



## Acórdão 00963/2023-1 - Plenário

**Processo:** 00389/2023-4

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Acompanhamento

**UGs:** ES - Governo do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atilio Vivacqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dolores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibirapu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupi, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, MSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**FISCALIZAÇÃO/ACOMPANHAMENTO – DETERMINAR –  
RECOMENDAR – ENCAMINHAR À SGS – RETORNAR OS  
AUTOS À ÁREA TÉCNICA.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

**1. DO RELATÓRIO:**

Tratam os autos de acompanhamento, incluído no PACE 2023, tendo como objetivo a linha de ação de controle “Acompanhar de forma concomitante licitações de obras e serviços de engenharia, de natureza compatível com as competências do NED - Núcleo de Controle Externo de Edificações, selecionadas conforme critérios de materialidade, risco, oportunidade e relevância”.

A equipe técnica foi designada, conforme o Termo de Designação 00010/2023-4 (evento 08) e procedeu a fiscalização resultando no **Relatório de Acompanhamento 0009/2023-1** (evento 23), tendo como proposta de encaminhamento determinações visando a adoção de providências imediatas para corrigir as irregularidades identificadas no procedimento licitatório da Concorrência Pública 1/2023 da Prefeitura Municipal de Vila Pavão e, ainda, tendo em vista as omissões de algumas entidades no envio de documentos solicitados pela equipe de fiscalização.

Na sequência, os autos foram encaminhados ao *Parquet* de Contas, que se pronunciou por meio do **Parecer 04233/2023-8**, de lavra do Procurador Dr. Luís Henrique Anastácio da Silva, anuindo à proposta contida no Relatório de Acompanhamento 0009/2023-1.

**É o relatório.**

**V O T O**

**2. DA FUNDAMENTAÇÃO:**

Conforme exposto nos autos, em atendimento às diretrizes de atuação do controle externo programadas no PACE 2023, vinculadas ao Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), que tem como foco de atuação as obras e serviços de engenharia, nos moldes do Inciso II, § 10, art. 47-A do RITCEES, foi deliberada a fiscalização, alinhada ao ODS “Paz, justiça e instituições eficazes”<sup>1</sup>, tendo como linha de ação de controle “Acompanhar de forma concomitante licitações de obras e serviços de engenharia, de natureza compatível com as competências do NED selecionadas conforme critérios de materialidade, risco, oportunidade e relevância”.

Para definir a abrangência da fiscalização, utilizou-se a fundamentação contida no Levantamento das Estruturas de Engenharia (Levantamento 7/2022-4, Processo TC 4832/2022-7), que destaca as principais instituições estaduais e municipais executoras de obras e serviços de engenharia.

O referido levantamento também foi utilizado para definir a expectativa de quantidade de licitações por ano das unidades a serem fiscalizadas. A partir da mesma base de dados, obteve-se o total das licitações cadastradas no Geo-Obras, referentes a obras e serviços de engenharia de natureza compatível com as competências do NED, realizadas no período de 2017 a 2021.

Desse apanhado geral de dados, verifica-se que, em cinco anos, foram realizadas 297 licitações no âmbito do estado e 1.369 licitações no âmbito municipal, resultando em 1.666 editais de licitações. Esse total corresponde a aproximadamente 333 editais lançados por ano, referentes a obras e serviços de engenharia, de natureza compatível com as competências do NED.

Assim, para cumprir o objetivo proposto foram definidas as seguintes questões:

**Q1** - Há combinação irregular ou falta de clareza sobre a legislação que rege o edital?

**Q2** - Há restrição à competitividade e isonomia entre licitantes?

**Q3** - Há indício de que existe obra paralisada com a mesma finalidade?

---

<sup>1</sup> Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) firmados na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)

**Q4** - A realização da licitação pelo sistema de registro de preços é adequada ao objeto?

**Q5** - Existe Estudo Técnico Preliminar?

**Q6** - O Edital apresenta conteúdo obrigatório definido no art. 40 da Lei 8.666/1993 (ou dispositivos correspondentes da Lei 14.133/2021)?

**Q7** - A minuta do contrato atende aos requisitos legais e à melhor técnica?

**Q8** - O Edital apresenta os elementos técnicos de projeto necessários?

**Q9** - Há indícios de que a contratação de manutenção corretiva é para obra dentro do prazo quinquenal?

O relato da íntegra da fiscalização encontra-se registrado no Relatório de Acompanhamento 0009/2023-1, sendo que a conclusão de cada achado, com a análise dos esclarecimentos apresentados pelas entidades fiscalizadas, e as respectivas propostas de encaminhamento, estão registradas nos itens 2.1 a 2.4.

Desta forma, reproduzo a seguir as conclusões da equipe de fiscalização que exigem ação imediata desta Corte de Contas, sendo que as demais proposições constantes no corpo do Relatório somente serão submetidas à apreciação do TCEES por ocasião da emissão do relatório final de acompanhamento, nos termos do **Relatório de Acompanhamento 0009/2023-1**:

[...]

## **2 ACHADOS**

[...]

### **2.3 Concorrência 1/2023 da Prefeitura Municipal de Vila Pavão**

Os achados foram apresentados à entidade fiscalizada, por meio do Ofício de Submissão 2918/2023-92, para a obtenção da opinião em relação ao que foi apontado pela equipe de fiscalização.

Em resposta ao Ofício de Submissão, o Prefeito Municipal de Vila Pavão protocolizou documentação<sup>3</sup>, na qual encontra-se o Ofício nº 155/2023 – GPVP/ES com a informação de que “a Concorrência Pública nº 001/2023 foi

---

2 Constante do [Apêndice 00084/2023-8](#).

3 Protocolo TC 12481/2023-1.

suspensa por tempo indeterminado no dia 03/07/2023, conforme anexo, para análise e eventuais alterações, caso se façam necessárias, até que sejam resolvidos os achados de auditoria em questão”.

Na Peça Complementar 22486/2023-3 consta a publicação do aviso de suspensão da Concorrência Pública 1/2023<sup>4</sup>. Em consulta ao site da PMVP em 23/8/2023<sup>5</sup>, verificou-se que os últimos documentos disponibilizados são a publicação<sup>6</sup> e a ata<sup>7</sup> do aviso de suspensão da licitação.

Em atenção à informação contida no Ofício 155/2023 – GPVP/ES, sobre a expectativa de decisão deste TCEES no mérito dos achados de fiscalização, foi encaminhado o Ofício TC 3568/2023-8 com informação sobre o prazo para emissão do Relatório Final deste Acompanhamento, entre outros esclarecimentos.

Os achados apontados pela equipe de fiscalização são descritos a seguir.

### **2.3.1 A12(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Inobservância das exigências de publicidade do edital**

#### **2.3.1.1 Critérios**

Constituição federal - art. 37

Lei - 8.666/1993, art. 21

#### **2.3.1.2 Objetos**

##### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF “Professora Esther da Costa Santos”, através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

#### **2.3.1.3 Situação encontrada**

A Lei 8.666/1993, em seu artigo 21, inciso III, estabelece a necessidade de publicação também em jornal diário de grande circulação no Estado<sup>8</sup>.

---

4 Publicação no Diário Oficial dos Municípios Capixabas no dia 4/7/2023.

5 Disponível em: <<https://www.vilapavao.es.gov.br/licitacao?ano=2023&fkmodalidade=122&fksituacao=&search=&vencedor=>>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

6 Disponível em: <<https://www.vilapavao.es.gov.br/uploads/licitacao/3543-publicacao-suspensao-cp-n-001-2023-1688493578.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

7 Disponível em: <<https://www.vilapavao.es.gov.br/uploads/licitacao/3543-aviso-de-suspensao-cp-n-001-2023-1688493541.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

8 Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

[...]

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

A equipe de fiscalização recebeu cópia da publicação do Edital de Concorrência 1/2023 da Prefeitura de Vila Pavão para contratação de empresa especializada para “Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF “Professora Esther da Costa Santos” no jornal “A Notícia” de Nova Venécia.

Em consulta aos sites de “Publicidade Legal” dos jornais “A Tribuna<sup>9</sup>” e “A Gazeta”<sup>10</sup>, que possuem circulação estadual, não foi identificada publicação sobre o Edital em tela.

Diante do exposto, verifica-se que a publicidade dada ao Edital de Concorrência 1/2023 pode diminuir o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

#### **2.3.1.4 Causas**

##### **2.3.1.4.1 Negligência**

#### **2.3.1.5 Efeitos**

##### **2.3.1.5.1 Restrição à competitividade**

#### **2.3.1.6 Evidências**

---

[...]

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

9 Disponível em: <https://tribunaonline.com.br/parts/publicidade?location=EspiritoSanto&home=esp%C3%ADrito+santo>. Acessado em: 12 jun. 2023.

10 Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/publicidade-legal>. Acessado em: 12 jun. 2023.

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Publicação de resumo. (ANEXO 02890/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Publicação DIO-ES (ANEXO 02897/2023-1)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Publicação Amunes (ANEXO 02897/2023-1)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

### 2.3.1.7 Esclarecimentos do fiscalizado

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias<sup>11</sup>.

Sobre o achado “Inobservância das exigências de publicidade do edital”, a PMVP apontou que: (i) há jurisprudência deste TCEES (Parecer em Consulta 00023/2019-1 – Plenário) no sentido de que os entes federativos estão desobrigados a publicar avisos de licitação em jornal diário de grande circulação e a obrigação de publicação pode ser temerária quando existe praticamente um veículo de mídia (questão de monopólio) e, no caso do Estado do Espírito Santo, o veículo deixou de ser diário em 2019, para ser semanal, tornando difícil dar cumprimento de forma literal ao inciso III do art. 21 da Lei 8.666/93; (ii) a publicidade dada ao Edital de Concorrência 1/2023 não diminuiu o caráter competitivo da licitação ou prejudicou a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, já que o Município de Vila Pavão promoveu a publicação do Edital no Diário Estadual (DIO), no diário oficial da Amunes (DOM), no jornal “A notícia”, no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Vila Pavão-ES e; (iii) o jornal “A notícia” possui grande circulação no Estado do Espírito Santo.

Concluiu que, caso se mantenha o achado, o Município de Vila Pavão providenciará a publicação solicitada.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

### 2.3.1.8 Conclusão do achado

Conforme pontuado nos demais achados, a principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

---

<sup>11</sup> Em atenção à expectativa de resolução dos achados, a equipe de fiscalização informou à PMVP, por meio do Ofício 03568/2023-8 que o presente acompanhamento examina também editais de outros entes jurisdicionados, seu Relatório de Fiscalização será emitido em novembro do ano corrente e a submissão de achados não substitui eventual contraditório tampouco tem o condão de interromper procedimentos licitatórios até julgamento de mérito.

Para o presente achado, qual é “Inobservância das exigências de publicidade do edital”, a equipe de auditoria registrou que houve publicação do edital no jornal “A Notícia”, do Município de Nova Venécia e não foi identificada publicação sobre o Edital em *sítes* de “Publicidade Legal” dos jornais “A Tribuna” e “A Gazeta”. Diante dessas observações, opinou no sentido de que a publicidade dada ao Edital de Concorrência 1/2023 pode diminuir o caráter competitivo da licitação.

A PMVP apresentou argumentos de discordância, sendo o Parecer em Consulta 23/2019 deste TCEES o cerne de seu esclarecimento.

#### PARECER EM CONSULTA TC-23/2019

##### 1. PARECER EM CONSULTA

Vistos, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Conhecer a presente Consulta;

1.2. No mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1.2.1. Para as licitações baseadas na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/02, deve haver a publicação dos avisos de edital de licitação na imprensa oficial e no sítio eletrônico oficial do ente federativo, a qual pode ser complementada pela publicação no portal de transparência e em átrios públicos de fácil acesso à sociedade. Alternativamente à divulgação em seus próprios sítios eletrônicos oficiais, os entes federativos podem utilizar o sítio eletrônico oficial da União, conforme regulamento do Poder Executivo federal.

1.2.2. Em relação à divulgação no diário oficial da AMUNES, essa será possível, ao lado da publicação em sítio eletrônico oficial, se o Município adotar o diário oficial eletrônico comum com outros Municípios intermediado por essa associação, na forma do Prejulgado 13.

**1.2.3. Os entes federativos estão desobrigados a publicar avisos de licitação em jornal diário de grande circulação.**

[g.n.]

Observa-se que a resposta à Consulta é taxativa sobre a desobrigação de publicar avisos de licitação em jornal diário de grande circulação. Cumpre trazer a fundamentação do Parecer em Consulta 23/2019 deste TCEES.

#### FUNDAMENTAÇÃO

[...]

Com relação à segunda pergunta, responde a indagação no sentido de que a alteração promovida pela MP 896/2019 “revogou” (leia-se, suspendeu a eficácia) os incisos dos artigos 21, da Lei 8.666/93, e 4º, da Lei 10.520/02, que exigiam a publicação em jornal diário de grande circulação. Em consequência, os Entes Federativos estão desobrigados a proceder à publicação dos avisos de editais de licitação por meio de publicação em jornal diário de grande circulação.

**Lembra, ao final, da possibilidade de a MP 896/2019 não ser**



**convertida em lei.**

Como bem lembrado pela área técnica, a questão envolvida nessa Consulta foi totalmente alterada e pacificada pela Medida Provisória 896/2019, que alterou as Leis 8.666/93 e 10.520/02, nos seguintes termos:

**Lei 8.666/93**

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

III - em sítio eletrônico oficial do respectivo ente federativo, facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, alternativamente, a utilização de sítio eletrônico oficial da União, conforme regulamento do Poder Executivo federal. (Redação dada pela Medida Provisória nº 896, de 2019)

**Lei 10.520/02**

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso na imprensa oficial e em sítio eletrônico oficial do respectivo ente federativo, facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, alternativamente, a utilização de sítio eletrônico oficial da União, conforme regulamento do Poder Executivo federal; (Redação dada pela Medida Provisória nº 896, de 2019)

Somado a isso, conforme informado pelo Núcleo de Jurisprudência e Súmulas (NJS) no Estudo Técnico de Jurisprudência – 27/2019-1, há o Prejulgado nº 013, o qual nos apresenta as seguintes informações:

**INCIDENTE DE PREJULGADO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMPRENSA OFICIAL – PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE - DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO EMENTA:**

1). É possível a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios, conforme os pareceres em consulta lavrados por esta Corte de Contas (TC 008/2007, 008/2012, 007/2013 e 004/2014);

2) Com fundamento na autonomia municipal e no Princípio da Legalidade, previsto no artigo 37, da Constituição Federal, admite-se a criação de um veículo próprio para a divulgação dos atos oficiais dos municípios, desde que os entes federados interessados, individualmente, aproveem por lei municipal, a exemplo do que fora previsto no artigo 6º, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, para os fins da lei de licitações, uma vez que, todas as publicações oficiais objetivam o atendimento das mesmas finalidades, dentre elas, a observância dos Princípios da Publicidade,

Legalidade e Eficiência;

3) A criação de um diário oficial eletrônico comum, para a publicação dos atos oficiais dos municípios, pode ser viabilizada, desde que providenciada lei, por cada um dos entes federados municipais, e não por intermédio de Resolução, da associação;

4) Além de lei autorizativa dos municípios associados e da garantia do Princípio da Publicidade, exige-se a segurança das informações, sendo necessário providenciar a ICP – infraestrutura chaves públicas e chaves de criptografia;

5). Ressalta-se, contudo, que devem ser excepcionadas as publicações que, por lei específica, exigem formas especiais, tal qual ocorre na lei de licitações;

6) A associação dos municípios não pode adquirir, via autarquia estadual responsável pela tecnologia das informações, o domínio de um sítio eletrônico público (es.gov.br), que só pode ser utilizado por órgãos públicos;

7). Se, no entanto, os entes federados municipais formalizarem um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, observando-se as formalidades legais, admite-se o requerimento à autarquia estadual, do domínio de um sítio eletrônico público (es.gov.br), que embora seja adstrito aos órgãos públicos, pode ser estendido às pessoas jurídicas de direito público, que integram a Administração Indireta;

8) Caso, no entanto, os entes federados não preencham os requisitos exigidos para a formação de um consórcio público, poderão estes contratá-lo, realizando procedimento licitatório, uma vez que só se admite a contratação direta, por dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93, quando o consórcio tiver a natureza de pessoa jurídica de direito público e a contratação for realizada pelos próprios entes federados consorciados;

9) De outro lado, admite-se a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios e a sua disponibilização por intermédio de uma página privada na internet (.com.br), com a intermediação de uma associação privada, desde que a entidade associativa não tenha fins lucrativos, objetive o atendimento de interesses da coletividade e seja expressamente autorizada a representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente, nos termos do artigo 5º, XXI, da Constituição Federal, ressaltando-se a necessidade de que esta seja específica, para a finalidade de intermediar a criação de um diário oficial comum aos municípios interessados;

10). Sendo necessário, contudo, a contratação pela associação de municípios de pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, conforme já explicitado no item anterior, esta dependerá de licitação;

11). Há que se observar ainda a necessidade de atendimento dos Princípios Administrativos Constitucionais, a começar pelo Princípio da Publicidade.

Do mesmo modo, deve-se observar o Princípio da Eficiência, uma vez que, a economia de recursos públicos deverá constituir com a publicidade uma equação equilibrada;

12). Por fim, também exige-se a segurança das publicações, por intermédio de chaves de segurança e de criptografia, garantindo a veracidade das informações a serem publicadas.

PUBLICAÇÃO: ACÓRDÃO TC 368/2017 – PLENÁRIO, DOEL – TCEES

02.05.2017, Ed nº 880: PREJULGADO nº 013, DOEL - TCEES 03.05.17

Portanto, acolho a sugestão de resposta da área técnica, que opinou em responder à Consulta da seguinte forma:

Para as licitações baseadas na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/02, deve haver a publicação dos avisos de edital de licitação na imprensa oficial e no sítio eletrônico oficial do ente federativo, a qual pode ser complementada pela publicação no portal de transparência e em átrios públicos de fácil acesso à sociedade. Alternativamente à divulgação em seus próprios sítios eletrônicos oficiais, os entes federativos podem utilizar o sítio eletrônico oficial da União, conforme regulamento do Poder Executivo federal.

Em relação à divulgação no diário oficial da AMUNES, essa será possível, ao lado da publicação em sítio eletrônico oficial, se o Município adotar o diário oficial eletrônico comum com outros Municípios intermediado por essa associação, na forma do Prejulgado 13.

Os entes federativos estão desobrigados a publicar avisos de licitação em jornal diário de grande circulação.

**Nada obstante, tendo em vista que esta resposta tem como base a Medida Provisória 896/2019, cujas precariedade e provisoriedade são inerentes, havendo a possibilidade de ser rejeitada pelo Congresso Nacional ou ainda caducar, além de ser objeto da ADI 6229 (ao fundamento de retaliação contra a liberdade de imprensa e de expressão e a democracia), o que de qualquer modo atingiria a suspensão da redação original das leis 8.666/1993 e 10.520/02, passar-se-á para a análise da Consulta à luz da redação original desses diplomas, antes da modificação perpetrada pela Medida Provisória.**

Ressalva-se, ainda, que a Medida Provisória 896/2019 teve sua eficácia imediata suspensa até a conclusão de sua análise pelo Congresso Nacional ou até o julgamento de mérito pelo Plenário do STF por decisão Monocrática do Ministro-Relator Gilmar Mendes nos autos da ADI 6229.

No Parecer em Consulta TC nº 007/2013, esta Corte de Contas respondeu ser possível a publicação da convocação para pregões eletrônicos em diário oficial próprio, cuja publicação se dê exclusivamente por meio eletrônico, dispensando-se outros meios de publicidade, uma vez que o art. 4º, inciso I, da Lei 10.520/2002 (antes da MP 896/2019) não estabelece tais exigências.

**Todavia, com relação ao artigo 21, da Lei 8.666/93, é posição deste Tribunal que a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios não substitui as exigências especiais de publicações estabelecidas por lei específica, como ocorre na lei de licitações, conforme o item 5 do Prejulgado 13. Conquanto seja este o posicionamento desta Corte, entendo que ele deva ser superado, pelos fundamentos a seguir expostos.**

A Lei de Licitações é uma lei de 1993, ou seja, é uma lei antiga, que não acompanhou a evolução tecnológica. À época da publicação da referida lei, a informática era incipiente e o jornal impresso era a principal fonte de informação e de publicidade na sociedade. Só que já na virada do século a internet ganhou espaço e hoje conquistou o posto que outrora era do jornalismo impresso.

Nesse cenário, deve-se buscar a finalidade do art. 21 da Lei 8.666/93, dando-o interpretação teleológica, de forma que o meio de publicidade pouco importa, desde que seja o mais eficaz. E, de fato, hoje o meio eletrônico é o principal meio de comunicação e informação, não podendo se prender a um formalismo obsoleto.

A exigência do inciso III do art. 21 da Lei 8.666/93 é arcaica e anacrônica, contrariando, inclusive, o motivo de sua criação, qual seja, dar publicidade aos atos da licitação, tendo em vista que hoje o jornal impresso tem um público bastante reduzido. Contribui para esse entendimento a previsão do art. 4º, inciso I, da Lei 10.520/2002, que deixou de estabelecer tal requisito para o Pregão, mas se esqueceu o Legislador de fazer o mesmo para as outras modalidades de licitação.

Além disso, o inciso III do art. 21 da Lei 8.666/93 deve ser interpretado conjuntamente com os Princípios da Publicidade, Transparência, Eficiência e Economicidade.

Finalmente, embora o Consultante informe que o Espírito Santo carece de jornal diário de grande circulação, atualmente resta no Estado apenas 1 jornal diário de maior circulação. Entretanto, obrigar publicações por esta via pode ser temerário, pois, ao existir apenas 1 veículo, vários problemas podem advir desta obrigação, pois, o monopólio pode levar ao controle dos preços, ou ainda, há casos em que a empresa pode estar proibida de contratar com o poder público por falta de certidões capazes de atestar sua regularidade, dentre outros problemas que podem surgir.

Porém, é importante reiterar que o Jornal “A Gazeta” deixou de ser diário desde 29/09/2019, para ser semanal, o Jornal “Notícia Agora” foi extinto em 02/08/2019.

Logo, tornou-se muito difícil cumprir de forma literal o inciso III do art. 21 da Lei 8.666/93.

**Isto posto, acolho a sugestão de resposta proposta pela área técnica, independentemente da conversão da Medida Provisória 896/2019 em Lei Ordinária.**

Ante o exposto, acompanho o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a apreciação deste Colegiado.

[g.n]

Depreende-se que o Relator defendeu a necessidade de mudança de posicionamento do TCEES, quanto ao cumprimento do inciso III do art. 21 da Lei 8.666/93, independentemente da conversão da Medida Provisória 896/2019 em lei. O novo posicionamento desta Corte de Contas em relação ao tema, se deu mesmo sob a expectativa da suspensão liminar da Medida Provisória 896/2019<sup>12</sup> e ainda baseada na possibilidade de sua caducidade, conforme a fundamentação contida no Voto do Relator, sobre a qual foi prolatado o Parecer em Consulta 23/2019-3 aprovado pelo Plenário deste Tribunal.

Em que pese a jurisprudência do TCEES de não haver obrigatoriedade de divulgação em jornal impresso, por outro lado, quanto à observação da equipe de fiscalização sobre a publicação no jornal impresso “A Notícia”, de Nova Venécia, o ente apenas informou que tal veículo possui grande circulação no Estado do Espírito Santo sem apresentar evidências, extraíveis por exemplo, do processo de contratação, que deveria fundamentar a escolha.

Este TCEES já decidiu sobre a regularidade de procedimento licitatório para contratação de veículo de notícias mesmo diante do Parecer em Consulta 23/2019. A decisão (Acórdão TC 00129/2021-5 – Plenário) foi no sentido de ser regular a contratação de veículo *on line* e teve como fundamento os argumentos expostos na Instrução Técnica Conclusiva 3708/2020-7. Vejamos.

Portanto, diante do cenário e realidade local apontados, **não seria razoável, eficiente e eficaz manter a imposição absoluta quanto à publicidade em jornais de grande circulação dos avisos de edital de licitações regidas pela Lei nº 8.666/1993, com a cautela de que haja a garantia de ampla divulgação por outros meios, especialmente eletrônicos.**

[...]

Quanto à questão da viabilização das publicações legais por meio de jornais online, que conforme o Representante, contraria o que dispõe a lei; nesse aspecto, vale ressaltar que o avanço irrefreável da informática e o advento de tecnologias cada vez mais modernas têm provocado verdadeira revolução das estruturas sociais. De um lado, é cada vez mais visível o acelerado processo de inclusão digital que o país atravessa. De outro, é igualmente expressiva a rapidez da difusão de informações em meio eletrônico e o aumento do número de computadores conectados à Internet.

[...]

Um reflexo recente e local da incorporação da informática ao Direito foi a aprovação, pela Junta Comercial do Estado do Espírito Santo, da Resolução nº 03 de 20/01/20209, permitindo que publicações legais de empresas sejam feitas em jornais online, por meio de sítios eletrônicos de empresas jornalísticas.

---

12 A Medida Provisória 896/2019 teve seu prazo de vigência encerrado no dia 16/2/2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Congresso/adc-6-mpv896.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Congresso/adc-6-mpv896.htm). Acessado em: 10 ago. 2023.

Ou seja, balanços, editais e demais atos ordenados por lei de empresas podem ser publicados em jornais online que sejam registrados e confiáveis. Com a medida, se pretende diminuir os custos de empresas e agilizar a disponibilização de dados à sociedade.

[...]

Cumpre, ainda, mencionar que em pesquisa realizada aos **principais portais e jornais online do Espírito Santo, se constata que, praticamente todos, senão todos, realizam ou disponibilizam espaço à publicidade legal**, na forma contratada pela municipalidade.

**Caso seja o entendimento deste Tribunal pela possibilidade das publicações legais serem realizadas por jornais online**, apesar de dispensáveis, conforme Parecer em Consulta TCES nº 023/2019, necessário, contudo, algumas recomendações por parte de empresas jornalísticas contratadas, a fim de garantir à Administração Pública o atendimento aos princípios da legalidade e ampla publicidade aos atos da Administração para os efeitos da lei de licitações, tais como:

[...]

Por todo exposto, considerando que o posicionamento deste Tribunal se encontra pacificado por meio do Parecer em Consulta nº 23/2019, no sentido de que os entes federativos estão desobrigados a publicar avisos de licitação em jornal diário de grande circulação para as licitações baseadas na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/02 e ainda, que a contratação para as **publicações legais realizadas pela municipalidade em jornais online** através do Pregão Eletrônico [...], conforme exposto, **se mostram em consonância com os princípios da publicidade, transparência, eficiência e economicidade**, opina-se pela improcedência da Representação e o seu arquivamento.

Como visto, as publicações legais realizadas em jornais *on line* se mostram em consonância com os princípios da publicidade, transparência, eficiência e economicidade.

De lado oposto, entende-se que a publicação em jornal impresso sem comprovada ampla circulação a nível estadual pode, em alguma medida, quando se trata de uma escolha da Administração, em detrimento à publicação em veículo *on line*, direcionar a informação a um universo menor de possíveis licitantes.

Não se trata de irregularidade, para os presentes autos que não avaliam a regularidade da escolha do jornal “A Notícia”, mas sim de impropriedade submetida como achado para verificar se existência de outros meios de publicação.

Assim, para este achado não há proposta de saneamento.

Cumpre registrar que, no processo legislativo da Nova Lei de Licitações e Contratos, restou mantida a exigência de publicação em jornal diário de grande circulação, embora o dispositivo tenha sido objeto de veto do

Presidente da República<sup>13</sup>.

Lei 14.133/2021

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

~~§ 1º (VETADO).~~

**§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.** (Promulgação partes vetadas)

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

[g.n]

### 2.3.1.9 Proposta de encaminhamento

Não há proposta de encaminhamento para o presente achado.

### 2.3.2 A13(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de

---

13 Mensagem Nº 118, de 1º de abril de 2021

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 (nº 6.814/17 na Câmara dos Deputados): “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”.

Ouvido, o Ministério da Economia manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

[...]

§ 1º do art. 54

“§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.”

Razões do veto

“A propositura legislativa dispõe que, sem prejuízo da divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Todavia, e embora se reconheça o mérito da proposta, a determinação de publicação em jornal de grande circulação contraria o interesse público por ser uma medida desnecessária e antieconômica, tendo em vista que a divulgação em ‘sítio eletrônico oficial’ atende ao princípio constitucional da publicidade.

Além disso, tem-se que o princípio da publicidade, disposto no art. 37, caput da Constituição da República, já seria devidamente observado com a previsão contida no caput do art. 54, que prevê a divulgação dos instrumentos de contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o qual passará a centralizar a publicidade dos atos relativos às contratações públicas.”

**comprovações devidas somente no momento da contratação**

**2.3.2.1 Critérios**

Constituição federal - art. 37

Lei - 8.666/1993, art. 30

Lei - 8.666/1993, art. 3º

Lei - 8.666/1993, art. 3º, §1º, I

**2.3.2.2 Objetos**

**Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

**2.3.2.3 Situação encontrada**

A legislação veda a inclusão de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações para contratações públicas.

Lei 8.666/1993

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância

A jurisprudência proíbe a inclusão de exigências de habilitação para as quais os licitantes precisem incorrer em custos antes da celebração do contrato.

**SÚMULA TCU 272**

No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não



sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

O Edital de Concorrência da Prefeitura Municipal de Vila Pavão, regido pela Lei 8.666/1993, traz à cláusula 7.4.2, condição que gera ônus aos licitantes em momento anterior à celebração do contrato pela necessidade de comprovação de contrato de trabalho com Responsável Técnico.

7.4.2 sobre Capacidade técnico-profissional.

Comprovação de que o licitante possui em seu quadro permanente profissional devidamente reconhecido pelo CREA, de nível superior, e que seja detentor de no mínimo 1 (uma) Certidão de Acervo Técnico por execução de serviços/obras de características semelhantes aos indicados no ANEXO I deste Edital, considerando-se as parcelas de maior relevância a seguir definidas: [...]

[...]

b.2) O responsável técnico indicado poderá ocupar a posição de diretor, sócio ou integrar o quadro permanente do licitante na condição de empregado ou de prestador de serviços, devendo ser comprovada sua vinculação com o licitante, até a data da apresentação dos documentos de habilitação, por meio de carteira de trabalho e previdência social (CTPS), contrato de prestação de serviços, ficha de registro de empregado ou contrato social, conforme o caso.

[...]

b.5) No caso de dois ou mais licitantes indicarem um mesmo profissional como responsável técnico todas serão inabilitadas.

[...]

O fornecimento de declaração de contratação futura do responsável técnico detentor do atestado apresentado, acompanhada da anuência deste, é alternativa suficiente para atender o art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 sem acarretar a geração antecipada de despesa para a licitante. O Acórdão TCU 683/2022 - Plenário é nesse sentido e cita mais exemplos da jurisprudência.

27. O TCU tem sólida jurisprudência de que o fornecimento de declaração de contratação futura do responsável técnico detentor do atestado apresentado, acompanhada da anuência deste é alternativa suficiente para atender o art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 sem acarretar a geração antecipada de despesa para a licitante (Acórdão 1904/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 1.502/2021, rel. Min. Augusto Sherman; Acórdão 168/2021, rel. Min. Weder de Oliveira; Acórdão 3.291/2014-, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 2.731/2019, rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 2.552/2017, rel. Min. Augusto Sherman e Acórdão 872/2016, rel. Min. Marcos Bemquerer, todos do Plenário do TCU).

Entende-se que, para saneamento, deve ser exigida apenas a declaração e anuência de contratação futura, para fins de apresentação/indicação da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

Diante do exposto, verifica-se que foram dispostas no Edital de Concorrência 1/2023 condições para comprovação da relação do

responsável técnico com o licitante que pode trazer ônus ao mesmo, com isso, comprometer o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

#### **2.3.2.4 Causas**

##### **2.3.2.4.1 Imperícia**

#### **2.3.2.5 Efeitos**

##### **2.3.2.5.1 Restrição à competitividade**

#### **2.3.2.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

#### **2.3.2.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias<sup>14</sup>.

Sobre o achado “Exigência de comprovações devidas somente no momento da contratação”, a PMVP, inicialmente, registrou o erro na transcrição do “item 7.4.2” do Edital, constante da redação da situação encontrada pela equipe de fiscalização<sup>15</sup>.

Expôs que para comprovação de capacidade técnico-profissional, deve ser apresentado profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, ou seja, a licitante deve ter o profissional contratado.

Discordou da exigência de apenas a declaração e a anuência de contratação futura, para fins de apresentação/ indicação da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos. No entanto informou que poderá retificar nesse sentido.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

---

14 Em atenção a expectativa de resolução dos achados, a equipe de fiscalização informou à PMVP, por meio do Ofício 03568/2023-8 que o presente acompanhamento examina também editais de outros entes jurisdicionados, seu Relatório de Fiscalização será emitido em novembro do ano corrente e a submissão de achados não substitui eventual contraditório tampouco tem o condão de interromper procedimentos licitatórios até julgamento de mérito.

15 O erro na transcrição foi retificado para emissão de Relatório de Fiscalização.

### **2.3.2.8 Conclusão do achado**

A principal finalidade do presente acompanhamento é a correção tempestiva de não conformidades e, para isso, a submissão de achados é realizada antes da data da sessão de abertura da licitação. Ou seja, de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

No presente caso, o jurisdicionado optou por suspender o edital na expectativa de republicá-lo<sup>16</sup>, com retificações necessárias, após decisão deste TCEES.

No mérito, não trouxe argumentos capazes de afastar a aplicabilidade da jurisprudência apresentada pela equipe de fiscalização.

Dessa forma, conclui-se pela manutenção da proposta para saneamento, qual é retificar o edital para exigir apenas a declaração e anuência de contratação futura, para fins de apresentação/indicação da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

### **2.3.2.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que, nessa e em licitações futuras, se abstenha de exigir comprovação de vínculo por meio de contrato de trabalho e se restrinja a exigir a indicação dos responsáveis pela execução do contrato por meio declaração com as respectivas anuências.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

### **2.3.3 A14(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo**

#### **2.3.3.1 Critérios**

Constituição federal - art. 37

Lei - 8.666/1993, art. 30

Lei - 8.666/1993, art. 3º

---

<sup>16</sup> Em resposta ao Ofício de Submissão, o Prefeito Municipal de Vila Pavão protocolizou o Ofício nº 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo 12481/2023) com a informação de que “a Concorrência Pública 1/2023 foi suspensa por tempo indeterminado no dia 3/7/2023, para análise e eventuais alterações, caso se façam necessárias, até que sejam resolvidos os achados de auditoria em questão”. Na Peça Complementar 22486/2023-3 consta a publicação do aviso de suspensão da Concorrência Pública 1/2023. Em consulta ao site da PMVP em 31/7/2023, verificou-se que os últimos documentos disponibilizados são a publicação e a ata do aviso de suspensão da licitação. Em atenção à informação contida no Ofício 155/2023 – GPVP/ES, sobre a expectativa de decisão deste TCEES no mérito dos achados de fiscalização, foi encaminhado o Ofício TC 3568/2023-8 com informação sobre o prazo para emissão do Relatório Final deste Acompanhamento, entre outros esclarecimentos.

Lei - 8.666/1993, art. 3º, §1º, I

### **2.3.3.2 Objetos**

#### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF “Professora Esther da Costa Santos”, através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

### **2.3.3.3 Situação encontrada**

Segundo o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, as exigências de qualificação técnica devem ser tão somente aquelas indispensáveis ao cumprimento das obrigações, sendo ilegais dispositivos que possam restringir inapropriadamente o certame.

Nesse sentido, a Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I, veda a inclusão de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações para contratações públicas, limitando a exigência de comprovação de aptidão por meio de atestados às parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, conforme disposto em seu art. 30, § 1º, I.

A jurisprudência indica que as parcelas de valor significativo são aquelas que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

Acórdão - TCU 31/2013 - Plenário

1. A demonstração da capacidade técnico-operacional de execução de serviços deve-se restringir às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado

Representação apontou possíveis irregularidades nas Concorrências 0609/2010, 0003/2011 e 0004/2011, conduzidas pela Superintendência Regional do Dnit no Estado do Espírito Santo, destinadas à construção de passarelas metálicas nas rodovias BR-262/ES e BR-101/ES. Destaquem-se, entre as aventadas irregularidades, as exigências de demonstração de capacidade de execução dos serviços “Steel Deck MF-50” e “Gradil – fornecimento e assentamento de gradil” como requisitos de qualificação técnico-operacional das licitantes, o que teria afrontado o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988, no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, no art. 2º da Portaria DG 108/2008 e no parágrafo único do item “c” da Instrução de Serviço 004/2009, ambas do Dnit, bem como a orientação contida na Súmula - TCU - 263. Após examinar as razões de justificativas dos responsáveis ouvidos em audiência, o Relator ressaltou que “a jurisprudência do TCU é pacífica e inequívoca no sentido de que a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes deve se restringir às parcelas

de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado”, o que não ocorreu nas referidas concorrências. Observou que os mencionados serviços “contemplavam valores inexpressivos perante o custo total das obras”. Lembrou que apenas uma única empresa fora habilitada naqueles três certames e que as outras empresas foram inabilitadas por não cumprirem tais requisitos. Ressaltou que os objetos licitados merecem ser considerados comuns. Acrescentou que as citadas exigências afrontaram as disposições contidas nos normativos do próprio Dnit (Portaria DG 108/2008 e Instrução de Serviço 004/2009), que estabeleciam mínimo de representatividade financeira da ordem de 4% para permitir sua caracterização como serviço relevante para efeito de qualificação técnico-operacional. E que outras unidades do Dnit, ao lançarem edital para construção de passarelas, que também demandavam o uso da tecnologia Steel Deck não incluíram esse serviço como item que demandava demonstração de capacidade técnica para executá-lo. Concluiu, por esses motivos, que restou configurada efetiva restrição ao caráter competitivo daqueles certames. O Tribunal, então, em razão dessa e de outras irregularidades, decidiu apenas os responsáveis com multa do art. 58 da Lei 8.443/1992. Acórdão 31/2013-Plenário, TC 005.410/2011-8, relator Ministro Aroldo Cedraz, 23.1.2013

Da análise do Edital de Concorrência da Prefeitura Municipal de Vila Pavão 1/2023, observa-se que para a comprovação de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional foram estabelecidas as seguintes parcelas:

Figura 1 – Parcelas definidas para apresentação de atestados de capacidade técnica

Item	Código	Tabela	Descrição dos Serviços
5.1.2	040253	DER-EDI	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCK=30 MPA - CONSIDERANDO LANÇAMENTO MANUAL PARA INFRAESTRUTURA (5% DE PERDAS JÁ INCLuíDO NO CUSTO)
5.1.5 5.2.5	040243	DER-EDI	FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÔRMA, DE ARMADURA CA-50 A MÉDIA, DIÂMETRO DE 6.3 A 10.0 MM
5.2.2	43048	DER-EDI	FÔRMA EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA PLASTIFICADA 12MM PARA ESTRUTURA EM GERAL, 5 REAPROVEITAMENTOS, REFORÇADA COM SARRAFOS DE MADEIRA 2.5X10CM (INCL MATERIAL, CORTE, MONTAGEM, ESCORAS EM EUCALIPTO E DESFORMA)
5.2.6	040332	DER-EDI	LAJE PRÉ-MOLDADA, COM EPS, INCLUSIVE CAPEAMENTO E = 4 CM, SC = 200 KG/M2, L = 8,00 M
8.10	ADAPTADO ORSE 12183	COMP. 08	BRISE METÁLICO SM-84 COR PRATA OU SIMILAR, COM ESTRUTURA E MONTAGEM
10.1	100208	DER-EDI	ÍNDICE DE IMPERM.C/ MANTA ASFÁLTICA ATENDENDO NBR 9952, ASFALTO POLIMERIZADO ESP.3MM, REFORÇ.C/ FILME INT. POLIETILENO, REGUL. BASE C/ ARG.1:4 ESP.MÍN.15MM, PROTEÇÃO MEC. ARG.1:4 ESP.20MM E JUNTAS DILAT.
11.1	96113	SINAPI	FORRO EM PLACAS DE GESSO, PARA AMBIENTES COMERCIAIS. AF_05/2017_P

12.3	120232	DER-EDI	CERÂMICA 10 X 10 CM, REF CAMBURI BRANCO ELIANE, CECRISA OU PORTOBELLO, EMPREGANDO ARGAMASSA COLANTE, INCLUSIVE REJUNTAMENTO JUNTA PLUS CINZA CLARO ESP. 3 MM
13.9	101727	SINAPI	PISO VINÍLICO SEMI-FLEXÍVEL EM PLACAS, PADRÃO LISO, ESPESSURA 3,2 MM, FIXADO COM COLA. AF_09/2020
15.39	151715	DER-EDI	SUBESTAÇÃO EXT. AÉREA TRIFÁS. 225KVA, COMPLETA, C/ QUADROS DE MEDIÇÃO, TRANSF. A ÓLEO, CHAVE GERAL TRIP., POSTE E ACESSÓRIOS, CONF. NOR-TEC-01 DA ESCLSA, INCL. MURETA REV. C/ ARG. CIMENTO, CAL HIDRAT. CH1 E AREIA TRAÇO 1:0.5:6
16.1.1	160607	DER-EDI	EXTINTOR DE INCÊNDIO PORTÁTIL DE PÓ QUÍMICO ABC COM CAPACIDADE 2A-20B:C (4 KG), INCLUSIVE SUPORTE PARA FIXAÇÃO, EXCLUSIVE PLACA SINALIZADORA EM PVC FOTOLUMINESCENTE
16.1.2	101906	SINAPI	EXTINTOR DE INCÊNDIO PORTÁTIL COM CARGA DE CO2 DE 4 KG, CLASSE BC - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_10/2020_P
16.1.3	160602	DER-EDI	HIDRANTE DE PAREDE, COM ABRIGO EM CHAPA, 60X90X17CM, COM SUPORTE E MANGUEIRA 20M 63MM, ADAPTADOR ROSCA FÊMEA E ENGATE RÁPIDO, ESGUICHO EM LATÃO REGULAVEL, REGISTRO GLOBO ANGULAR 45º/63MM
16.2.1	160305	DER-EDI	CONDUTOR DE COBRE NÚ, SEÇÃO DE 35MM2, INCLUSIVE SUPORTES ISOLADORES E ACESSÓRIOS DE FIXAÇÃO, CONFORME PROJETO
16.2.3	160309	DER-EDI	TERMINAL AÉREO EM LATÃO (MINICAPTOR), COM CONECTOR E FIXAÇÃO HORIZONTAL 250MM X 10MM, REF. TEL-2024, INCLUSIVE VEDAÇÃO DOS FUROS COM POLIURETANO REF. TEL 5905, MARCA DE REF. TERMOTÉCNICA OU EQUIVALENTE
17.1	MERCADO	COMP. 21	RESERVATÓRIO METÁLICO TIPO TUBULAR 10.000L
20.12	ADAPTADO SEINFRA C4729	COMP. 09	CERCA/GRADIL NYLOFOR H=2,03M, MALHA 5 X 20CM - FIO 4,30MM, COM FIXADORES DE POLIAMIDA EM POSTE 40 X 60 MM CHUMBADOS EM BASE DE CONCRETO (EXCLUSIVE ESTA), REVESTIDOS EM POLIESTER POR PROCESSO DE PINTURA ELETROSTÁTICA (GRADIL E POSTE), NAS CORES VERDE OU BRANCA - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO

Fonte: Edital de Concorrência 1/2023 – Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

A representatividade dos itens de serviço do orçamento está avaliada na Curva ABC constante do arquivo de planilha eletrônica com o orçamento

Figura 2 – Faixa A da Curva ABC do orçamento do Edital de Concorrência 1/2023.

CURVA ABC - PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO				
DATA BASE: SINAPI OUTUBRO/2022 - DER-EDI OUTUBRO/2022 - DER-ROD JAN/2022 - SEINFRA PNI TOPO PNI OUTUBRO/2022 BDI: 29,93 % BDI DIFERENCIADO: 15,67 % L.S. NÃO-DESONERADAS: 157,27%				
DESCRIÇÃO SERVIÇO	VALOR UNITÁRIO	PESO	PESO ACUMULADO	CURVA ABC
SABÃO COM TELA DE ARAME GALVANIZADO, FIO 2,7MM, MALHA HEXAGONAL 8 X 10CM, TIPO CAIXA	R\$ 565.236,52	5,17%	5,17%	A
FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCK=30 MPa - CONSIDERANDO LANÇAMENTO MANUAL PARA INFRA-ESTRUTURA (5% DE PERDAS JÁ INCLUIDO NO CUSTO)	R\$ 525.516,15	4,80%	9,97%	A
FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÓRMA, DE ARMADURA CA-50 A GROSSA, DIÂMETRO DE 12,5 A 25,0MM	R\$ 510.073,79	4,69%	14,63%	A
LAJE PRÉ-MOLDADA, A REVESTIR, INCLUSIVE CAPEAMENTO E = 4 CM, 3C = 200 KG/M2, L = 8,00 M	R\$ 440.966,32	4,03%	18,66%	A
FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCK=30 MPa - CONSIDERANDO BOMBEEAMENTO (5% DE PERDAS JÁ INCLUIDO NO CUSTO) (6% DE TAXA P/ CONCR. BOMBEEVEL)	R\$ 439.160,27	4,01%	22,68%	A
FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÓRMA, DE ARMADURA CA-50 A MÉDIA, DIÂMETRO DE 6,3 A 10,0 MM	R\$ 429.840,99	3,93%	26,61%	A
FÓRMA EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA PLASTIFICADA 12MM PARA ESTRUTURA EM GERAL, 5 REAPROVEITAMENTOS, REFORÇADA COM SARRAFOS DE MADEIRA 2,5X10CM (INCL. MATERIAL, CORTE, MONTAGEM, ESCORAS EM EUCALIPTO E DESFORMA)	R\$ 357.191,89	3,28%	29,87%	A
ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO 14X19X19CM, C/ RESIST. MÍNIMO A COMPRES. 2,5 MPa, ASSENT. C/ ARG. DE CIMENTO, CAL HIDRATADA CH1 E AREIA NO TRAÇO 1:0,5:8 ESP. DAS JUNTAS 10MM E ESP. DAS PAREDES, S/ REV. 34CM	R\$ 353.279,00	3,23%	33,10%	A
CERÂMICA 10 X 10 CM, REF CAMBURI BRANCO ELIANE, CECRISA OU PORTOBELLO, EMPREGANDO ARGAMASSA COLANTE, INCLUSIVE REJUNTAMENTO JUNTA PLUS CINZA CLARO ESP. 3 MM	R\$ 305.924,65	2,80%	35,90%	A
FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÓRMA, DE ARMADURA CA-50 A GROSSA, DIÂMETRO DE 12,5 A 25,0MM	R\$ 277.183,31	2,53%	38,43%	A
FÓRMA DE TÁBUA DE MADEIRA DE 2,5 X 30,0 CM PARA FUNDAÇÕES, LEVANDO-SE EM CONTA A UTILIZAÇÃO 5 VEZES (INCLUIDO O MATERIAL, CORTE, MONTAGEM, ESCORAMENTO E DESFORMA)	R\$ 268.004,27	2,45%	40,88%	A
ÍNDICE DE IMPERMEABILIZAÇÃO NBR 9552, ASFALTO POLIMERIZADO ESP.3MM, REFORÇ C/ FILME INT. POLIETILENO, REGUL. BASE C/ ARG.1:4 ESP.15MM, PROTEÇÃO MEC. ARG.1:4 ESP.20MM E JUNTAS DILAT.	R\$ 216.816,97	1,98%	42,86%	A
PISO CERÂMICO ESMALTADO, PEI 5, ACABAMENTO SEMIBRILHO, DIM. 45X45CM, REF. DE COR CARGO PLUS WHITE ELIANE/EQUIV. ASSENTADO COM ARGAMASSA DE CIMENTO COLANTE, INCLUSIVE REJUNTAMENTO	R\$ 203.516,65	1,88%	44,72%	A
MURO DE ALVENARIA DE BLOCOS CERÂMICOS 10X20X20CM, C/ PILARES A CADA 2 M, ESP. 10CM E H=2,5M, REVESTIDO COM CHAPISCO, REBOCO E PINTURA ACRÍLICA A 2 DEMÃOS, INCL. PILARES, CINTAS E SAPATAS, EMPREGANDO ARG. CIMENTO CAL E AREIA	R\$ 201.271,11	1,84%	46,56%	A
TELHAMENTO COM TELHA ONDULADA DE FIBROCEMENTO E = 6 MM, COM RECOBRIMENTO LATERAL DE 1/4 DE ONDA PARA TELHADO COM INCLINAÇÃO MAIOR QUE 10°, COM ATÉ 2 ÁGUAS, INCLUSIVE LANÇAMENTO. AF_07/2019	R\$ 189.325,49	1,73%	48,29%	A
CADERNA PARA AUDITÓRIO	R\$ 186.132,02	1,70%	49,99%	A
PINTURA COM TINTA ACRÍLICA, MARCAS DE REFERÊNCIA SUIVIL, CORAL E METALTEX, INCLUSIVE SELADOR ACRÍLICO, EM PAREDES E PORROS, A DUAS DEMÃOS	R\$ 168.390,00	1,54%	51,53%	A

Fonte: Planilha Eletrônica “3543-planilha-orcamentaria-e-cronograma-fisico-financeiro-1685704693”<sup>17</sup>.

Dentre os itens listados para exigência de comprovação de capacidade técnica, apenas o fornecimento e aplicação de concreto usinado (código 040253), representa pelo menos 4% do valor total do orçamento.

As parcelas não podem se confundir com itens de serviço da planilha

<sup>17</sup> Disponível em: <http://www.vilapavao.es.gov.br/licitacao>. Acessado em: 13 jun. 2023.

orçamentária, ainda que em alguns casos seja aceitável.

No caso em tela, itens de serviço que sequer apresentam valor significativo (maior que 4% do valor total do orçamento), são objeto de exigência para apresentação de atestados. Além de não serem materialmente relevantes, os itens não se revestem de complexidade técnica que os tornem distintos dos usualmente existentes em outras obras de mesmo porte e tipologia.

A descrição dos serviços conforme disposta no edital é extremamente detalhada, de tal forma que se torna restritiva. Para saneamento, a exigência de itens de serviço deve ser substituída por exigência de apresentação de atestados de execução de obras ou serviços com características semelhantes às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto.

Em consequência da análise aqui registrada, os quantitativos exigidos para fins de comprovação qualificação técnica-operacional são também irregulares pois não são referentes a parcelas e sim a serviços e, portanto, devem ser revistos para adequação à unidade de medida de cada parcela.

Diante do exposto, verifica-se que foram dispostas no Edital de Concorrência 1/2023 condições para qualificação técnica que podem comprometer o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

#### **2.3.3.4 Causas**

##### **2.3.3.4.1 Imperícia**

#### **2.3.3.5 Efeitos**

##### **2.3.3.5.1 Restrição à competitividade**

#### **2.3.3.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Curva ABC (ANEXO 02898/2023-5)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Orçamento (ANEXO 02898/2023-5)

#### **2.3.3.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso

necessárias<sup>18</sup>.

Sobre o achado “Exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo”, a PMVP, arguiu que: (i) a Lei 8.666/93 não traz critério objetivo para definir as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, diferentemente da Lei 14.133/21, que é clara ao considerar as parcelas de maior valor significativo aquelas que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação; (ii) a conjunção “ou” na nova lei, que substitui a conjunção “e” da antiga lei, aponta no sentido de que não necessariamente a parcela de maior relevância irá coincidir com o maior valor significativo, indicando maior independência entre complexidade técnica e valor estimado e, como a Administração optou por licitar com base na Lei 8.666/93, os itens de maior relevância não precisam ser de fato os que tenham maior valor significativo; (iii) o Edital está regido pela Lei 8.666/1993, sendo, portanto, inaplicável a Lei 14.133/21, pois é vedada a cumulação/aplicação conjunta das duas leis.

Apesar da discordância, informou que poderá retificar o Edital para substituir a exigência de comprovação de aptidão por itens de serviço para apresentação de atestados de execução de obras ou serviços com características semelhantes às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

### **2.3.3.8 Conclusão do achado**

Segundo o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, as exigências de qualificação técnica devem ser tão somente aquelas indispensáveis ao cumprimento das obrigações, sendo ilegais dispositivos que possam restringir inapropriadamente o certame.

Nesse sentido, a Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I, veda a inclusão de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações para contratações públicas, limitando a exigência de comprovação de aptidão por meio de atestados às parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, conforme disposto em seu art. 30, § 1º, I.

A jurisprudência indica que as parcelas de valor significativo são aquelas que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

Acórdão - TCU 31/2013 - Plenário

1. A demonstração da capacidade técnico-operacional de execução de serviços deve-se restringir às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado

---

18 Em atenção a expectativa de resolução dos achados, a equipe de fiscalização informou à PMVP, por meio do Ofício 03568/2023-8 que o presente acompanhamento examina também editais de outros entes jurisdicionados, seu Relatório de Fiscalização será emitido em novembro do ano corrente e a submissão de achados não substitui eventual contraditório tampouco tem o condão de interromper procedimentos licitatórios até julgamento de mérito.



Representação apontou possíveis irregularidades nas Concorrências 0609/2010, 0003/2011 e 0004/2011, conduzidas pela Superintendência Regional do Dnit no Estado do Espírito Santo, destinadas à construção de passarelas metálicas nas rodovias BR-262/ES e BR-101/ES. Destaquem-se, entre as aventadas irregularidades, as exigências de demonstração de capacidade de execução dos serviços “Steel Deck MF-50” e “Gradil – fornecimento e assentamento de gradil” como requisitos de qualificação técnico-operacional das licitantes, o que teria afrontado o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988, no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, no art. 2º da Portaria DG 108/2008 e no parágrafo único do item “c” da Instrução de Serviço 004/2009, ambas do Dnit, bem como a orientação contida na Súmula - TCU - 263. Após examinar as razões de justificativas dos responsáveis ouvidos em audiência, o Relator ressaltou que “a jurisprudência do TCU é pacífica e inequívoca no sentido de que a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes deve se restringir às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado”, o que não ocorreu nas referidas concorrências. Observou que os mencionados serviços “contemplavam valores inexpressivos perante o custo total das obras”. Lembrou que apenas uma única empresa fora habilitada naqueles três certames e que as outras empresas foram inabilitadas por não cumprirem tais requisitos. Ressaltou que os objetos licitados merecem ser considerados comuns. Acrescentou que as citadas exigências afrontaram as disposições contidas nos normativos do próprio Dnit (Portaria DG 108/2008 e Instrução de Serviço 004/2009), que estabeleciam mínimo de representatividade financeira da ordem de 4% para permitir sua caracterização como serviço relevante para efeito de qualificação técnico-operacional. E que outras unidades do Dnit, ao lançarem edital para construção de passarelas, que também demandavam o uso da tecnologia Steel Deck não incluíram esse serviço como item que demandava demonstração de capacidade técnica para executá-lo. Concluiu, por esses motivos, que restou configurada efetiva restrição ao caráter competitivo daqueles certames. O Tribunal, então, em razão dessa e de outras irregularidades, decidiu apenar os responsáveis com multa do art. 58 da Lei 8.443/1992. Acórdão 31/2013-Plenário, TC 005.410/2011-8, relator Ministro Aroldo Cedraz, 23.1.2013

Da análise do Edital de Concorrência da Prefeitura Municipal de Vila Pavão 1/2023, observa-se que para a comprovação de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional foram estabelecidas as seguintes parcelas:

Figura 3 – Parcelas definidas para apresentação de atestados de capacidade técnica

Item	Código	Tabela	Descrição dos Serviços
5.1.2	040253	DER-EDI	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCK=30 MPA - CONSIDERANDO LANÇAMENTO MANUAL PARA INFRAESTRUTURA (5% DE PERDAS JÁ INCLuíDO NO CUSTO)
5.1.5 5.2.5 5.2.2	040243	DER-EDI	FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÔRMA, DE ARMADURA CA-50 A MÉDIA, DIÂMETRO DE 6.3 A 10.0 MM
5.2.6	43048	DER-EDI	FÔRMA EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA PLASTIFICADA 12MM PARA ESTRUTURA EM GERAL, 5 REAPROVEITAMENTOS, REFORÇADA COM SARRAFOS DE MADEIRA 2.5X10CM (INCL MATERIAL, CORTE, MONTAGEM, ESCORAS EM EUCALIPTO E DESFORMA)
8.10	040332	DER-EDI	LAJE PRÉ-MOLDADA, COM EPS, INCLUSIVE CAPEAMENTO E = 4 CM, SC = 200 KG/M2, L = 8,00 M
10.1	ADAPTADO ORSE 12183	COMP. 08	BRISSE METÁLICO SM-84 COR PRATA OU SIMILAR, COM ESTRUTURA E MONTAGEM
11.1	100208	DER-EDI	ÍNDICE DE IMPERM.C/ MANTA ASFÁLTICA ATENDENDO NBR 9952, ASFALTO POLIMERIZADO ESP.3MM, REFORÇ.C/ FILME INT. POLIETILENO, REGUL. BASE C/ ARG.1:4 ESP.MÍN.15MM, PROTEÇÃO MEC. ARG.1:4 ESP.20MM E JUNTAS DILAT.
	96113	SINAPI	FORRO EM PLACAS DE GESSO, PARA AMBIENTES COMERCIAIS. AF_05/2017_P

12.3	120232	DER-EDI	CERÂMICA 10 X 10 CM, REF CAMBURI BRANCO ELIANE, CECRISA OU PORTOBELLO, EMPREGANDO ARGAMASSA COLANTE, INCLUSIVE REJUNTAMENTO JUNTA PLUS CINZA CLARO ESP. 3 MM
13.9	101727	SINAPI	PISO VINÍLICO SEMI-FLEXÍVEL EM PLACAS, PADRÃO LISO, ESPESSURA 3,2 MM, FIXADO COM COLA. AF_09/2020
15.39	151715	DER-EDI	SUBESTAÇÃO EXT. AÉREA TRIFÁS. 225KVA, COMPLETA, C/ QUADROS DE MEDIÇÃO, TRANSF. A ÓLEO, CHAVE GERAL TRIP., POSTE E ACESSÓRIOS, CONF. NOR-TEC-01 DA ESCELSA, INCL. MURETA REV. C/ ARG. CIMENTO, CAL HIDRAT. CH1 E AREIA TRAÇO 1:0.5:6
16.1.1	160607	DER-EDI	EXTINTOR DE INCÊNDIO PORTÁTIL DE PÓ QUÍMICO ABC COM CAPACIDADE 2A-20B:C (4 KG), INCLUSIVE SUPORTE PARA FIXAÇÃO, EXCLUSIVE PLACA SINALIZADORA EM PVC FOTOLUMINESCENTE
16.1.2	101906	SINAPI	EXTINTOR DE INCÊNDIO PORTÁTIL COM CARGA DE CO2 DE 4 KG, CLASSE BC - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_10/2020_P
16.1.3	160602	DER-EDI	HIDRANTE DE PAREDE, COM ABRIGO EM CHAPA, 60X90X17CM, COM SUPORTE E MANGUEIRA 20M 63MM, ADAPTADOR ROSCA FÊMEA E ENGATE RÁPIDO, ESGUICHO EM LATÃO REGULÁVEL, REGISTRO GLOBO ANGULAR 45º/ 63MM
16.2.1	160305	DER-EDI	CONDUTOR DE COBRE NÚ, SEÇÃO DE 35MM2, INCLUSIVE SUPORTES ISOLADORES E ACESSÓRIOS DE FIXAÇÃO, CONFORME PROJETO
16.2.3	160309	DER-EDI	TERMINAL AÉREO EM LATÃO (MINICAPTOR), COM CONECTOR E FIXAÇÃO HORIZONTAL 250MM X 10MM, REF. TEL-2024, INCLUSIVE VEDAÇÃO DOS FUROS COM POLIURETANO REF. TEL 5905, MARCA DE REF. TERMOTÉCNICA OU EQUIVALENTE
17.1	MERCADO	COMP. 21	RESERVATÓRIO METÁLICO TIPO TUBULAR 10.000L
20.12	ADAPTADO SEINFRA C4729	COMP. 09	CERCA/GRADIL NYLOFOR H=2,03M, MALHA 5 X 20CM - FIO 4,30MM, COM FIXADORES DE POLIAMIDA EM POSTE 40 X 60 MM CHUMBADOS EM BASE DE CONCRETO (EXCLUSIVE ESTA), REVESTIDOS EM POLIESTER POR PROCESSO DE PINTURA ELETROSTÁTICA (GRADIL E POSTE), NAS CORES VERDE OU BRANCA - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO

Fonte: Edital de Concorrência 1/2023 – Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

A representatividade dos itens de serviço do orçamento está avaliada na Curva ABC constante do arquivo de planilha eletrônica com o orçamento

Figura 4 – Faixa A da Curva ABC do orçamento do Edital de Concorrência 1/2023.

CURVA ABC - PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO				
DATA BASE: SINAPI OUTUBRO/2022 - DER-EDI OUTUBRO/2022 - DER-ROD JAN/2022 - SEINFRA PINI TCPO PINI OUTUBRO/2022 BDI: 29,93 % BDI DIFERENCIADO: 16,67 % L.S. NÃO-DESONERADAS: 187,27%				
DESCRIÇÃO SERVIÇO	VALOR UNITÁRIO	PESO	PESO ACUMULADO	CURVA ABC
GABÃO COM TELA DE ARAME GALVANIZADO, FIO 2,7MM, MALHA HEXAGONAL 8 X 10CM, TIPO CAIXA	R\$ 565.236,52	5,17%	5,17%	A
FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCK=30 MPa - CONSIDERANDO LANÇAMENTO MANUAL PARA INFRA-ESTRUTURA (5% DE PERDAS JÁ INCLUIDO NO CUSTO)	R\$ 525.516,15	4,80%	9,97%	A
FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÓRMA, DE ARMADURA CA-50 A GROSSA, DIÂMETRO DE 12,5 A 25,0MM	R\$ 510.073,79	4,66%	14,63%	A
LAJE PRÉ-MOLDADA, A REVESTIR, INCLUSIVE CAPEAMENTO E = 4 CM, SC = 200 KG/M2, L = 8,00 M	R\$ 440.966,32	4,03%	18,66%	A
FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCK=30 MPa - CONSIDERANDO BOMBEAMENTO (5% DE PERDAS JÁ INCLUIDO NO CUSTO) (5% DE TAXA P/ CONCR. BOMBEADO)	R\$ 439.160,27	4,01%	22,68%	A
FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÓRMA, DE ARMADURA CA-50 A MÉDIA, DIÂMETRO DE 6,3 A 10,0 MM	R\$ 429.840,99	3,93%	26,61%	A
FÓRMA EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA PLASTIFICADA 12MM PARA ESTRUTURA EM GERAL, 5 REAPROVEITAMENTOS, REFORÇADA COM SARRAFOS DE MADEIRA 2,5X10CM (INCL. MATERIAL, CORTE, MONTAGEM, ESCORAS EM EUCALITO E DESMONTAGEM)	R\$ 357.191,69	3,26%	29,87%	A
ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO 14X19X39CM, C/ RESIST. MÍNIMO A COMPRES. 2,5 MPa, ASSENT. C/ ARG. DE CIMENTO, CAL HIDRATADA CH1 E AREIA NO TRAÇO 1:0,5:8 ESP. DAS JUNTAS 20MM E ESP. DAS PAREDES, 5/ REV. 14CM	R\$ 353.279,00	3,23%	33,10%	A
CERÂMICA 10 X 10 CM, REF. CAMBURI BRANCO ELIANE, CECISA OU PORTOBELLO, EMPREGANDO ARGAMASSA COLANTE, INCLUSIVE REJUNTAMENTO JUNTA PLUS CINZA CLARO ESP. 3 MM	R\$ 305.924,65	2,80%	35,90%	A
FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÓRMA, DE ARMADURA CA-50 A GROSSA, DIÂMETRO DE 12,5 A 25,0MM	R\$ 277.183,31	2,53%	38,43%	A
FÓRMA DE TÁBUA DE MADEIRA DE 2,5 X 30,0 CM PARA FUNDAÇÕES, LEVANDO-SE EM CONTA A UTILIZAÇÃO 5 VEZES (INCLUIDO O MATERIAL, CORTE, MONTAGEM, ESCORAMENTO E DESMONTAGEM)	R\$ 268.004,27	2,45%	40,88%	A
ÍNDICE DE IMPERMEABILIZAÇÃO ATENDENDO NBR 9552, ASFALTO POLIMERIZADO ESP. 3MM, REFORÇ. C/ FILME INT. POLIETILENO, REGUL. BASE C/ ARG. 1:4 ESP. MÍN. 15MM, PROTEÇÃO MEC. ARG. 1:4 ESP. 20MM E JUNTAS DILAT.	R\$ 216.816,97	1,98%	42,86%	A
PRISO CERÂMICO EMALTADO, PEI 5, ACABAMENTO SEMIBRILH., DIM. 45X45CM, REF. DE COR CARGO PLUS WHITE ELIANE/EQUIV. ASSENTADO COM ARGAMASSA DE CIMENTO COLANTE, INCLUSIVE REJUNTAMENTO	R\$ 203.516,55	1,86%	44,72%	A
MURO DE ALVENARIA DE BLOCOS CERÂMICOS 10X20X30CM, C/ PILARES A CADA 2 M, ESP. 10CM E H=2,3M, REVESTIDO COM CHAPISCO, REBOCO E PINTURA ACRÍLICA A 2 DEMÃOS, INCL. PILARES, CINTAS E SAPATAS, EMPREGANDO ARG. CIMENTO CAL E AREIA	R\$ 201.271,11	1,84%	46,56%	A
TELHAMENTO COM TELA ONDULADA DE FIBROCEMENTO E = 8 MM, COM RECOBRIMENTO LATERAL DE 1/4 DE ONDA PARA TELHADO COM INCLINAÇÃO MAIOR QUE 10°, COM ATÉ 2 ÁGUAS, INCLUSIVE IÇAMENTO. AF_07/2019	R\$ 189.325,49	1,73%	48,29%	A
CADERNA PARA AUDITÓRIO	R\$ 186.132,02	1,70%	49,99%	A
PINTURA COM TINTA ACRÍLICA, MARCAS DE REFERÊNCIA SIVINIL, CORAL E METALTEX, INCLUSIVE SELADOR ACRÍLICO, EM PAREDES E FORROS, A DUAS DEMÃOS	R\$ 168.390,00	1,54%	51,53%	A

Fonte: Planilha Eletrônica “3543-planilha-orçamentaria-e-cronograma-fisico-financeiro-1685704693”<sup>19</sup>.

Dentre os itens listados para exigência de comprovação de capacidade técnica, apenas o fornecimento e aplicação de concreto usinado (código 040253), representa pelo menos 4% do valor total do orçamento.

As parcelas não podem se confundir com itens de serviço da planilha orçamentária, ainda que em alguns casos seja aceitável.

No caso em tela, itens de serviço que sequer apresentam valor significativo (maior que 4% do valor total do orçamento), são objeto de exigência para apresentação de atestados. Além de não serem materialmente relevantes, os itens não se revestem de complexidade técnica que os tornem distintos dos usualmente existentes em outras obras de mesmo porte e tipologia.

A descrição dos serviços conforme disposta no edital é extremamente detalhada, de tal forma que se torna restritiva. Para saneamento, a exigência de itens de serviço deve ser substituída por exigência de apresentação de atestados de execução de obras ou serviços com características semelhantes às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto.

Em consequência da análise aqui registrada, os quantitativos exigidos para fins de comprovação qualificação técnica-operacional são também irregulares pois não são referentes a parcelas e sim a serviços e, portanto, devem ser revistos para adequação à unidade de medida de cada parcela.

Diante do exposto, verifica-se que foram dispostas no Edital de Concorrência 1/2023 condições para qualificação técnica que podem comprometer o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, em desacordo com

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.vilapavao.es.gov.br/licitacao>. Acessado em: 13 jun. 2023.

os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

### **2.3.3.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que, nessa e em licitações futuras, se abstenha de exigir comprovação de capacidade técnica por meio de atestados de execução de serviços que não apresentem relevância técnica e valor significativo.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

#### **2.3.4 A15(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisito de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação**

##### **2.3.4.1 Critérios**

Lei - 8.666/1993, art. 3º, §1º, I

Constituição federal - art. 37

##### **2.3.4.2 Objetos**

###### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

##### **2.3.4.3 Situação encontrada**

O Edital de Concorrência 1/2023 estabelece, para a comprovação de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional, exigências de atestados de execução de itens de serviços<sup>20</sup> passíveis de subcontratação, tais como fornecimento e instalação de piso vinílico, de reservatório tubular, de gradil *nylofor*, entre outros. Por outro lado, o Edital proíbe a

---

20 As parcelas não são os itens de serviço da planilha orçamentária e, como já apontado no achado "exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo", a seleção das parcelas no caso em tela é irregular e oferece limitação à competição.

subcontratação.

## 23 – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

[...]

23.4 - É vedado à empresa contratada a subcontratação total ou parcial do contrato com outrem, a cessão ou transferência total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no Edital e no Contrato.

Embora a jurisprudência<sup>21</sup> implique em proibição à exigência de atestados para serviços passíveis de subcontratação, a boa prática será aquela aderente à Lei 14.133/2021, que prevê, no art. 67, § 9º<sup>22</sup>, a possibilidade de apresentação de atestados em nome de possíveis futuros subcontratados.

Assim, para saneamento favorável à competição, a exigência de itens de serviço deve ser substituída por exigência de apresentação de atestados de execução de obras ou serviços com características semelhantes às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto. Além disso, a restrição à subcontratação deve ser objeto de reavaliação pois há lacuna de motivação.

Como boa prática, o Edital deve possibilitar a apresentação de atestados em nome de possíveis futuros subcontratados sem vedar que vários licitantes apresentem o mesmo possível subcontratado.

Diante do exposto, verifica-se que foram dispostas no Edital de Concorrência 1/2023 condições para execução contratual com potencial de onerar as possíveis propostas de licitantes e gera menor eficiência para a contratação, em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

### 2.3.4.4 Causas

#### 2.3.4.4.1 Imperícia

### 2.3.4.5 Efeitos

#### 2.3.4.5.1 Restrição à competitividade

### 2.3.4.6 Evidências

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Orçamento (ANEXO 02898/2023-5)

---

21 “A exigência, para fins de habilitação, de experiência anterior com relação a serviços que serão subcontratados é restritiva à competitividade da licitação”. Acórdão 2679/2018-TCU-Plenário. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia-de-bolso.htm>>. Acessado em: 26 maio 2023.

22 Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:  
[...]

§ 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Curva ABC (ANEXO 02898/2023-5)

### 2.3.4.7 Esclarecimentos do fiscalizado

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias<sup>23</sup>.

Sobre o achado “Exigência de requisitos de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação”, a PMVP, arguiu que: (i) o Edital está regido pela Lei 8.666/1993 e é inaplicável a Lei 14.133/2021, pois é vedada a aplicação conjunta das duas leis<sup>24</sup>; (ii) o Edital será alterado no sentido de não proibir a subcontratação, porque existem itens que são passíveis de subcontratação, como é o caso do reservatório tubular; (iii) a exigência de comprovação técnico-operacional e técnico-profissional, se faz necessária nos demais itens, uma vez que geralmente é a empresa contratada pela Administração que executa o serviço, pois na composição dos itens de serviço tais como fornecimento e instalação de piso vinílico e gradil *nylofor*, consta mão de obra “da própria empresa”.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

### 2.3.4.8 Conclusão do achado

Conforme pontuado anteriormente, a principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

No presente caso, o jurisdicionado optou por suspender o edital na expectativa de republicá-lo<sup>25</sup>, com retificações necessárias, após decisão deste TCEES.

---

23 Em atenção a expectativa de resolução dos achados, a equipe de fiscalização informou à PMVP, por meio do Ofício 03568/2023-8 que o presente acompanhamento examina também editais de outros entes jurisdicionados, seu Relatório de Fiscalização será emitido em novembro do ano corrente e a submissão de achados não substitui eventual contraditório tampouco tem o condão de interromper procedimentos licitatórios até julgamento de mérito.

24 Lei 14.133/2021

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, desde que:

(...)

§ 2º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do caput do art. 193.

(...)

Art. 193. Revogam-se:

(...)

II - em 30 de dezembro de 2023:

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

25 Em resposta ao Ofício de Submissão, o Prefeito Municipal de Vila Pavão protocolizou o Ofício nº 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo 12481/2023) com a informação de que “a Concorrência Pública 1/2023 foi suspensa por tempo indeterminado no dia 3/7/2023, para análise e eventuais alterações, caso se façam necessárias, até que sejam resolvidos os achados de auditoria em questão”.

Em atenção à informação contida no Ofício 155/2023 – GPVP/ES, sobre a expectativa de decisão deste TCEES no mérito dos achados de fiscalização, foi encaminhado o Ofício TC 3568/2023-8 com informação sobre o prazo para emissão do Relatório Final deste Acompanhamento, entre outros esclarecimentos.

Em seus argumentos, considerou que a boa prática indicada, qual foi, permitir a apresentação de atestados em nome de possíveis futuros subcontratados, conforme previsto no art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021, não pode ser aplicada pois configuraria descumprimento ao § 2º do art. 191.

Com máxima vênia, não se trata de uso irregular combinado da Lei 14.133/2021, mas sim de uso apropriado, entende-se, de prática favorável ao princípio da competitividade. Tal prática pode ser observada na jurisprudência do TCU.

Acórdão TCU 2992/2011 – Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secob-1, contra possível restrição à competitividade decorrente da vedação à subcontratação de serviços tradicionalmente terceirizados em obras aeroportuárias, bem como da exigência de habilitação técnica para itens específicos de instalações de aeroportos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno;

9.2. determinar à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República que, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, tome as providências para alteração do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, de modo que as exigências de habilitação técnico-operacional das licitantes refiram-se, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e de maior valor significativo do objeto a ser contratado, a fim de compatibilizar o normativo da empresa pública com o disposto no artigo 30 da Lei 8.666/1993 e com a Súmula 263/2011-TCU;

9.3. determinar à Infraero que, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal:

9.3.1. verifique a estrita necessidade de solicitar atestados de capacidade técnico-operacional e profissional para comprovação de experiência dos licitantes em serviços ou itens específicos da obra, limitando tais exigências, nas situações ordinárias, à expertise na execução de obras similares ou equivalentes tidas como um todo, por desnecessária restrição à competitividade do certame, em respeito ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;

9.3.2. caso estritamente necessário à certeza da boa execução do objeto exigirem-se atestados relativos a serviços específicos da obra, certifique-se que se trata de encargo materialmente relevante, com particularidade técnica ou executiva que o torne distinto do usualmente existente em outras obras de mesmo porte e tipologia, observando, necessariamente, os seguintes condicionantes:

9.3.2.1. em razão da vedação à subcontratação de serviços para os quais se solicitem atestados de capacidade técnica, tal qual consta do art. 126, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, caso o encargo seja materialmente

relevante e, por sua especialidade, seja normalmente subcontratado pelas empresas de engenharia em objeto congênere, verifique a viabilidade do parcelamento da licitação, nos termos da Súmula 247-TCU, ou, se tecnicamente, praticamente ou economicamente inviável, autorize a formação de consórcios no instrumento convocatório, nos moldes do art. 33 da Lei 8.666/93;

9.3.2.2. no caso da existência de monopólio ou oligopólio na execução de serviço usualmente subcontratado, com pequeno número de empresas aptas ao fornecimento de determinado equipamento ou domínio da tecnologia construtiva tecnicamente e materialmente relevantes, abstenha-se de solicitar atestados de capacidade técnica relativos à comprovação de experiência para a sua execução;

9.3.3. exija das contratadas originais, nos casos abrangidos pelo subitem 9.3.2.2 desta decisão ou **no caso da subcontratação de parcela da obra para a qual houve solicitação de atestados de qualificação técnica na licitação, como condicionante de autorização para execução dos serviços, a comprovação de experiência das subcontratadas para verificação de sua capacidade técnica, disposição essa que deve constar, necessariamente, do instrumento convocatório;**

[g.n]

Cumpra apresentar ainda, o que traz a Doutrina<sup>26</sup> sobre o tema.

A questão à luz do regime das licitações

1. Não me parece necessário muito discorrer para reafirmar que o instituto da subcontratação (ou, como é mais conhecida, dada a verdadeira hegemonia do regime de empreitada nas contratações públicas, a subempreitada) é plenamente admitido no nosso ordenamento. Isso decorre de expressa disposição legal (artigo 72, Lei nº 8.666/93), em prescrição normativa que, a meu ver, não deixa margem a dúvidas hermenêuticas. Parcela do escopo contratual, diz a Lei, pode ser objeto de subcontratação, mantida a responsabilidade daquele pela Administração originalmente contratado. E a lei, neste sentido, regrou o óbvio. Não há a possibilidade de uma empresa executar, por si e pelos seus empregados, todas as etapas do processo produtivo demandadas para execução de um complexo objeto contratual.

[...]

2. A questão posta aqui, porém, não é a da

---

26 Marques Neto, F. de A. (2004). A admissão de atestados de subcontratada nomeada nas licitações para concessão de serviços públicos. Revista De Direito Administrativo, 238, 121–130. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v238.2004.44065>. Acessado em: 16 ago. 2023.



admissibilidade da subcontratação (embora com ela tangencie). A questão está em saber se um edital de licitação pode admitir, como forma de comprovação da capacidade técnico-operacional (da empresa e não do seu pessoal), a apresentação de atestados por parte de empresa não licitante nem integrante de consórcio, que na condição de subcontratado especialista assuma compromisso com a execução do empreendimento sob a responsabilidade do licitante, na hipótese de sagrar-se ele vencedor da disputa. Mais do que admissível, tal prescrição me parece ser absolutamente recomendável à luz do regime público das licitações.

[...]

4. Como afirmei, a subcontratação de terceiros para execução de parcelas específicas é expressamente admitida em lei e como tal prescinde de estar expressamente prevista no edital e no contrato (salvo, obviamente, se neles estiver vedada o que envolverá uma discussão quanto à legalidade da vedação). Mais ainda, a subcontratação, mormente aquelas atinentes a serviços ou fornecimentos especializados, é necessária e contumaz. Ora, se é admitido e costumeiro que o contratado se sirva de terceiros para executar o empreendimento contratado e se assim proceder, não deixa de ser responsável perante a Administração, quer me parecer inexistir na lei qualquer vedação a que o próprio edital admita esta possibilidade. Tanto melhor será que o licitante já desde a fase licitatória, exponha e submeta ao crivo da Administração os terceiros de quem se socorrerá para executar parcelas específicas do empreendimento.

[...]

Em outro ponto, o ente concordou com a necessidade de permissão da subcontratação, antes não prevista no Edital. Arguiu, no entanto, que os serviços de piso vinílico e gradil *nylofor* serão instalados com mão de obra própria da empresa contratada.

Nesse ponto, o argumento não merece prosperar. Primeiro porque somente ao licitante cabe decidir se subcontratará fornecimento sem instalação ou com instalação de produtos específicos. Segundo porque, conforme jurisprudência já apresentada, em situações ordinárias, a exigência de comprovação de aptidão deve ser limitada à expertise na execução de obras similares ou equivalentes tidas como um todo.

Dessa forma, conclui-se pela manutenção da proposta para saneamento, qual é retificar o Edital com: (i) substituição de exigência de apresentação de atestados de execução de itens de serviço por exigência de apresentação de atestados de execução de obras com características semelhantes e; (ii) permitir a subcontratação.

Ainda, como boa prática, o Edital deve possibilitar a apresentação de atestados em nome de possíveis futuros subcontratados sem vedar que vários licitantes apresentem o mesmo possível subcontratado.

#### **2.3.4.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que, nessa e em licitações futuras para contratação de obras e serviços de engenharia se abstenha de proibir a subcontratação parcial.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

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

Recomendar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que inclua, nessa e em futuras licitações para contratação de obras e serviços de engenharia a possibilidade de a qualificação técnica ser demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

#### **2.3.5 A16(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] Exigência de certidão negativa de recuperação judicial e omissão com relação à proibição de consórcios**

##### **2.3.5.1 Critérios**

Lei - 11.101/2015, art. 52, II

Lei - 8.666/1993, art. 30, §1º, I

Parecer - TCEES 8/2015

Constituição federal - art. 37

##### **2.3.5.2 Objetos**

###### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados

pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

### **2.3.5.3 Situação encontrada**

O Edital de Concorrência da PMVP 1/2023 exige a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial. Em seus termos.

#### **7.5. Qualificação Econômico-Financeira**

[...]

7.5.5 Certidão negativa de falência ou recuperação judicial, ou liquidação judicial, ou de execução patrimonial, conforme o caso, expedida pelo distribuidor da sede do licitante, ou de seu domicílio, dentro do prazo de validade previsto na própria certidão, ou, na omissão desta, expedida a menos de 30 (trinta) dias contados da data da sua apresentação.

A jurisprudência deste TCEES é no sentido de que a Administração Pública não pode restringir totalmente que empresas em recuperação judicial participem de procedimento licitatório, possibilitando a participação de empresa que apresentar certidão positiva, desde que o juízo em que tramita o procedimento da recuperação judicial certifique que a empresa está apta econômica e financeiramente a suportar o cumprimento de um futuro contrato com a Administração pública, levando em consideração o objeto a ser contratado.

#### **PARECER/CONSULTA TC-008/2015 – PLENÁRIO**

Tratam os presentes autos de consulta formulada pelo Sr. (...), Diretor Presidente da Companhia Espírito Santense de Saneamento- CESAN(...).

(...) Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3519/2013, em que Diretor Presidente da Companhia Espírito Santense De Saneamento - CESAN, [...~], formula consulta a este Tribunal questionando acerca da possibilidade de dispensar a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial em licitações de menor complexidade, bem como de permitir a participação no certame licitatório de empresas em recuperação judicial, desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório

(...) Por todo o exposto, tendo sido a presente consulta conhecida pelo Plenário desta Corte, nos termos da Decisão TC 3717/2014, quanto ao mérito, responde-se, nos seguintes termos:

a) É possível que a Administração Pública, a seu critério, não exija no edital de licitações alguns dos documentos previstos no artigo 31, da Lei nº 8.666/93, como por exemplo, o previsto no inciso II (certidão negativa de falência ou concordata), que hoje pode ser interpretado no sentido de abranger a certidão negativa de recuperação judicial.

b) Caso, no entanto, a Administração Pública exija como um dos

requisitos para a qualificação econômico-financeira, a certidão negativa de recuperação judicial, esta deverá ser apresentada pelos licitantes.

c) Ressalta-se, contudo, que a Administração Pública não poderá fazer restrição total no edital licitatório acerca da possibilidade de empresas em recuperação judicial participarem do procedimento licitatório. Isso porque, caso a Administração Pública exija no edital de licitação a certidão negativa de recuperação judicial, a empresa que apresentar certidão positiva, poderá participar, desde que o juízo em que tramita o procedimento da recuperação judicial certifique que a empresa está apta econômica e financeiramente a suportar o cumprimento de um futuro contrato com a Administração pública, levando em consideração o objeto a ser contratado.

A Lei 11.101/2005, que regula a recuperação judicial, no inciso II do art. 52, estabelece que o juiz, ao deferir o processamento da recuperação judicial, no mesmo ato, determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerça suas atividades, observado o disposto no §3º do art. 195 da Constituição Federal<sup>27</sup> e no art. 69 daquela Lei<sup>28</sup>.

Art. 52. Estando em termos a documentação exigida no art. 51 desta Lei, o juiz deferirá o processamento da recuperação judicial e, no mesmo ato:

[...]

II - determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerça suas atividades, observado o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal e no art. 69 desta Lei;

Além disso, a previsão clara, em edital, das condições necessárias no caso de certidão positiva de recuperação judicial evita a ocorrência de impugnações e/ou representações nesta Corte, como é o exemplo do Processo 5284/2013 que culminou com o Acórdão 1265/2016 – Plenário.

ACÓRDÃO TC-1265/2016 – PLENÁRIO (excerto)

Trata-se de representação formulada pelo (...) em que foram narrados indícios de irregularidades no Edital de Concorrência Pública 4/2013, por meio do qual o Município de São Mateus instaurou procedimento visando à contratação de empresa especializada em engenharia para execução de sistema de drenagem pluvial (...)

(...) II.2.1.7 Restrição à participação de empresas em recuperação judicial

Este Tribunal de Contas, julgando questão análoga trazida no Processo TC 6.947/2012, firmou o entendimento de que **não se deve impedir a participação de empresas em recuperação judicial, desde que a recuperação esteja devidamente homologada**, pois, “impedir empresa

---

27 CF 88

Art. 195. [...]

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

28 Lei Federal 11.0101/2005

Art. 69. Em todos os atos, contratos e documentos firmados pelo devedor sujeito ao procedimento de recuperação judicial deverá ser acrescida, após o nome empresarial, a expressão "em Recuperação Judicial".

em recuperação judicial de participar de certames públicos, manter ou prorrogar contratos já firmados com o Poder Público, significa, na prática, privar empresas que se lancem à prestação de serviço público do direito de sanear suas dívidas e se reestruturar, em franca violação do princípio da igualdade": (...)

(...) Logo, também em relação a este item, acompanho o entendimento técnico, pois está demonstrada mais esta restrição imposta pelo edital CP 4/2013.

[grifo nosso]

Assim, entende-se que a boa prática é o edital apresentar claramente a condição de exceção em relação à apresentação de certidão positiva de recuperação judicial, uma vez que a redação totalmente proibitiva concorre para diminuição da quantidade de licitantes e, portanto, oferece restrição à competitividade, violando o art. 3º da Lei 8.666/93.

Ainda sobre condições de habilitação, cumpre registrar que o edital é omissivo com relação à proibição ou permissão de consórcios que, com base na jurisprudência, é decisão discricionária da Administração que pode comprometer a competitividade.

#### ACÓRDÃO TCEES 78/2019-4 – PRIMEIRA CÂMARA

Trata-se de Representação, com pedido cautelar, formulada pela empresa (...), em que alega irregularidades no âmbito da Concorrência Pública nº 003/2018 (Processo Administrativo nº 505.645/2018), da Prefeitura Municipal de Nova Venécia, (...).

(...) adoto como razões de decidir a fundamentação elaborada na ITI 114/2019-7, abaixo transcrita e encampo o entendimento ministerial no sentido de reconhecer a improcedência da representação:

#### (...) 2.1 VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO, SEM JUSTIFICATIVA

(...) A opção pela participação de empresas em consórcios encontra-se na esfera da discricionariedade administrativa, sendo necessário avaliar a conveniência e a oportunidade no caso concreto. Essa análise deve ser feita de maneira cautelosa e, se ficar constatado que em razão da complexidade do objeto, sua extensão ou outras circunstâncias, a participação de consórcios é necessária, já que poucas empresas no mercado estão aptas a executá-lo isoladamente, deve a Administração admitir a participação, em homenagem ao princípio da competitividade.

(...) Este TCE tem decidido no sentido de que **a formação de consórcio pode incentivar ou restringir a competição, de acordo com o caso concreto, e no sentido de que a vedação representa irregularidade se não for devidamente motivada de acordo com o caso concreto**, conforme acórdãos TC-1244/2016 e 505/2018, ambos do Plenário.

(...) Assim, a partir das informações trazidas aos autos pelos gestores, relacionadas à motivação que levou a Administração a não permitir a participação de consórcio, não identificamos a irregularidade alegada pela representante quanto a esta vedação.

[g.n]

A ausência de decisão motivada e, de sua conclusão impressa claramente no Edital, pode dar causa impugnações e/ou representações e, gerar maior custo de transação do procedimento licitatório.

Portanto, restou, como impropriedade, a falta de clareza na redação do edital sobre o a proibição de consórcio e, como irregularidade, a falta de clareza sobre as condições para participação de empresas em recuperação judicial.

Diante do exposto, verifica-se que foram dispostas no Edital de Concorrência 1/2023 condições de habilitação econômico-financeira que podem comprometer o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

#### **2.3.5.4 Causas**

##### **2.3.5.4.1 Negligência**

#### **2.3.5.5 Efeitos**

##### **2.3.5.5.1 Restrição à competitividade**

##### **2.3.5.5.2 Risco de impugnação do edital**

#### **2.3.5.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

#### **2.3.5.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias.

Sobre o presente achado, informou que será retificada a redação do edital para dar clareza à proibição de consórcio e às condições para participação de empresas em recuperação judicial.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

#### **2.3.5.8 Conclusão do achado**

Conforme pontuado anteriormente, a principal finalidade do presente

acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

No presente caso, o ente jurisdicionado optou por suspender o edital na expectativa de republicá-lo, com retificações necessárias, após decisão deste TCEES.

Tendo em vista a concordância com o achado, resta ressaltar a necessidade de motivação para permissão ou proibição da participação de consórcios.

### **2.3.5.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone que, nessa e em licitações futuras para contratação de obras e serviços de engenharia: (i) permita a participação de empresas em recuperação judicial, estabelecendo as condições para tal, consoante a jurisprudência deste TCEES; (ii) estabeleça cláusula sobre a participação de consórcio (permissão ou proibição) de forma motivada.

#### **Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

### **2.3.6 A17(Q5) - [PMVP Concorrência 1/2023] Deficiência de Estudo Técnico Preliminar - ETP**

#### **2.3.6.1 Critérios**

Lei - 8.666/1993, art. 6, IX

Constituição federal - art. 37

#### **2.3.6.2 Objetos**

##### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

#### **2.3.6.3 Situação encontrada**

De acordo com a documentação recebida, o processo de licitação referente

à Concorrência Pública da PMVP 1/2023 (processo administrativo 1657/2023), regida pela Lei 8.666/1993, possui, como elemento de planejamento, documento intitulado Estudo Técnico Preliminar – ETP.

A Lei 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XX, descreve o ETP como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido, sua melhor solução e dá base projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Lei 14.133/2021

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

[...]

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que **caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução** e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se **conclua pela viabilidade da contratação**;

[g.n.]

Na instrução de processos de licitações regidos pela Lei 8.666/1993, em obras e serviços de engenharia, os elementos de projeto básico devem ser elaborados “com base nas indicações dos **estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento”, nos termos do inciso IX, art. 6º, da referida Lei.

Lei 8.666/1993

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

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos [...]

Assim, “estudos técnicos preliminares” são elementos de planejamento também presentes na Lei 8.666/2023 e utilizados para demonstrar viabilidade técnica.

O §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021 elenca os pontos que devem ser tratados no ETP.

Art. 18 [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:



I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 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.

Além das descrições contidas nesse dispositivo, a Instrução Normativa Seges 58/2022, da Secretaria de Gestão, vinculada à Secretaria Especial

de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério a Economia<sup>29</sup>, também é subsídio para compreensão do conteúdo necessário aos ETP.

IN Seges 58/2022

#### Definições

Art. 3º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I - Estudo Técnico Preliminar - ETP: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

[...]

III - contratações correlatas: aquelas cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si;

IV - contratações interdependentes: aquelas que, por guardarem relação direta na execução do objeto, devem ser contratadas juntamente para a plena satisfação da necessidade da Administração;

[...]

#### Conteúdo

Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa,

---

29 Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-n-58-de-8-de-agosto-de-2022-421221597>. Acessado em: 15 jun. 2023.

prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;

X - demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 1º O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas.

§ 2º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

§ 3º Em todos os casos, o estudo técnico preliminar deve privilegiar a consecução dos objetivos de uma contratação, nos termos no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021, em detrimento de modelagem de contratação centrada em exigências meramente

formais.

De forma não exaustiva, identifica-se no ETP apresentado as inconsistências relatadas a seguir.

O ETP apresentado é insuficiente para demonstrar a necessidade da contratação pois não traz dados e informações para caracterizar a necessidade de “ampliar o número de vagas ofertadas” tampouco localiza a contratação pretendida como parte de um planejamento maior para solução do problema.

O ETP não trata de resultados pretendidos em termos de economicidade, aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros. Não avalia possíveis contratações correlatas e, assim, deixa a lacuna de justificativa para o parcelamento da contratação, enquanto possível parte da solução. Tampouco avalia as estimativas das quantidades de materiais e serviços, considerando a possibilidade de parcelamento de objetos interdependentes, de modo a possibilitar economia de escala (poder de barganha) e deixa também a lacuna de justificativa para o não parcelamento de contratação.

O ETP não expõe os requisitos da contratação<sup>30</sup> tais como definição de padrões mínimos de qualidade e desempenho relativos a edificações escolares, critérios de sustentabilidade, por exemplo, de consumo de energia e de outros recursos. Também não faz levantamento de mercado<sup>31</sup> para identificar novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração e, com isso, deixa de justificar técnica e economicamente a escolha da solução que pretende contratar.

Ainda, o ETP não traz as exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica e nem análise sobre ciclo de vida, possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras.

Assim, considera-se que, para possibilitar a melhoria do gasto público pretendida pela Lei Federal 14.133/2021, em termos de elaboração de ETP, há necessidade de melhoria da capacidade no âmbito da Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Serviços Urbanos, responsável pela emissão do documento aqui examinado.

Tendo em vista que os recursos são provenientes do Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental – Funpaes, obtidos por meio de edital de Chamada Pública, considera-se que o Estado deve privilegiar a melhoria do gasto público e, no caso de repasses entre fundos, deve promover medidas para fomentar a melhoria do gasto público.

#### **2.3.6.4 Causas**

##### **2.3.6.4.1 Imperícia**

---

30 O ETP apresentado confunde “requisitos da contratação” com “obrigações da contratada”.

31 O ETP apresentado confunde “levantamento de mercado” com uma parte da etapa de elaboração de orçamento (levantamento de preços de mercado).

### **2.3.6.5 Efeitos**

2.3.6.5.1 Inadequação do objeto contratado para solução do problema público

### **2.3.6.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Estudo Técnico Preliminar (ANEXO 02890/2023-9)

### **2.3.6.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias<sup>32</sup>.

Sobre o achado “deficiência de Estudo Técnico Preliminar - ETP”, a PMVP, arguiu que o Edital está regido pela Lei 8.666/1993, então a Lei 14.133/2021 não é aplicável e, afirmou que o projeto básico foi elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, nos termos do inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/1993.

Especificamente sobre os pontos de análise do ETP pela equipe de fiscalização, respondeu nos seguintes termos.

*In casu*, na fase preparatória da Concorrência 1/2023 da PMVP foi realizado projeto básico elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, nos termos do inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/1993.

Dessa forma, demonstrou-se na fase interna que com a construção da nova escola será possível ampliar o número de vagas ofertadas, com o objetivo de alcançar todas as crianças e adolescentes do Município, sendo a educação um processo de humanização que perpetua por toda vida das pessoas.

A escola é um lugar institucional de educação para a cidadania, de uma importância cívica fundamental, não como uma antecâmara para a vida em sociedade mais, constituindo os primeiros degraus de uma caminhada que a família e a comunidade se enquadram (ASSIS, DE LIMA, 2011, p.5).

---

32 Em atenção a expectativa de resolução dos achados, a equipe de fiscalização informou à PMVP, por meio do Ofício 03568/2023-8 que o presente acompanhamento examina também editais de outros entes jurisdicionados, seu Relatório de Fiscalização será emitido em novembro do ano corrente e a submissão de achados não substitui eventual contraditório tampouco tem o condão de interromper procedimentos licitatórios até julgamento de mérito.

Conforme o último censo divulgado, o IDH de Vila Pavão é de 0,681 e a população é composta por 9.414 habitantes. Diante disso, possuir na sede do Município apenas uma escola de ensino fundamental para atender as crianças e pré-adolescentes que atenda todo este público estudantil tem dificultado indiretamente o aprendizado.

No mesmo sentido, vale dizer que a escola atual possui 19 anos de funcionamento sem passar por nenhuma reforma estrutural ao longo dos anos, contando apenas com pequenos reparos e manutenções perfunctórias. Paralelamente, a edificação nos dias atuais vem sofrendo com problemas graves no seu sistema elétrico e estrutural, devido o extenso período de fundação desde 1998.

À vista disso, todo o *layout* projetado para a construção da escola tem por finalidade transformar o ambiente escolar e gerar satisfação aos estudantes, fazendo com que desenvolvam conhecimento e agregando ainda mais na formação como cidadãos, dado ao passo que a escola, enquanto instituição de socialização secundária na vida dos indivíduos, tem por objetivo inserir normas legais, de socialização, comportamento e conhecimento dando continuidade em prepará-los para as duas etapas sociais futuras, o trabalho e o Estado.

Assim sendo, demonstrou-se através de cópia do processo já encaminhado a existência de “estudos técnicos preliminares” com elementos de planejamento presentes na Lei 8.666/2023 e utilizados para demonstrar viabilidade técnica.

No que concerne a demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração, verifica-se que o plano de contratações não é previsto na Lei 8.666/93. Dessa forma, não exige obrigatoriedade de estar presente no ETP.

Por outro lado, com relação as estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala, verifica-se que a estimativa das quantidades foi feita da seguinte forma: As quantidades foram mensuradas considerando-se os dados dos Projetos Executivos, conforme memória de cálculo em anexo ao processo. O levantamento foi criteriosamente detalhado em planilha, revisado, de forma a não haver inconformidades entre quantidades levantadas e quantidades reais a serem executadas.

Com relação ao levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, o levantamento de mercado condiz com os preços fornecidos pelo IOPES e DER. Quando não forem suficientes para a análise são construídos composições com orçamentos.

A estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação, tais informações foram demonstradas de acordo com a planilha orçamentária.

Apesar disso, não sendo este o entendimento da equipe de auditoria, o Município de Vila Pavão se compromete a promover medidas para fomentar a melhoria do gasto público, adequando as inconsistências relatadas no ETP.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

### 2.3.6.8 Conclusão do achado

A principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

Para o presente achado, qual é “deficiência de Estudo Técnico Preliminar - ETP”, a equipe de fiscalização registrou alguns **pontos de impropriedade** no documento, observados em análise não exaustiva, em resumo: (i) dados e informações para caracterizar a necessidade de “ampliar o número de vagas ofertadas”; (ii) caracterização da contratação pretendida como parte de um planejamento maior para solução do problema; (iii) resultados pretendidos em termos de economicidade, aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros; (iv) possíveis contratações correlatas; (v) justificativa para o parcelamento, enquanto parte de uma solução com finalidade educação ou, para o não parcelamento da contratação; (vi) requisitos da contratação tais como definição de padrões mínimos de qualidade e desempenho relativos a edificações escolares, critérios de sustentabilidade, por exemplo, de consumo de energia e de outros recursos; (vii) levantamento de mercado para identificar novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração; (viii) justificativa técnica e econômica da escolha da solução que pretende contratar; (ix) exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica e nem análise sobre ciclo de vida, possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras.

Em sua resposta, a PMVP afirma que o projeto básico foi elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que asseguram a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que o processo encaminhado tem os elementos necessários. Deixa de apontar quais documentos especificamente preencheriam as lacunas apontadas. Além disso, o jurisdicionado novamente, como no ETP, confunde “levantamento de mercado” com uma parte da etapa de elaboração de orçamento (levantamento de preços de mercado).

Ressalta-se que o TCEES tem jurisprudência sobre a exigibilidade dos estudos técnicos preliminares em contratações regidas pela Lei 8.666/1993.

Parecer em Consulta 00019/2020-1

A partir do exposto, a fim de responder aos questionamentos do Consulente constantes das letras a, b, c e d, e tomando por base os normativos federais sobre o tema, no intuito de aclarar os contornos do ETP nas contratações promovidas pelos entes federados cuja legislação não se debruce sobre a matéria,

concluimos:

Deve ser considerada obrigatória a realização de ETP em todas as contratações, seja

pela via direta ou por meio de licitação ou adesão a Ata de Registro de Preços, independentemente de ser para a aquisição de bens ou contratação de serviços, ou de ser o objeto de natureza simples ou complexa, a exceção das dispensas fundadas nos incisos I, II, III, IV e XI do artigo 24, da Lei 8.666/93, nas quais seria facultada a sua elaboração, e dos casos de prorrogações contratuais relativas a objetos de prestação de natureza continuada, nos quais seria dispensado o ETP.

Sobre o conteúdo mínimo indispensável para a elaboração do ETP, abordado na letra e, novamente recorremos à IN 40/2020 que disciplina, no seu artigo 7º, as informações que deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP Digital, e que consistiriam em:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;



X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável;

XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização;

XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

Todavia, apenas são considerados obrigatórios, nos termos do § 2º, “os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do caput deste artigo”, devendo ser apresentadas as justificativas para a não realização dos demais no próprio documento que materializa o ETP.

[...]

Assim, em que pese a jurisprudência trazida, considerando que a análise do ETP não foi exaustiva, o achado foi caracterizado como impropriedade e, ainda, a análise sobre a suficiência do projeto básico contém determinações de complementação dos elementos técnicos, não serão sugeridas propostas de encaminhamento.

#### **2.3.6.9 Proposta de encaminhamento**

Não há proposta de encaminhamento para o presente achado.

#### **2.3.7 A18(Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Falta de clareza e de impessoalidade do edital sobre os meios de comunicação à distância com os interessados**

##### **2.3.7.1 Critérios**

Constituição federal - art. 37

Lei - 8.666/1993, art. 3º, §1º, I

Lei - 8.666/1993, art. 40, IV

Lei - 8.666/1993, art. 40, VIII

##### **2.3.7.2 Objetos**

###### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF “Professora Esther da Costa Santos”, através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

### 2.3.7.3 Situação encontrada

O Edital não informa claramente os meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação.

A legislação estabelece que o edital indicará obrigatoriamente o local onde poderá ser examinado o projeto básico e meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos.

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

[...]

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

O Edital informa o *e-mail* apenas para agendamento da visita e técnica e, para esclarecimentos, informa que devem ser feitos via telefone ou presencialmente no setor de licitações.

7.4.3. Declarações para qualificação técnica.

[...]

f) A visita técnica, quando realizada, deverá ser por representante indicado expressamente pela empresa, com o acompanhamento de servidor público designado para essa finalidade, devendo ser realizado o prévio agendamento junto a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, pelo Telefone (27) 3753-1022 – Ramal 123 e pelo e-mail: semde@vilapavao.es.gov.br.

[...]

23.9 - As empresas que considerarem necessárias informações adicionais a respeito do objeto licitado, deverão entrar em contato com o Setor de Engenharia, através do telefone 0XX-27-3753-1001 - Ramal 112.

23.10 - Esclarecimentos complementares, cadastro e aquisição do Edital, poderão ser obtidas no setor de licitações na Rua Trav. Pavão, 80, 2º Andar, Centro, no horário de 08h00min às 11h00min e das 13h00min às 16h00min em dias úteis, pelo tel. (27) 3753-1022/3753-1195/3753-1196 e/ou obtido no site oficial [www.vilapavao.es.gov.br](http://www.vilapavao.es.gov.br) da Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

O projeto básico indica que informações podem ser obtidas por telefone.

#### 14 - LOCAL DE ENTREGA DA DOCUMENTAÇÃO

14.1. As propostas e documentações deverão ser entregues no seguinte endereço: No Setor de Licitação da Prefeitura Municipal de Vila Pavão localizado na Rua Travessa Pavão, 80 - no 2º Andar do edifício sede desta PMVP – Centro, Vila Pavão-ES, em dias úteis, no horário de 07h às 11h e de 13h às 17h. Email: [licitacao@vilapavao.es.gov.br](mailto:licitacao@vilapavao.es.gov.br).

#### 15 - INFORMAÇÕES

15.1. Mais informações poderão ser obtidas através dos telefones (27) 3753-1001, no horário de 07h às 17h, de segunda a sexta-feira na Prefeitura Municipal de Vila Pavão/ES.

#### 19 - CONSIDERAÇÕES GERAIS

19.1. As propostas seguirão o presente Projeto Básico, que visa à clareza e padronização dos requisitos.

Informações adicionais ou que extrapolem os requisitos objetivados pela Administração.

#### 20 - EQUIPE DE ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO

Secretaria	Responsável	Cargo	Telefone
OBRAS	José Henrique Martins Pinto	Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos	(27) 3753-1001
SEMDE	Daniela Soares Colombi	Subencarregada de Setor	(27) 3753-1001 Ramal: 123

Portanto, além da falta de clareza, há impessoalidade com relação aos meios de comunicação à distância para obtenção elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação.

O Edital indica que o acesso aos documentos referentes ao projeto básico é presencial ou, ao menos, não é claro quanto a sua disponibilização no *site* do ente.

4.3 - A licitante poderá retirar o exemplar do presente Edital pelo site oficial [www.vilapavao.es.gov.br](http://www.vilapavao.es.gov.br) ou na sala de licitações, situada a Rua Travessa Pavão, 80, 2º Andar, Centro, Vila Pavão/ES, em dia útil, no horário de 08h00min às 11h00min e das 13h00min às 16h00min, exceto os projetos básicos que estão a disposição dos interessados na CPL/PMVP, no endereço acima citado.

A Lei Federal 12.527/2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, determina, para Municípios de mais de 10.000 habitantes, que promovam independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de procedimentos licitatórios em *sites* oficiais na *internet*.

Lei 12.527/2011

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações

de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

[...]

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O Município de Vila Pavão possui 8.911 habitantes<sup>33</sup>, e, embora o edital não seja claro quanto à disponibilização dos elementos de projeto na *internet*, em consulta ao *site* da Prefeitura Municipal, observou-se a possibilidade de acesso.

Portanto, restou, como impropriedade, a falta de clareza na redação do edital sobre o acesso aos elementos de projeto e, como irregularidade, a falta de clareza e impessoalidade quanto ao meio de acesso à distância para informações e esclarecimentos relativos à licitação.

Diante do exposto, verifica-se que foram dispostas no Edital de Concorrência 1/2023 condições para acesso aos elementos de projeto e a informações e esclarecimentos que podem comprometer o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

#### **2.3.7.4 Causas**

##### **2.3.7.4.1 Imperícia**

##### **2.3.7.5 Efeitos**

---

<sup>33</sup> De acordo com o censo de 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/vila-pavao/panorama>. Acessado em: 29 jun. 2023.

#### 2.3.7.5.1 Restrição à competitividade

#### 2.3.7.6 Evidências

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

#### 2.3.7.7 Esclarecimentos do fiscalizado

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 - GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias.

Sobre o achado “Falta de clareza e impessoalidade do edital sobre os meios de comunicação à distância com os interessados”, a PMVP informou que, para saneamento, retificará a falta de clareza na redação do Edital sobre o acesso aos elementos de projeto, bem como eventual falta de clareza e impessoalidade quanto ao meio de acesso à distância para informações e esclarecimentos relativos à licitação, facilitando acesso aos elementos de projeto e a informações e esclarecimentos, de modo a não comprometer o caráter competitivo da licitação ou prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

#### 2.3.7.8 Conclusão do achado

Conforme pontuado anteriormente, a principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

No presente caso, o ente jurisdicionado optou por suspender o edital na expectativa de republicá-lo, com retificações necessárias, após decisão deste TCEES.

Tendo em vista a concordância com o achado, resta ressaltar a necessidade de clareza na redação dos editais de licitações públicas.

#### 2.3.7.9 Proposta de encaminhamento

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

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone que, nessa e em licitações futuras, se abstenha de emitir editais com falta de clareza e de impessoalidade quanto ao meio de acesso à distância para informações e esclarecimentos relativos

à licitação.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

**2.3.8 A19(Q6, Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Critério de reajustamento de preços incorreto**

**2.3.8.1 Critérios**

Lei - 8.666/1993, art. 40, XI

Lei - 8.666/1993, art. 55, III

Constituição federal - art. 37

**2.3.8.2 Objetos**

**Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

**2.3.8.3 Situação encontrada**

A legislação estabelece que o critério de reajuste deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, sendo admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

Lei 8.666/1993

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

[...]

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que

estabeleçam:

[...]

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

A minuta do Contrato contida no Edital de Concorrência da PMVP, regido pela Lei 8.666/1993, estabelece à cláusula 16.1, o reajuste com utilização do Índice Nacional da Construção Civil – Edificações (Coluna 35).

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DO REAJUSTE DE PREÇOS

16.1. Os preços serão irrealizáveis, pelo período de 12 (doze) meses, contados da data da apresentação da proposta, de acordo com o art. 28, § 1º da Lei nº 9.069/95, bem como art. 40, XI (apresentação da proposta) da Lei nº 8.666/1993.

16.2. O índice de reajuste a ser utilizado para este contrato será o Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas – Edificação (coluna 35 – FGV) adotando-se a fórmula seguinte:

$$R = Vf \times [(Ln - L0) \div L0]$$

Onde:

R = Valor do reajustamento procurado

Vf = Valor da nota fiscal a preços iniciais do contrato

L – Índice do Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas – Edificações (Coluna 35-FGV)  
Índice “L” com indicador “n” = Relativo ao mês anterior ao da concessão do reajustamento

Índice “L” com indicador “0” = Relativo ao índice inicial aos custos de preços correspondentes à data fixada para a entrega da proposta.

De acordo com a Orientação Técnica OT IBR 5/2012<sup>34</sup> do Ibraop – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, a adoção de critérios de reajustamento com índices que não reflitam da melhor forma a variação dos custos do objeto contratado é possível causa de superfaturamento quando da execução contratual.

O Procedimento de Auditoria do Ibraop sobre Análise do Reajustamento<sup>35</sup> (PROC-IBR-GER 10/2016) indica que, para a realização de obras ou prestação de serviços que contenham mais de um insumo relevante, deve ser observada a possibilidade de ser adotada **fórmula de reajuste baseada na variação ponderada dos índices de custos ou preços relativos aos principais componentes de custo considerados na formação do valor global de contrato ou de parte do valor global contratual.**

A Curva ABC<sup>36</sup>, traz, especialmente à faixa A, os serviços de maior

34 OT – IBR 5/2012 - Apuração do Sobrepreço e Superfaturamento em Obras Públicas. Disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT\\_-\\_IBR\\_005-2012.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf). Acessada em: 30 mai. 2023.

35 Disponível em <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/06/PROC-IBR-GER-010-2016-Reajustamento.pdf>. Acessado em 30 mai. 2023.

36 Curva ou classificação ABC: tabela obtida a partir da planilha contratual ou do orçamento base da licitação, na qual os itens do orçamento são agrupados e, posteriormente, ordenados por sua importância relativa de preço total, em ordem decrescente, determinando-se o peso percentual do valor de cada um em relação ao valor total do orçamento, calculando-se em seguida os valores percentuais acumulados desses pesos. Definição contida na OT IBR 5/2012 do Ibraop. Disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT\\_-\\_IBR\\_005-2012.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf). Acessado em: 31 mai. 2023.

relevância material no orçamento de referência da Administração.

Figura 5 – Curva ABC do orçamento do Edital de Concorrência 1/2023 da PMVP.

DESCRIÇÃO SERVIÇO	VALOR UNITÁRIO	PESO	PESO ACUMULADO	CURVA ABC
GABIÃO COM TELA DE ARAME GALVANIZADO, FO 2,7MM, MALHA HEXAGONAL 8 X 30CM, TIPO CAIXA	R\$ 565.236,52	5,17%	5,17%	A
FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCk=30 MPa - CONSIDERANDO LANÇAMENTO MANUAL PARA INFRA-ESTRUTURA (5% DE PERDAS JÁ INCLUIDO NO CUSTO)	R\$ 525.516,15	4,80%	9,97%	A
FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÓRMA, DE ARMADURA CA-50 A GROSSA, DIÂMETRO DE 12,5 A 25,0MM	R\$ 510.073,79	4,66%	14,63%	A
LAJE PRÉ-ALMOBADA, A REVESTIR, INCLUSIVE CAPEAMENTO E = 4 CM, SC = 200 KG/M2, L = 6,00 M	R\$ 440.966,32	4,03%	18,66%	A
FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCk=30 MPa - CONSIDERANDO BOMBEEAMENTO (5% DE PERDAS JÁ INCLUIDO NO CUSTO) (6% DE TAXA P/ CONCR. BOMBEEÁVEL)	R\$ 439.160,27	4,01%	22,68%	A
FORNECIMENTO, DOBRAGEM E COLOCAÇÃO EM FÓRMA, DE ARMADURA CA-50 A MÉDIA, DIÂMETRO DE 6,3 A 10,0 MM	R\$ 429.840,99	3,93%	26,61%	A
FÓRMA EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA PLASTIFICADA 12MM PARA ESTRUTURA EM GERAL, 5 REAPROVEITAMENTOS, REFORÇADA COM SARRAFOS DE MADEIRA 2,5X10CM (INCL. MATERIAL, CORTE, MONTAGEM, ESCORAS EM ESCALPITO E DESMONTAGEM)	R\$ 357.191,60	3,26%	29,87%	A
ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO 14X19X39CM, C/ REVEST. MÍNIMO A COMPRES. 2,5 MPa, ASSENT. C/ ARG. DE CIMENTO, CAL HIDRATADA CH3 E AREIA NO TRAÇO 1:0,5:8 ESP. DAS JUNTAS 10MM E ESP. DAS PAREDES, S/ REV. 14CM	R\$ 353.279,00	3,23%	33,10%	A

Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

O serviço “gabião com tela de arame galvanizado [...] tipo caixa”, para execução de muro de arrimo, representa 5,17% do valor total orçado pela Administração. Considerando a referência para relevância material contida na Lei 14.133/2021, qual é de 4%, entende-se que tal serviço apresenta materialidade.

Os insumos que compõem o serviço “gabião com tela de arame galvanizado [...] tipo caixa”, de acordo com o memoria descritivo e a composição de custos, são: (a) **fios de aço galvanizado** em malha hexagonal de dupla fabricadas com arames de aço (NBR 8964:1985), zincado a quente / NBR 10514 - redes de aço com malha hexagonal de dupla torção, para confecção de gabiões; (b) pedra de mão para preenchimento das caixas natural (seixos rolados) ou obtida artificialmente de rocha sã e estável (britada em pedreira), com granulometria uniforme, com a menor dimensão compreendida entre uma e duas vezes a dimensão da malha, e apresentando os mesmos requisitos qualitativos exigidos para a pedra britada destinada à confecção de concreto, com peso específico maior ou igual a 2300 kg/m<sup>3</sup>; (c) pá, picareta, enxada e carrinho de mão; (d) **pá carregadeiras, retroescavadeira, compactador e guindaste**; (e) mão de obra.

De acordo com a Nota Metodológica da FGV sobre a “Atualização da Estrutura de Ponderação do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) do FGV IBRE<sup>37</sup>, dentre os subitens que compõem o índice, não há aço galvanizado tampouco equipamentos como pá carregadeiras, retroescavadeira, compactador e guindaste.

Portanto, há indício de que o índice setorial utilizado, INCC – edificações<sup>3839</sup>, não é critério de reajuste mais adequado a retratar a variação efetiva do custo desse serviço.

A adequação de índice de reajuste ao objeto contratado foi objeto de análise do TCU, conforme jurisprudência citada na doutrina recente sobre licitações

37 Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/system/files/2023-02/nota-metodologica-incc-fev.23.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

38 O INCC - DI médio e o Índice de Custo de Edificações são iguais, eles são publicados separadamente por questões contratuais antigas, conforme nota da Revista Conjuntura Econômica de Janeiro de 2021, fl. VI. Disponível em:

<https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/revistas/arquivos/conjuntura-economica-2021-01-baixa.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2023.

39 A metodologia de cálculo do INCC-DI descreve que são tomadas como base de cálculo planilhas de composição de custos de materiais, de serviços e de mão-de-obra empregados em construções habitacionais. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-04/metodologia-igp-di-abr21.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2023.



e contratos administrativos<sup>40</sup>.

Acórdão TCU 1.364/2008 - Plenário

Voto

14. Alegam os responsáveis que pelo menos em dois desses contratos (TT 196/2004-00 e 197/2004-00) o aço representa, na estrutura de custos, percentual bem superior àquele constante da composição do índice da FGV relativo a obras de arte especiais e, portanto, tal índice não seria adequado para servir de parâmetro para reajuste daqueles contratos.

15. Como o índice representa uma média da realidade de diversas obras, na maioria dos casos ele não vai refletir exatamente a variação dos custos de todos os itens que as compõem. É possível, portanto, que a afirmação acima seja verdadeira. **É possível, também, que o desmembramento dos itens, com a utilização de índices diferenciados de reajuste, represente mais adequadamente a variação dos custos.** Entendo, entretanto, não ser possível fazer essa alteração nos contratos em andamento. Eles foram oriundos de uma licitação em que a regra vigente era a utilização dos atuais índices da FGV, sem o desmembramento ora pretendido, e as propostas foram apresentadas com base nessa realidade. Não consta que sequer tenha havido contestação à utilização desses índices à época da realização da licitação.

16. Em resumo, não é possível a modificação dos índices de reajuste estabelecidos nos contratos em andamento".

Acórdão TCU 3.549/2006 – 1ª Câmara

Voto

3. No que se refere à escolha do índice substituto da OTN, INCC col. 35 da FGV em vez do INCC col. 43 da FGV, observa-se que o índice adotado não atendia ao disposto no art. 1º da Lei n. 7.774, de 1989. Segundo a parte final desse dispositivo o índice de reajustamento com base na Obrigação do Tesouro Nacional - OTN deveria ser substituído por índices nacionais, regionais ou setoriais de custos ou preços que refletissem a variação do custo de produção ou do preço dos insumos utilizados.

4. Como o objeto do Contrato n. 02/89, celebrado entre a SERGIPORTOS e a OAS Ltda., era composto de 92% dos serviços de enrocamento (fornecimento, seleção, carga, transporte e lançamento de pedras), não havia outro índice que refletisse essa efetiva variação de custos que não fosse o Índice de Custo de Obras Portuárias - Enrocamento - publicado pela Fundação Getúlio Vargas na coluna 43 da Revista Conjuntura Econômica (INCC col. 43 FGV).

5. Já o índice escolhido (coluna 35 da FGV) não refletia e nem reflete variação de custo de obras de enrocamento, e sim 'de custos e do preço de insumos de cimento, pintura, elevador, instalações elétricas, instalações hidráulicas, ferro e outros', os quais não são utilizados no tipo de obra objeto do referido

---

40 Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas [livro eletrônico]. 1. ed. em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

contrato.

Assim, consoante o dispositivo legal e a jurisprudência, respectivamente, o critério de reajuste deve retratar a variação efetiva do custo de produção e, a depender do caso concreto, é possível, que a utilização de índices diferenciados de reajuste, represente mais adequadamente a variação dos custos.

O Roteiro de Auditoria de Obras Públicas<sup>41</sup> descreve o caminho para análise técnica quanto à escolha da métrica para reajuste. Convém transcrever, em parte.

421. Os índices previstos nem sempre refletem a variação de preços dos insumos das obras a que se referem. Geralmente são encontradas disposições elegendo o Índice Nacional de Custos da Construção Médio (INCC-M), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), aplicando-se a fórmula:

$$R = V \times \frac{I_i - I_o}{I_o}$$

onde:

R = valor do reajustamento procurado;  
V = valor contratual a ser reajustado;  
I<sub>i</sub> = índice correspondente ao mês do reajuste; e  
I<sub>o</sub> = índice inicial correspondente ao mês de apresentação da proposta.

422. Os índices de variação de preços são calculados a partir de uma cesta de insumos, os quais têm seus preços coletados periodicamente. Cada insumo tem um coeficiente de participação no índice. Assim, o valor do índice é obtido pela ponderação das variações de preços desses insumos, levando-se em conta seus coeficientes de participação.

423. As obras públicas variam bastante quanto à natureza dos serviços contratados. Uma construção de rodovia de pavimento flexível possui preponderância de serviços de terraplenagem e de materiais betuminosos. Já a construção de uma adutora pode ser intensiva em material de ferro fundido.

424. No entanto, conquanto a utilização de um índice geral de variação de preços possa ser adequada para obras de edificações, a adoção desse mesmo índice para todos os demais tipos de obras dificilmente resultará em uma aproximação razoável das respectivas variações reais de preços, tendo em vista a grande diversidade de insumos envolvidos.

425. Para evitar as distorções decorrentes da utilização de índices gerais de preços, o cálculo do índice de reajuste pode ser efetuado com base em uma cesta de índices representativos dos insumos e grupos de serviços a serem executados.

426. Nesse caso, cada índice a ser utilizado na cesta deve ser ponderado pelo percentual de participação do insumo ou do serviço no valor total da obra, de forma que o percentual assim obtido reflita melhor a realidade de mercado do que um índice geral de preços.

---

41 Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Roteiro%2520de%2520Auditoria%2520de%2520Obras%2520P%25C3%25BAblicas/COPIAORIGEM%253A%2522SEGECEX%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/3>.

Acessado em: 28 jun. 2023.

Essa questão já foi objeto de deliberação por este Tribunal. O Acórdão 347/2004-TCU-Plenário, o qual tratou de levantamento de auditoria em obras da Alça Viária do Sistema Integrado de Transporte do Estado do Pará, determinou que:

9.1.1 observe o disposto no art. 2º do Decreto nº 1.054/94 sempre que existirem índices específicos de reajustamento tais como os fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas, evitando adotar índices gerais como o IGP-M, a exemplo do que ocorrera nos contratos A.JUR 03/2001, 31/2000 e 11/2000;

428. O Decreto 1.054/1994, aplicável à Administração Federal, prevê, em seu art. 2º, § 1º, que:

O reajuste deverá basear-se em índices que reflitam a variação efetiva do custo de produção ou do preço dos insumos utilizados, admitida a adoção de índices setoriais ou específicos regionais, ou na falta destes, índices gerais de preços.

[...]

433. Porém, considerando que essa abordagem implica grande complexidade nos cálculos, outra solução é a **adoção de índices (ou cestas de índices) de variação de preços distintos, a serem aplicados em determinados grupo de serviços. Esse procedimento permite controlar o nível de complexidade nos cálculos e fornece uma aproximação bastante razoável da efetiva variação de preços.**

434. Como exemplo de utilização de vários índices para reajuste de grupos de serviços, pode-se citar a Instrução de Serviço/DG/DNIT 2/2002, publicada pelo DNIT. Segundo essa norma, aplicável a todos os contratos e obras rodoviárias, os reajustamentos de preços devem ser realizados utilizando nove índices de variação de preços, referentes a diferentes grupos de serviços, a saber: (i) terraplenagem; (ii) drenagem; (iii) sinalização; (iv) pavimentação; (v) pavimentação de concreto de cimento Portland; (vi) conservação; (vii) obras de arte especiais; (viii) consultoria; e (ix) ligantes betuminosos.

435. Em que pesem as vantagens da técnica, há alguns cuidados a serem observados na adoção de vários índices para reajuste de grupos de serviços, a saber:

- a) agrupar os serviços, de forma que o índice (ou cesta de índices) a ser aplicado ao grupo reflita sua variação de preços;
- b) ponderar o fator custo/benefício associado à definição dos grupos, tendo em vista que, quanto mais grupos houver, mais o reajuste se aproxima das variações reais de preços de mercado, porém, os cálculos e controles se tornam mais complexos;
- c) analisar, em cada caso, a utilização de cesta de índices e a quantidade dos índices representativos a compor a cesta; e
- d) refletir quanto à utilização de vários índices (ou cestas de índices) para vários grupos de serviços.

[...]

Como pode ser observado, a definição do índice de reajuste para contratos de execução de obras é requer análise técnica. No caso em tela, o serviço

de maior relevância material não é aderente ao índice de reajuste escolhido e, portanto, **há indício de que não foi realizada análise para tal escolha.**

Considera-se que a cláusula de reajuste constante do edital é desproporcional e oferece risco de superfaturamento ou de aumento de custos de transação decorrente de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, ainda que improcedente<sup>42</sup>.

Diante do exposto, verifica-se que foi disposta no Edital de Concorrência 1/2023 condição contratual para reajuste de preços que oferece risco de prejuízo ao erário público e em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

#### **2.3.8.4 Causas**

##### **2.3.8.4.1 Imperícia**

#### **2.3.8.5 Efeitos**

2.3.8.5.1 Risco de superfaturamento ou subfaturamento por adoção de índices ou data-base indevidos

2.3.8.5.2 Risco de conflito com a contratada em relação ao valor de reajuste, produzindo custos de transação para solução de controvérsia.

#### **2.3.8.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

#### **2.3.8.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias.

Sobre o achado “Critério de reajustamento de preços incorreto”, a PMVP informou que a condição contratual para reajuste de preços será revisada.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

---

42 Conforme enunciados do TCU.  
Acórdão TCU 3024/2013-Plenário

A mera variação de preços de mercado não é suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea 'd', da Lei 8.666/1993. Diferenças entre os preços contratuais reajustados e os de mercado é situação previsível, já que dificilmente os índices contratuais refletem perfeitamente a evolução do mercado.  
Acórdão TCU 1827/2008-Plenário

Reequilíbrio econômico é o reestabelecimento da relação contratual inicialmente ajustada pelas partes, por conta da ocorrência de álea extraordinária, superveniente ao originalmente contratado. O reajuste de preços é a reposição da perda do poder aquisitivo da moeda por meio do emprego de índices de preços prefixados no contrato administrativo. A repactuação, referente a contratos de serviços contínuos, ocorre a partir da variação dos componentes dos custos do contrato, devendo ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços.

#### **2.3.8.8 Conclusão do achado**

Conforme pontuado anteriormente, a principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

No presente caso, o ente jurisdicionado optou por suspender o edital na expectativa de republicá-lo, com retificações necessárias, após decisão deste TCEES.

Tendo em vista a concordância com o achado, resta ressaltar que a definição do índice de reajuste para contratos de execução de obras requer análise técnica para adequação ao objeto contratado.

#### **2.3.8.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que, nessa e em licitações futuras, se abstenha de emitir editais para contratação de execução de obras com índice de reajuste definido sem análise técnica para adequação ao objeto contratado.

##### **Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

#### **2.3.9 A20(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula de condições de pagamento insuficiente**

##### **2.3.9.1 Critérios**

Constituição federal - art. 37

Lei - 8.666/1993, art. 40, XIV, a

Lei - 8.666/1993, art. 55, III

##### **2.3.9.2 Objetos**

###### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

### 2.3.9.3 Situação encontrada

O edital não estabelece adequadamente as condições e não há clareza sobre o critério de verificação do adimplemento, em afronta ao inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666/1993.

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XIV - condições de pagamento, prevendo:

[...]

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

O Edital define que o fiscal da obra atestará a execução de etapas concluídas no próprio documento fiscal de cobrança.

#### 14 - DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

14.1 - Os pagamentos serão efetuados mensalmente, conforme etapas do Cronograma Físico-Financeiro e medição. As etapas dos serviços serão de 30 (trinta) dias consecutivos.

14.2 - A cada etapa executada, a empresa emitirá o respectivo documento fiscal de cobrança, em perfeita obediência ao valor e ao prazo estabelecido no cronograma, o qual será submetido ao fiscal da obra ou serviço, para o devido atestado de execução.

14.3 - Para efeitos do item anterior, considera-se etapa do cronograma efetivamente concluída, se houver **atestado de conclusão exarada no documento de cobrança pela fiscalização.**

[...]

A doutrina do TCU<sup>43</sup> elucida a diferenciação da maneira de realização de medições nos regimes de empreitada por preço global e empreitada por preço unitário.

Na prática, tanto o regime de empreitada por preço global quanto o de empreitada por preço unitário determinam a realização do mesmo objeto. A diferença entre eles encontra-se, basicamente, **na maneira como são realizadas as medições - e nos riscos assumidos pela contratada em razão dessa distinção na forma de pagamento.**

---

43 Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas / Tribunal de Contas da União, Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste. – Brasília: TCU, 2014. 141 p.

Nas empreitadas por preço unitário, mede-se cada unidade de serviço, e os pagamentos far-se-ão mediante a multiplicação das quantidades executadas pelos seus respectivos preços unitários.

Nas empreitadas por preço global, de outro modo, medem-se as etapas de serviço de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra ou mediante as etapas objetivamente estabelecidas no instrumento convocatório. Em exemplo prático, **terminadas as fundações, paga-se o valor global das fundações; feita a estrutura, remunera-se o valor previsto para essa etapa; concluída determinada fase da obra, com marco previamente estipulado, retribui-se o montante correspondente; até chegar ao final da empreitada, que deverá corresponder ao valor total ofertado para o objeto como um todo, no ato da licitação (preço certo e total) (Acórdão 1.977/2013 – Plenário).**

Assim, em regra, como a liquidação de despesas nesse regime não envolve necessariamente a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, a empreitada por preço global deve ser adotada apenas quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras.

[...]

**A definição dos marcos de pagamento deve ser atrelada à execução física da obra, recomendando-se adotar eventos facilmente verificáveis pelo fiscal do contrato. [...]**

Devem ser evitadas medições parciais de eventos ou marcos que não estejam completamente concluídos, assim como o estabelecimento de marcos cuja conclusão demore muito tempo ou possa comprometer financeiramente a empresa construtora, considerando o porte necessário para a execução da obra.

Assim, se a ponte orçada fosse bem maior, digamos com 600 metros de extensão, a execução

[...]

Por fim, é digno de nota que, nos exemplos apresentados neste tópico, uma parte dos pagamentos foi atrelada aos recebimentos provisório e definitivo da obra. Trata-se de boa prática em termos de gestão de contratos, pois incentiva o construtor a concluir o objeto da contratação e dificulta a prática de jogo de cronograma pela empresa contratada. É aconselhável que o percentual estabelecido para pagamento até o final do contrato não seja muito elevado a ponto de sobrecarregar financeiramente o executor da obra, que repassará tal encargo para a própria Administração. Em geral, entre 5% e 10% do valor total da obra fazem-se adequados, vinculando o pagamento ao recebimento do objeto contratado.

[...]

**É boa prática que as etapas e subetapas sejam aderentes aos marcos físicos de execução da obra, de preferência cuja conclusão possa ser aferida mediante simples inspeção visual.** Deve-se evitar o estabelecimento de etapas que demandem individualmente muito tempo ou elevados recursos financeiros para sua conclusão, pois tal fato pode onerar demasiadamente o construtor, a depender do seu porte, ou gravar indiretamente a Administração, já que a contratada tenderá a repassar tais encargos ao seu preço de venda.

A título de exemplo, na construção de uma habitação popular térrea, a execução da estrutura pode ser uma etapa para fins de pagamento, assim como a conclusão da alvenaria de vedação. Já no caso de um edifício com dez pavimentos, é legítimo que a execução da estrutura de cada pavimento - cujo término é representado pela concretagem da laje - seja um evento autônomo de pagamento. Da mesma forma, a alvenaria de vedação será paga conforme a conclusão do serviço em cada andar da edificação. **Se a edificação tiver grande área em um único pavimento ou nível, a exemplo de um estádio de futebol, recomenda-se relacionar os eventos de pagamento com setores da construção.** [g.n.]

Como pode ser observado, a estruturação do cronograma físico-financeiro em etapas requer análise técnica voltada ao regime de empreitada por preço global e aplicada no caso concreto.

O cronograma-físico constante da licitação não descreve as etapas de forma suficiente para medição em etapas. Ele é apresentado em itens (ou seja, o projetista sequer denominou de “etapas”) e não apresenta nenhum marco.

Apenas a título de exemplo, o item “estrutural”, distribuído em percentuais ao longo de vários meses sem qualquer marco, engloba a execução do muro de arrimo, de fundações, superestrutura e base de reservatórios. O item “outras instalações” engloba sistema de proteção contra incêndio, sistema de proteção contra descarga atmosférica, cobertura e outros.

A segregação em etapas, sub-etapas e marcos, caso o cronograma físico tenha sido elaborado com a devida técnica, não apresenta complexidade e, associada à suficiência dos elementos de projeto para precisão correta do orçamento, é condição para adoção do regime de empreitada por preço global.

É patente que o Edital não traz método suficiente de verificação do adimplemento.

O projeto básico, anexo ao Edital, indica que o prazo de pagamento é de trinta dias após a apresentação do documento fiscal. Em comparação ao prazo previsto na Lei 8.666/1993, a verificação do adimplemento e consequente ateste ocorre no mesmo dia de recebimento do documento fiscal de cobrança.

## 10 - DO PAGAMENTO

**10.1. O pagamento do objeto licitado será efetuado a cada 30 (trinta) dias, após a apresentação do documento fiscal hábil (Nota Fiscal Eletrônica), sem emendas ou rasuras bem como comprovantes do recolhimento dos encargos trabalhistas,**



previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Ou seja, há risco elevado de realização de pagamentos sem correspondente adimplemento, pois, com o cronograma físico-financeiro não contém etapas e sub-etapas e, em grande medida e relevância material, os itens apresentados não são aderentes a marcos físicos cuja conclusão pode ser aferida mediante simples inspeção visual.

Por fim, cumpre registrar que a Minuta do Contrato apresentada especifica o regime de execução como empreitada por preço unitário. Portanto, é necessária adequação do termo do edital à minuta do contrato, ou vice versa, conforme a decisão da Administração em face da insuficiência aqui exposta.

Diante o exposto, verifica-se que foram dispostas no Edital de Concorrência 1/2023 condições de pagamento do contrato que podem causar prejuízo ao erário público, em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

#### **2.3.9.4 Causas**

##### **2.3.9.4.1 Imperícia**

#### **2.3.9.5 Efeitos**

2.3.9.5.1 Risco de superfaturamento pelo pagamento de parcela de obra sem correspondente adimplemento.

#### **2.3.9.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

#### **2.3.9.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias.

Sobre o achado “Cláusula de condições de pagamento insuficiente”, no qual a equipe de fiscalização apontou que a estruturação do cronograma físico-financeiro em etapas requer análise técnica voltada ao regime de empreitada por preço global e aplicada no caso concreto, a PMVP informou que irá atender a recomendação e melhorar a medição dos itens. Em seus termos.

Em resposta ao que foi proposto pelo TCEES, vamos separar os

itens que foram englobados em um único serviço, como por exemplo, a Etapa Estrutural, vamos dividir em Fundações e Super Estrutura, já a Etapa Outras Instalações, será dividida (sic) em Sistema de Proteção Contra Incêndio, Sistemas De Proteção Contra Descargas Atmosféricas, Cobertura e Outros, de forma que atenda a recomendação e melhore a medição dos itens.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

#### **2.3.9.8 Conclusão do achado**

Conforme pontuado anteriormente, a principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

O ente jurisdicionado optou por suspender o edital na expectativa de republicá-lo, com retificações necessárias, após decisão deste TCEES.

Para este achado, concordou com a necessidade de retificação. No entanto, com base na resposta apresentada, convém reforçar que a elaboração do cronograma físico-financeiro de obra e serviço de engenharia é atividade que deve ser realizada com técnica adequada, portanto cabe exclusivamente a profissional apto e habilitado. O Cronograma físico-financeiro não pode ser revisado exclusivamente com base nos pontos do achado de fiscalização.

#### **2.3.9.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que, nessa e em futuras licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, abstenha-se de contratar com adoção do regime de empreitada por preço global sem que haja elementos de projeto básico suficientes, inclusive cronograma físico-financeiro, elaborado com a devida técnica e com a definição clara de marcos físicos cuja conclusão poderá ser aferida mediante simples inspeção visual.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

#### **2.3.10 A21(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento**

##### **2.3.10.1 Critérios**

Constituição federal - art. 37

Lei - 8.666/1993, art. 40, XIV, c

Lei - 8.666/1993, art. 55, III

### **2.3.10.2 Objetos**

#### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

### **2.3.10.3 Situação encontrada**

Não foi estabelecido no Edital de Concorrência 1/2023, tampouco na respectiva minuta do contrato, critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento, em desconformidade com o que estabelece expressamente a Lei 8.666/1993.

Diante do exposto, verifica-se que foi omitida no Edital de Concorrência 1/2023 condição contratual em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

### **2.3.10.4 Causas**

#### **2.3.10.4.1 Negligência**

### **2.3.10.5 Efeitos**

2.3.10.5.1 Risco de conflito com a contratada em relação ao valor de atualização monetária caso ocorra atraso no pagamento de medições de serviços executados.

### **2.3.10.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

### **2.3.10.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública

1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias.

Sobre o achado "Ausência de critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento", a PMVP informou que irá complementar o Edital.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

#### **2.3.10.8 Conclusão do achado**

Conforme pontuado anteriormente, a principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

O ente jurisdicionado optou por suspender o edital na expectativa de republicá-lo, com retificações necessárias, após decisão deste TCEES e, para este achado, concordou com a necessidade de retificação.

#### **2.3.10.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que, nessa e em licitações futuras, faça constar nos editais e minutas do contrato, o critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

#### **2.3.11 A22 (Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula sobre procedimento para recebimento insuficiente**

##### **2.3.11.1 Critérios**

Constituição federal - art. 37

Lei - 8.666/1993, art. 40, XVII

Lei - 8.666/1993, art. 73, I, b

##### **2.3.11.2 Objetos**

**Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para

Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

### 2.3.11.3 Situação encontrada

O Edital estabelece as condições de recebimento do objeto da licitação de forma insuficiente. A Lei 8.666/1993 determina que o recebimento definitivo se dá pela **comprovação de adequação do objeto aos termos contratuais** mediante decurso de prazo de observação ou vistoria.

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, **após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais**, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

[...]

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

[g.n]

O Edital de Concorrência 1/2023 estabelece que desde que tenham sido atendidas todas as reclamações referentes a defeitos construtivos ou falhas de execução, o objeto poderá ser recebido definitivamente. Portanto, no caso de nenhuma reclamação, não há clareza no método de recebimento (procedimento para comprovação da adequação).

#### 15 - DO RECEBIMENTO DO OBJETO

##### 15.1 - O objeto será recebido:

\* PROVISORIAMENTE, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante emissão de termo circunstanciado, assinado pelas partes, em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado.

\* DEFINITIVAMENTE, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo mínimo de 30

(trinta) e máximo de 60 (sessenta) dias contados do recebimento provisório, **desde que tenham sido atendidas todas as reclamações referentes a defeitos construtivos ou falhas de execução.**

15.2 - O contratado assume, com relação à obra, as responsabilidades e prazos previstos no Código Civil Brasileiro.

[g.n.]

O Memorial Descritivo, traz em geral, que as instalações deverão ser submetidas aos ensaios de recebimento estipulados em normas e, em caso de incoerências, a Contratada consultará a fiscalização para se informar de como proceder.

Anexo IV – Memorial Descritivo

## 16. OUTRAS INSTALAÇÕES

[...]

### 16.14 RECEBIMENTO

Após a conclusão das obras e instalação de todos os elementos componentes, as instalações **deverão ser submetidas aos ensaios de recebimento estipulados em normas** sob presença da Fiscalização. No caso de incoerências entre projeto e situação encontrada na obra, **a Contratada deverá consultar a Fiscalização para se informar de como proceder.** Deve-se sempre ter como objetivo a boa execução do serviço e a funcionalidade das instalações quando prontas.

Além da falta de clareza, há impessoalidade com relação ao método de recebimento.

Em leitura aos memoriais técnicos constantes dos elementos de projeto, há referência à inúmeras normas técnicas. A correta fiscalização requer governança sobre essas informações e conversão em método de fiscalização, inclusive método para recebimento provisório e definitivo.

À luz da Lei 14.133/2021, as condições de recebimento do objeto são objeto da fase preparatória do procedimento licitatório e os métodos de recebimento devem constar de regulamento ou no contrato.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

[...]

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento

e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

[...]

§ 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

**§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.**

§ 4º Salvo disposição em contrário constante do edital ou de ato normativo, os ensaios, os testes e as demais provas para aferição da boa execução do objeto do contrato exigidos por normas técnicas oficiais correrão por conta do contratado.

§ 5º Em se tratando de projeto de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o projetista ou o consultor da responsabilidade objetiva por todos os danos causados por falha de projeto.

§ 6º Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

Portanto, restou, como impropriedade, a falta de planejamento para conversão de elementos técnicos de projeto em métodos de fiscalização, inclusive de recebimento parcial e definitivo do objeto e, como irregularidade, a falta de clareza e impessoalidade quanto ao procedimento de recebimento provisório e definitivo.

Diante do exposto, verifica-se que foram dispostas no Edital de Concorrência 1/2023 condições insuficientes para recebimento provisório e definitivo que oferecem risco de prejuízo ao erário, em desacordo com os princípios e ditames da Lei 8.666/1993 e da Constituição Federal.

#### **2.3.11.4 Causas**

##### **2.3.11.4.1 Imperícia**

#### **2.3.11.5 Efeitos**

2.3.11.5.1 Risco de superfaturamento pelo pagamento de parcela de obra sem correspondente adimplemento.

2.3.11.5.2 Recebimento provisório e/ou definitivo de obra sem atendimento de requisitos contratuais e/ou de normas técnicas.

2.3.11.5.3 Recebimento provisório e/ou definitivo de obra com defeitos de responsabilidade do executor.

#### **2.3.11.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Memorial Descritivo - Site PMVP (ANEXO 02898/2023-5)

#### **2.3.11.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias.

Sobre o achado "Cláusula sobre procedimento de recebimento insuficiente", a PMVP informou que irá adequar o Edital para viabilizar condições suficientes para recebimento provisório e definitivo sem risco de prejuízo ao erário.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

#### **2.3.11.8 Conclusão do achado**

Conforme pontuado anteriormente, a principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

O ente jurisdicionado optou por suspender o edital na expectativa de republicá-lo, com retificações necessárias, após decisão deste TCEES e, para este achado, concordou com a necessidade de retificação.

#### **2.3.11.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que, nessa e em futuras licitações de obras e serviços de engenharia, faça constar o procedimento de recebimento



provisório e definitivo.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

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

Recomendar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que elabore e adote, nessa e em futuras contratações, Manual de fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, inclusive com método do procedimento de recebimentos parcial e definitivo do objeto.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

**2.3.12 A23(Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Minuta de contrato de execução de obra não estabelece a obrigação de entrega de Manual de uso, operação e manutenção**

**2.3.12.1 Critérios**

Lei - 8.666/1993, art. 12

Lei - 8.708/1990, art. 39, VIII

Norma técnica - ABNT 14037/2011

Norma técnica - ABNT 5674/2012

Constituição federal - art. 37

**2.3.12.2 Objetos**

**Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

**2.3.12.3 Situação encontrada**

O Edital de Concorrência Pública não estabelece no projeto básico

explicitamente como obrigação da construtora a entrega do "Manual de uso, operação e manutenção".

A Lei 8.666/1993 determina como requisito de projeto básico a adoção das normas técnicas.

Lei 8.666/1993

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;

VII - impacto ambiental.

A NBR 14.037/2011, que dispõe sobre os requisitos de manual de uso, operação e manutenção das edificações aloca, a responsabilidade de sua elaboração ao construtor.

#### 1 Escopo

1.1 Esta Norma estabelece os requisitos mínimos para elaboração e apresentação dos conteúdos a serem incluídos no manual de uso, operação e manutenção das edificações elaborado e entregue pelo construtor e/ou incorporador, conforme legislação vigente, de forma a:

a) informar aos proprietários e ao condomínio as características técnicas da edificação construída;

**b) descrever procedimentos recomendáveis e obrigatórios para a conservação, uso e manutenção da edificação, bem como para a operação dos equipamentos;**

c) em linguagem didática, informar e orientar os proprietários e o condomínio com relação às suas obrigações no tocante à realização de atividades de manutenção e conservação, e de condições de utilização da edificação;

d) prevenir a ocorrência de falhas ou acidentes decorrentes de uso inadequado; e

e) contribuir para que a edificação atinja a vida útil de projeto.

1.2 Esta Norma se aplica ao fornecimento de informações técnicas mínimas necessárias ao desenvolvimento das atividades de uso, operação dos equipamentos e manutenção das edificações.

1.3 Esta Norma se aplica a edificações em geral, independentemente da altura, tipologia ou padrão construtivo.

[g.n.]

1.4 A incumbência pelas atividades descritas em 1.2 é do proprietário ou do condomínio, podendo estes determinar um representante legal de acordo com as legislações específicas.

Assim, cabe à Administração Pública preventivamente, considerando o risco de não ser exigido o documento ao final do contrato e, em favor da transparência, para que os licitantes considerem em suas propostas, registrar o fornecimento do referido manual pelo contratado no edital e/ou seus anexos dentre as obrigações da contratada.

#### **2.3.12.4 Causas**

##### **2.3.12.4.1 Imperícia**

#### **2.3.12.5 Efeitos**

2.3.12.5.1 Risco de não ser exigido do executor da obra o manual de uso, operação e manutenção.

#### **2.3.12.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

#### **2.3.12.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias.

Sobre o achado "Minuta de contrato de execução de obra não estabelece a obrigação de entrega de Manual de uso, operação e manutenção", a PMVP informou que irá adequar o Edital para incluir o fornecimento do referido Manual como obrigação da contratada.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

#### **2.3.12.8 Conclusão do achado**

Conforme pontuado anteriormente, a principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

O ente jurisdicionado optou por suspender o edital na expectativa de republicá-lo, com retificações necessárias, após decisão deste TCEES e, para este achado, concordou com a necessidade de retificação.

### **2.3.12.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que, nessa e em futuras licitações de obras e serviços de engenharia, faça constar o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

#### **Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

### **2.3.13 A24(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Projeto sem aprovação dos órgãos competentes quanto aos requisitos de acessibilidade**

#### **2.3.13.1 Critérios**

Lei - 13.146/2015, art. 54

Lei - 13.146/2015, art. 56, §2º

Lei - 8.666/1993, art. 12

Norma técnica - ABNT 9050/2015

Constituição federal - art. 37

#### **2.3.13.2 Objetos**

##### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

#### **2.3.13.3 Situação encontrada**

Aparentemente o projeto arquitetônico ou urbanístico não foi aprovado pela administração pública mediante a análise quanto ao cumprimento das disposições das leis e normas técnicas relativas à acessibilidade, conforme exigido no art. 54 c/c art. 56 § 2º da Lei 13.146/2015, Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

A análise e aprovação é determinada conforme critérios legais a seguir.

Lei nº 8.666/93

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

[...]

VI - **adoção das normas técnicas**, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;

[...]

Lei nº 13.146/2015

Art. 54. São sujeitas ao cumprimento das disposições desta Lei e de outras normas relativas à acessibilidade, sempre que houver interação com a matéria nela regulada:

**I - a aprovação de projeto arquitetônico e urbanístico** ou de comunicação e informação, a fabricação de veículos de transporte coletivo, a prestação do respectivo serviço e **a execução de qualquer tipo de obra, quando tenham destinação pública ou coletiva;**

[...]

Art. 56. A construção, a reforma, a ampliação ou a mudança de uso de edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo deverão ser executadas de modo a serem acessíveis.

[...]

**§ 2º Para a aprovação, o licenciamento ou a emissão de certificado de projeto executivo arquitetônico, urbanístico e de instalações e equipamentos temporários ou permanentes e para o licenciamento ou a emissão de certificado de conclusão de obra ou de serviço, deve ser atestado o atendimento às regras de acessibilidade.**

[...]

Os emissores do documento “Projeto Básico” pela Prefeitura não foram identificados nos cadastros do CAU ou do CREA. A via do projeto arquitetônico disponibilizada no *sítio* da Prefeitura não possui carimbo de aprovação.

Diante do exposto, considera-se que há indícios de que o projeto arquitetônico não foi submetido à análise quanto à acessibilidade pela área técnica pertinente do ente fiscalizado e, tampouco, quanto a outros aspectos técnicos.

#### **2.3.13.4 Causas**

##### **2.3.13.4.1 Negligência**

#### **2.3.13.5 Efeitos**

##### **2.3.13.5.1 Ao não aprovar os projetos quanto aos requisitos de**

acessibilidade os órgãos responsáveis não garantem o seu cumprimento, em potencial prejuízo à população usuária dos serviços.

#### **2.3.13.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Anotações de Responsabilidade Técnica (ANEXO 02890/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Projeto Arquitetônico (prancha 1/7) (ANEXO 03196/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Projeto Arquitetônico (prancha 2/7) (ANEXO 03196/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Projeto Arquitetônico (prancha 3/7) (ANEXO 03196/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Projeto Arquitetônico (prancha 4/7) (ANEXO 03196/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Projeto Arquitetônico (prancha 5/7) (ANEXO 03196/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Projeto Arquitetônico (prancha 6/7) (ANEXO 03196/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Projeto Arquitetônico (prancha 7/7) (ANEXO 03196/2023-9)

Edital de Concorrência Pública PMVP 1/2023 - Consulta CREA 2 (ANEXO 03202/2023-1)

Edital de Concorrência Pública PMVP 1/2023 - Consulta CREA 1 (ANEXO 03202/2023-1)

Edital de Concorrência Pública PMVP 1/2023 - Consulta CAU 2 (ANEXO 03202/2023-1)

Edital de Concorrência Pública PMVP 1/2023 - Consulta CAU 1 (ANEXO 03202/2023-1)

Edital de Concorrência Pública PMVP 1/2023 - Consulta CREA 3 (ANEXO 03202/2023-1)

Edital de Concorrência Pública PMVP 1/2023 - Consulta CAU 3 (ANEXO 03202/2023-1)

#### **2.3.13.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso

necessárias<sup>44</sup>.

Sobre o achado “Projeto sem aprovação dos órgãos competentes quanto aos requisitos de acessibilidade”, a PMVP, arguiu que: (i) as plantas foram geradas em extensão “.pdf” e assinadas digitalmente e por isso não receberam carimbo de aprovação; (ii) o projeto está em conformidade com as normas da Prefeitura; (iii) o projeto foi elaborado pelo Setor de Engenharia da Prefeitura que também é responsável pela aprovação dos projetos; (iv) os Projetos podem ser acessados pelo [site https://www.vilapavao.es.gov.br/uploads/licitacao/3543-projetos-1685704832.rar](https://www.vilapavao.es.gov.br/uploads/licitacao/3543-projetos-1685704832.rar); (v) o Projeto Básico é documento administrativo e não necessariamente precisa ser elaborado por um engenheiro ou arquiteto, tendo em vista que os mesmos necessitam apenas de contribuir com informações para a sua elaboração e os emissores não precisam ser identificados no cadastro do CAU ou do CREA.

Por fim, afirmou que o projeto arquitetônico foi submetido à análise quanto à acessibilidade pela área técnica pertinente do ente fiscalizado, inclusive quanto a outros aspectos técnicos, estando o Município de Vila Pavão à disposição para prestar eventuais informações complementares e realizar as retificações que se fizerem necessárias, inclusive com identificação dos emissores do documento “Projeto Básico”.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

#### 2.3.13.8 Conclusão do achado

A principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

No presente achado, a equipe de fiscalização inferiu que o projeto arquitetônico não foi objeto de análise e aprovação pela Administração (área técnica pertinente do ente fiscalizado) quanto ao cumprimento das disposições das leis e normas técnicas relativas à acessibilidade, conforme exigido no art. 54 c/c art. 56 § 2º da Lei 13.146/2015, Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Os indícios de que não houve análise e aprovação foram os seguintes: (i) A via do projeto arquitetônico disponibilizada no site da Prefeitura não possui carimbo de aprovação; (ii) os emissores do documento “Projeto Básico” pela Prefeitura não foram identificados nos cadastros do CAU ou do CREA.

A PMVP discordou do achado e, principalmente, informou que o Projeto Arquitetônico foi elaborado pela própria equipe da Prefeitura que, inclusive, seria responsável pela aprovação quanto aos requisitos de acessibilidade. Deixou de informar a identificação do agente aprovador do Projeto

---

44 Em atenção a expectativa de resolução dos achados, a equipe de fiscalização informou à PMVP, por meio do Ofício 03568/2023-8 que o presente acompanhamento examina também editais de outros entes jurisdicionados, seu Relatório de Fiscalização será emitido em novembro do ano corrente e a submissão de achados não substitui eventual contraditório tampouco tem o condão de interromper procedimentos licitatórios até julgamento de mérito.

Arquitetônico.

As pranchas do projeto arquitetônico foram assinadas digitalmente pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Engenheiro Civil, Sr. Thiago Dias Berlese, identificado na legenda como “responsável técnico” e pelo Exmo. Prefeito Municipal, Sr. Uelikson Boone, identificado na legenda como “proprietário”.

A identificação do “aprovador” é dado necessário às legendas de pranchas de desenho técnico, consoante a NBR 16752/2020 – Requisitos para apresentação em folhas de desenho técnicos.

NBR 16752/2020 – Requisitos para apresentação em folhas de desenho

[...]

### 5.3 Legenda

5.3.1 A legenda deve ser elaborada na forma de um quadro subdividido em campos de dados contendo informações, indicações relevantes associadas ao desenho. **Os seguintes campos de dados devem constar da legenda:**

- a) proprietário legal e/ou empresa (nome, marca fantasia ou logotipo);
- b) título;
- c) número de identificação;
- d) tipo de documento;
- e) responsável(eis) pelo conteúdo;
- f) autor e aprovadores;**
- g) projetista, desenhista e verificador;
- h) data de emissão;
- i) escala;
- j) número ou indicação sequencial da folha;
- h) nome do responsável técnico, título profissional e registro no órgão de classe, quando aplicável.

[...]

[g.n.]

Assim, ainda que a PMVP não tenha por procedimento padrão a impressão das pranchas de projetos<sup>45</sup>, a versão digital em extensão “.pdf” não apresenta em sua legenda a identificação do agente público “aprovador” de sua conformidade tampouco a respectiva assinatura digital.

Em consulta ao CREA e ao CAU, verifica-se que o Exmo. Prefeito Municipal, Sr. Uelikson Boone possui registro como técnico em agropecuária, ou seja, não é agente apto a aprovar a conformidade técnica do Projeto Arquitetônico.

Haja vista a resposta da PMVP, de fato, os emissores do documento “Projeto Básico” não são agentes aptos a emitir projeto arquitetônico (ou realizar a

---

45 A verificação da regularidade desse procedimento não é objeto da presente análise.



análise de conformidade de projeto arquitetônico), conforme o indício verificado e apontado na submissão de achados. Tampouco, em face do princípio da segregação de função, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Engenheiro Civil, Sr. Thiago Dias Berlese, é agente competente para realizar a análise de conformidade. Assim, não restou demonstrado qual agente público apto teria realizado tal análise.

A verificação de conformidade requer a comparação do projeto com critérios normativos, portanto é ação passível de formalização em termo. Ou seja, além da identificação do aprovador nas pranchas do Projeto Arquitetônico, a evidência cabível é o instrumento de realização da análise, seja *check list* ou outra espécie de formulário, qual seja a prática usual da Administração. Não foi demonstrado que houve formalização.

A Lei Orgânica do Município estabelece que as obras públicas se sujeitam as exigências e limitações constantes do Código de Obras do Município.

Lei Orgânica 1/1993

Seção III

Das Obras e Serviços Municipais

Art. 18. A execução das obras públicas municipais deverá ser sempre procedida de projeto elaborado segundo as normas técnicas adequadas.

§ 1º As obras públicas poderão ser executadas, diretamente, pela administração pública municipal, ou indiretamente, por terceiro, mediante licitação.

§ 2º No processo de licitação referido no parágrafo anterior será exigido o certificado de regularidade jurídico-fiscal.

**Art. 19. As obras públicas sujeitam-se as exigências e limitações constantes do Código de Obras do Município e devem ser compatibilizadas com o estabelecido no plano diretor.**

Parágrafo Único. A comunidade, juntamente com o Poder Municipal, poderá construir ou reparar obras públicas, em sistema de mutirão, com prioridade para aquela que oferecer mão-de-Obra.

Art. 20. As obras públicas iniciadas em uma administração serão obrigatoriamente concluídas, na seguinte, sob pena de responsabilidade do Prefeito Municipal.

Parágrafo Único. A Câmara Municipal pode autorizar o Prefeito a paralisar a obra iniciada por seu antecessor, desde que comprovadamente não atenda ao interesse público.

Art. 21. As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público Federal e Estadual só poderão executar obra ou serviço no município depois de terem comunicado o fato ao setor competente da Prefeitura e dele obtido autorização.

Art. 22. Caberá, ao município, ouvida a Câmara Municipal, organizar seus serviços públicos, tendo em vista interesse local e de modo que sua execução possa abranger eficientemente todos os campos do interesse comunitário.

O Código de Obras e Edificações do Município<sup>46</sup> não isenta as obras de iniciativa pública de alvará de construção, portanto, este documento seria outra hipótese de evidência de análise de conformidade do projeto arquitetônico.

Art. 1º Esta lei institui o Código de Obras e Edificações do Município de Vila Pavão, visando garantir condições mínimas de segurança, conforto, higiene e salubridade das **edificações e obras em geral, inclusive as destinadas ao funcionamento de órgãos e serviços públicos.**

[...]

**Art. 5º Todos os logradouros públicos e edificações, exceto aquelas destinadas a habitação de caráter permanente unifamiliar, deverão ser projetados de modo a permitir o acesso, circulação e utilização por pessoas com deficiência.**

[...]

Art. 8º Para efeito deste Código ficam dispensados de apresentação de projeto, ficando, contudo, sujeitas a concessão de licença as construções de edificações destinadas a habitações e não pertencentes a nenhum programa habitacional, assim como pequenas reformas desde que apresentem as seguintes características.

I - Área de construção igual ou inferior a 60,00 m<sup>2</sup> (sessenta metros quadrados);

II - Não determine reconstrução ou acréscimo que, somados com a área de construção existente não ultrapassem a área de 60,00 m<sup>2</sup> (sessenta metros quadrados);

III - Não possua estrutura especial nem exija cálculo estrutural;

IV - Não transgridam este Código.

Parágrafo Único. Para a concessão de licença nos casos previsto neste artigo, serão exigidos planta de situação, croquis e cortes esquemáticos contendo dimensões e áreas, conforme padrão ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas.

[...]

Art. 16. Dependerão, obrigatoriamente, de alvará de construção as seguintes obras:

I - Construção de novas edificações;

II - Reformas que determinem acréscimo ou decréscimo na área construída do imóvel, ou que afetem os elementos construtivos e estruturais que interfiram na segurança, estabilidade e conforto das construções;

III - Construção de muros divisórios frontais ao logradouro;

IV - Avanço do tapume sobre parte da calçada pública;

V - Rebaixamento de guias e sarjetas.

Art. 17. Estão isentas de alvará de construção as seguintes obras:

I - Limpeza ou pintura interna e externa de edifícios, que não exija a instalação de

---

46 Lei Complementar 13/2011

II - Conserto nos passeios dos logradouros públicos em geral;

III - Construção de muros divisórios laterais e de fundos;

IV - Construção de abrigos provisórios para operários ou depósitos de materiais, no decurso de obras já licenciadas;

V - Reformas que não determinem acréscimo ou decréscimo na área construída do imóvel, não contrariando os índices estabelecidos pela legislação referente ao uso e ocupação do solo, e que não afetem os elementos construtivos e estruturais que interfiram na segurança, estabilidade e conforto das construções.

[...]

**Art. 28. Os projetos de arquitetura para efeito de aprovação e outorga do Alvará de Construção somente serão aceitos quando legíveis e de acordo com as normas de desenho arquitetônico.**

§ 1º As folhas do projeto deverão seguir as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, quanto aos tamanhos escolhidos, sendo apresentadas em cópias dobradas, tamanho A4 da ABNT.

§ 2º No canto inferior direito da(s) folha(s) de projeto será desenhado um quadro legenda onde constarão:

I - Carimbo ocupando o extremo inferior do quadro legenda, especificando:

a) a natureza e o destino da obra;

b) referência da folha - conteúdo: plantas, cortes, elevações, etc.;

c) tipo de projeto - arquitetônico e nas construções acima de 100.00 m<sup>2</sup> (cem metros quadrados) poderão ser exigidos projetos complementares - estrutural, elétrico, hidrosanitário, e outros;

d) espaço reservado para nome e assinatura do requerente, do autor do projeto e do responsável técnico pela execução da obra, sendo estes últimos com indicação dos números dos Registros no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA-ES;

e) no caso de vários desenhos de um projeto que não caibam em uma única folha, será necessário numerá-las em ordem crescente;

f) espaço reservado para endereço da obra e a colocação da área do lote, áreas ocupadas pela edificação já existente e da nova construção, reconstrução, reforma ou ampliação, discriminadas por pavimento ou edículas;

g) espaço reservado ao Município e demais órgãos competentes para aprovação, observações e anotações, com altura mínima de 18 cm (dezoito centímetros);

h) espaço reservado para aprovação do Corpo de Bombeiros, quando necessário;

[...]

[g.n.]

De acordo com “carta de serviços” da Secretaria de Desenvolvimento

Econômico, o seu setor de Engenharia é, de fato, responsável pela análise de documentação para serviços, como Alvará de Construção e Habite-se. Em seus termos.

#### CARTA DE SERVIÇOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A SEMDE, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico é responsável por diversas atividades relacionadas à engenharia, obras, convênios e vistorias de obras no município de Vila Pavão-ES. Com o objetivo de prestar serviços de qualidade e transparência à população, apresentamos a seguir a nossa Carta de Serviços:

1. Engenharia: O setor de Engenharia é responsável pelo planejamento e fiscalização das obras públicas, tais como construção e reforma de prédios públicos, pavimentação e drenagens de ruas, orçamentos e memoriais, medições e relatórios, fiscalização das obras públicas, etc. **Fica a cargo da equipe de engenharia também, a análise de documentação para serviços, como Alvará de Construção e Habite-se, onde são feitos relatórios com possíveis erros onde o projeto apresentado não esteja em concordância com o Código de Obras do município e a vistoria nas edificações finalizadas para liberação do habite-se.**

[...]

[g.n]

Como pode ser visto, para emissão de alvará, está previsto o registro da análise de conformidade em relatório apropriado, outra hipótese de evidência de formalização.

**A afirmação** de que o projeto está em conformidade “com as normas da Prefeitura” e foi elaborado pelo Setor de Engenharia da Prefeitura, responsável pela aprovação dos projetos, **é insuficiente para comprovar que houve análise quanto ao cumprimento de requisitos de acessibilidade tanto devido à ausência de formalização, quanto pela lacuna de obediência ao princípio da segregação de funções.**

Sugere-se determinar ao Município que adeque o procedimento de análise para aprovação de projetos de obras públicas de modo a dar cumprimento ao exigido no art. 54 c/c art. 56, § 2º da Lei 13.146/2015, Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência<sup>47</sup>, ou seja, incluir, no procedimento para a

---

47 Art. 54. São sujeitas ao cumprimento das disposições desta Lei e de outras normas relativas à acessibilidade, sempre que houver interação com a matéria nela regulada:

I - a aprovação de projeto arquitetônico e urbanístico ou de comunicação e informação, a fabricação de veículos de transporte coletivo, a prestação do respectivo serviço e a execução de qualquer tipo de obra, quando tenham destinação pública ou coletiva;

II - a outorga ou a renovação de concessão, permissão, autorização ou habilitação de qualquer natureza;

III - a aprovação de financiamento de projeto com utilização de recursos públicos, por meio de renúncia ou de incentivo fiscal, contrato, convênio ou instrumento congênere; e

IV - a concessão de aval da União para obtenção de empréstimo e de financiamento internacionais por entes públicos ou privados.

Art. 56. A construção, a reforma, a ampliação ou a mudança de uso de edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo deverão ser executadas de modo a serem acessíveis.

[...]

§ 2º Para a aprovação, o licenciamento ou a emissão de certificado de projeto executivo arquitetônico, urbanístico e de instalações e equipamentos temporários ou permanentes e para o licenciamento ou a emissão de certificado de conclusão de obra ou de serviço, deve ser atestado o atendimento às regras de acessibilidade.

aprovação de projeto, a **verificação e ateste** do atendimento às regras de acessibilidade.

#### **2.3.13.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que inclua no procedimento de análise para aprovação de projetos de obras públicas a verificação e ateste do atendimento às regras de acessibilidade.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

##### **2.3.14 A25(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de elementos técnicos de projeto**

###### **2.3.14.1 Critérios**

Normativo interno - TCEES 2/2020, Nota Técnica Segex, referência Manual de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop)

Constituição federal - art. 37

Lei - 8.666/1993, art. 47

###### **2.3.14.2 Objetos**

###### **Edital - 1/2023**

Valor financeiro do objeto: R\$ 10.940.644,48

Descrição: Concorrência para de empresa especializada para Construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF "Professora Esther da Costa Santos", através dos recursos disponibilizados pelo programa Funpaes Edital 001/2021.

UGs: Prefeitura Municipal de Vila Pavão.

###### **2.3.14.3 Situação encontrada**

Da análise dos documentos do Edital de Concorrência PMVP 1/2023, observa-se ausência de elementos técnicos do projeto básico.

Foi realizada avaliação sobre a existência de elementos de projeto, considerando, inclusive, que o regime de execução definido pela

---

§ 3º O poder público, após certificar a acessibilidade de edificação ou de serviço, determinará a colocação, em espaços ou em locais de ampla visibilidade, do símbolo internacional de acesso, na forma prevista em legislação e em normas técnicas correlatas.

Administração foi empreitada por preço global e, portanto, os licitantes devem ser subsidiados com total conhecimento do objeto da licitação para elaborar suas propostas de preços, nos termos da Lei 8.666/1993.

Lei 8.666/1993

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

O Roteiro de Auditoria de Obras Públicas<sup>48</sup> enfatiza a necessidade de maior nível de detalhamento dos elementos de projeto e pontua que, no caso da União, omissões nos elementos de projeto são risco que deve ser alocado ao contratado quando causarem alteração do valor acima de 10% do valor total do contrato.

O artigo 47 da Lei 8.666/1993 exige que a Administração disponibilize, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto licitado. Em outras palavras, deve haver projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos a serem absorvidos pela contratada durante a execução contratual, o que resulta, por conseguinte, em menores preços ofertados pelos licitantes. A contratada arcará com eventuais erros ou omissões na quantificação dos serviços, não tendo direito a aditivos contratuais de quantidades em caso de quantitativos subestimados por erro que pudesse ter sido detectado durante o processo licitatório.

[...]

No caso de incorreções de projeto, a Lei 12.309/2010 (LDO 2011) trouxe uma inovação, ao dispor que, nas empreitadas por preço global, deverá constar, do edital e do contrato, cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto, não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993. Essa disposição foi mantida na Lei 12.465/2011 (LDO 2012, art. 125, § 6º, II) e na Lei 12.708/2012 (LDO 2013, art. 102, § 6º, III).

O Quadro a seguir mostra os elementos de projeto básico não identificados nos elementos de projetos disponibilizados no site da PMVP<sup>49</sup>.

---

48 Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Roteiro%2520de%2520Auditoria%2520de%2520Obras%2520P%25C3%25BAblicas/COPIAORIGEM%253A%2522SEGECEX%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/3>.

Acessado em: 28 jun. 2023.

49 Disponível em: <https://www.vilapavao.es.gov.br/licitacao>. Acessado em: 5 maio 2023.

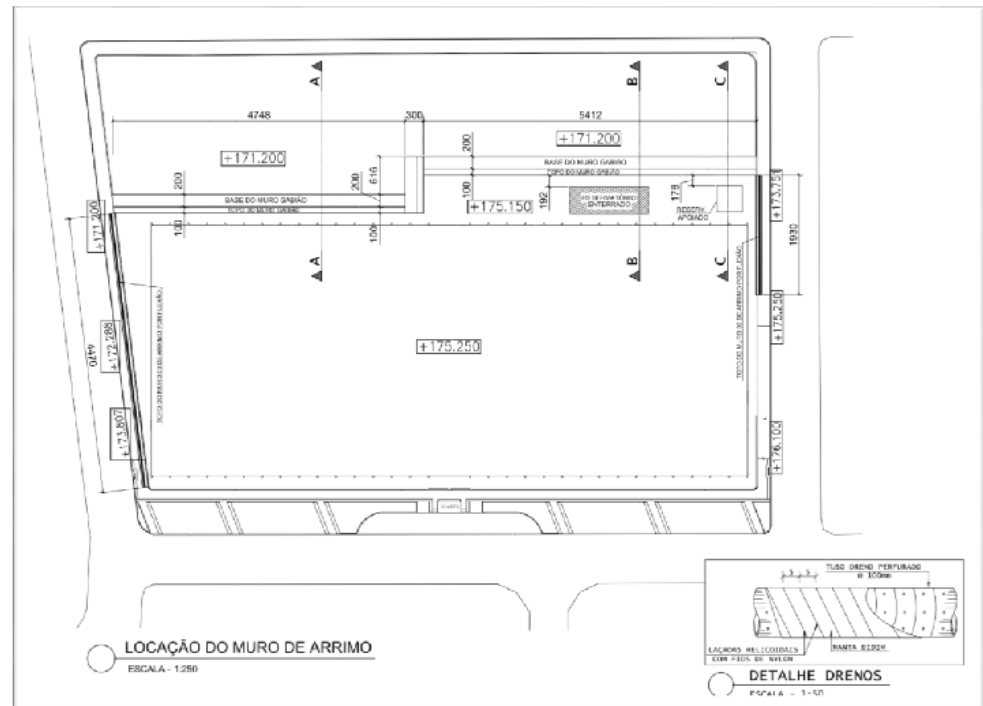
Quadro 8 – Elementos de projeto não identificados no rol disponibilizado no site da PMVP

Especialidade	Elemento não identificado	
Sondagem	Desenho	• Locação de furos;
	Memorial	• Descrição das características do solo; • Perfil geológico do terreno;
Projeto de Terraplenagem	Desenho	• Implantação com indicação dos níveis originais e dos níveis propostos;
		• Perfil longitudinal e seções transversais tipo com indicação da situação original e da proposta e definição de taludes e contenção de terra;
	Memorial	• Cálculo de volume de corte e aterro/Quadro Resumo Corte/Aterro;
Projeto de Instalações Elétricas	Especificação	• Materiais de aterro;
	Memorial	• Determinação do tipo de entrada de serviço;
Projeto de Instalações Telefônicas	Desenho	• Planta baixa com marcação dos pontos e tubulações;
	Especificação	• Materiais • Equipamentos
Projeto de Instalações Especiais (lógicas, CFTV, alarme, detecção de fumaça)	Desenho	• Planta baixa com marcação dos pontos e tubulações
	Especificação	• Materiais • Equipamentos
Projeto de Instalações de Ar Condicionado	Desenho	• Planta baixa com marcação de dutos e equipamentos fixos (unidades condensadoras e evaporadoras)
	Especificação	• Materiais • Equipamentos
	Memorial	• Cálculo do dimensionamento dos equipamentos e dos dutos

Não são apresentados elementos referentes à sondagem tampouco ao detalhamento da movimentação de terra esperada para execução dos níveis propostos no Projeto do Muro de Arrimo em gabião (vide

Figura 60) e o único documento identificado relativo à topografia, a saber, “Levantamento Planialtimétrico para projeção de futura Escola Municipal”, não permite a leitura pois foi emitido sem configuração de pena.

Figura 6 – Fração da prancha “Muro de arrimo Gabião” com identificação dos níveis do terreno na área de implantação do projeto.



Fonte: Site da PMVP.

Portanto, é patente a deficiência de elementos de projeto básico sobretudo em empreendimento com execução pelo regime de empreitada por preço global.

Além da imprecisão dos quantitativos dos serviços de movimento de terra e fundação, decorrentes da lacuna de elementos de projeto, a planilha orçamentária constante do projeto básico apresentado faz referência à data base outubro/2022 e janeiro/2022, portanto, além de desatualizada é inconsistente.

Figura 11 – Fração da planilha orçamentária constante do projeto básico

DATA BASE: SINAPI OUTUBRO/2022 - DER-EDI OUTUBRO/2022 - DER-  
ROD JAN/2022 - SEINFRA PINI TCPO PINI OUTUBRO/2022  
BDI: 29,93 % BDI DIFERENCIADO: 15,57 % L.S. NÃO-  
DESONERADAS: 157,27%

Fonte: Documentos encaminhados pelo ente à equipe de fiscalização.

Para a contratação em tela, vislumbra-se que a deficiência de projeto básico tem potencial de gerar aditivos na fase de execução da obra, em razão da omissão de serviço ou subestimativa de quantitativos no orçamento elaborado pela Administração. Ademais, pode provocar falhas construtivas, retardamento do ritmo de execução e paralisação da obra.

Diante do exposto, verifica-se que os elementos técnicos do projeto básico que acompanham o Edital de Concorrência PMVP 1/2023 não são suficientes para caracterizar toda a obra, tampouco possibilitam a avaliação apropriada dos quantitativos de serviços e de seus custos.



#### **2.3.14.4 Causas**

2.3.14.4.1 Imperícia

2.3.14.4.2 Negligência

#### **2.3.14.5 Efeitos**

2.3.14.5.1 Eventuais aditivos para contemplar serviços que não foram previstos no orçamento e/ou promover acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto.

2.3.14.5.2 Atraso na entrega da obra.

#### **2.3.14.6 Evidências**

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 (ANEXO 02890/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Levantamento topográfico (ANEXO 03189/2023-9)

Edital de Concorrência PMVP 1/2023 - Prancha "Muro de arrimo Gabião" (ANEXO 03190/2023-1)

#### **2.3.14.7 Esclarecimentos do fiscalizado**

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Uelikson Boone, apresentou informações e esclarecimentos por meio do Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023). Na oportunidade, comunicou sobre a suspensão da Concorrência Pública 1/2023, até serem resolvidos os achados e para eventuais alterações, caso necessárias<sup>50</sup>.

Sobre o achado “Ausência de elementos técnicos de projeto”, a PMVP, arguiu que foram disponibilizados todos os projetos da Obra, contendo os elementos técnicos do projeto básico suficientes para caracterizar toda a obra, possibilitando a avaliação apropriada dos quantitativos de serviços e de seus custos.

Por fim, ressaltou que Município de Vila Pavão se encontra à disposição para prestar eventuais informações complementares e os projetos pertinentes encontram-se disponíveis no sítio oficial da Prefeitura e podem ser acessados no [sítio](https://www.vilapavao.es.gov.br/uploads/licitacao/3543-projetos-) <https://www.vilapavao.es.gov.br/uploads/licitacao/3543-projetos->

---

50 Em atenção a expectativa de resolução dos achados, a equipe de fiscalização informou à PMVP, por meio do Ofício 03568/2023-8 que o presente acompanhamento examina também editais de outros entes jurisdicionados, seu Relatório de Fiscalização será emitido em novembro do ano corrente e a submissão de achados não substitui eventual contraditório tampouco tem o condão de interromper procedimentos licitatórios até julgamento de mérito.

[1685704832.rar.](#)

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

#### 2.3.14.8 Conclusão do achado

A principal finalidade do presente acompanhamento é a **correção tempestiva de não conformidades** e, para isso, a submissão de achados é realizada de modo a oportunizar a adequação do edital pelo órgão licitante antes da sessão de abertura.

No presente achado, a equipe de fiscalização apontou ausência de alguns elementos técnicos de projeto básico. Em especial, não foram identificados: (i) elementos referentes à sondagem; (ii) detalhamento da movimentação de terra esperada para execução dos níveis propostos no Projeto do Muro de Arrimo em gabião; (iii) levantamento topográfico legível; (iv) planilha orçamentária atualizada e fundamentada.

Enfatizou que, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global: (i) a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação; (ii) deverá constar, do edital e do contrato, cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico.

A PMVP discordou do achado e informou que todos os elementos de projeto básico foram apresentados à equipe de auditoria e estão disponíveis em site da Prefeitura. Deixou de informar precisamente os elementos que supririam as ausências apontadas no achado.

A afirmação de que os elementos técnicos do projeto básico apresentados são suficientes para caracterizar toda a obra, possibilitando a avaliação apropriada dos quantitativos de serviços e de seus custos, é insuficiente para afastar o achado.

Os elementos disponibilizados no site da PMVP indicado no Ofício 155/2023 – GPVP/ES (Protocolo TC 12481/2023) já foram objeto de exame pelo TCEES, o que resultou no achado submetido.

Além disso, não foi apresentada planilha orçamentária atualizada e coerente, com todos os serviços com preços na mesma data base.

Sugere-se, caso seja mantido o achado, determinar ao Município que: (i) se abstenha de licitar para contratação de obras e serviços de engenharia com planilha orçamentária com indicação de mais de uma data base; (ii) revise e complemente o rol de elementos de projeto básico do Edital em exame com base na Orientação Técnica 1/2006<sup>51</sup> do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop; (iii) a partir da complementação de elementos técnicos, revise os serviços e/ou quantitativos da planilha orçamentária, em especial referente à movimentação de terra e fundações (ausência de

---

51 Disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao\\_tecnica.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf). Acessado em: 22 ago. 2023.

elementos de sondagem); (iv) atualize os preços de mercado da planilha orçamentária do Edital em exame.

Sugere-se ainda, recomendar ao Município que, nas empreitadas por preço global, faça constar, do edital e do contrato, cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto, não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

#### **2.3.14.9 Proposta de encaminhamento**

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

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone que:

(i) nessa e em licitações futuras, se abstenha de licitar para contratação de obras e serviços de engenharia com planilha orçamentária com indicação de mais de uma data base;

(ii) revise e complemente o rol de elementos de projeto básico do Edital em exame com base na Orientação Técnica 1/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop;

(iii) a partir da complementação de elementos técnicos, revise os serviços e/ou quantitativos da planilha orçamentária do Edital em exame, em especial referente à movimentação de terra e fundações, devido inclusive, à ausência de elementos sobre sondagem;

(iv) atualize os preços de mercado da planilha orçamentária do Edital em exame.

**Responsável:**

**Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

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

Recomendar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, que, nas empreitadas por preço global, faça constar, do edital e do contrato, cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto, não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

**Responsável:****Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7**

[...]

**3 OMISSÕES VERIFICADAS**

Com a verificação de omissões, foram identificados os editais publicados no período de 8/5/2023 a 16/6/2023 listados no quadro a seguir.

**Quadro 1 – Editais de licitação não enviados ao TCEES**

Ente fiscalizado	Edital	Descrição do Objeto	Valor (R\$)
Prefeitura Municipal de Aracruz	Concorrência 12/2023	Manutenção da rede física escolar municipal e unidades administrativas da Secretaria	12.207.567,40

Ente fiscalizado	Edital	Descrição do Objeto	Valor (R\$)
		Municipal de Educação	
Prefeitura Municipal de Baixo Guandu	Tomada de Preços 12/2023	Construção de Unidade de Atenção Primária à Saúde Pública do Estado do Espírito Santo – APS	2.669.060,67
Prefeitura Municipal de Baixo Guandu	Concorrência 10/2023	Construção da EMEIEF Francisco da Cunha Ramaldes, no Distrito de Alto Mutum Preto	2.658.932,70
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco	Concorrência 1/2023	Construção de uma Unidade de Atenção Primária à Saúde (APS), na Rua Prefeito Merçon Vieira, s/nº, no Bairro Irmãos Fernandes	2.747.614,79
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco	Concorrência 2/2023	Construção de uma Unidade de Atenção Primária à Saúde (APS), na Rua Nelson Fraga, s/nº, no Distrito de Cachoeirinha de Itaúnas.	2.230.864,14
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco	Concorrência 3/2023	Construção de uma Unidade de Atenção Primária à Saúde (APS), na Rua Raymunda Andrade Ferreira, s/nº, no Distrito de Vargem Alegre	2.327.151,24
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco	Concorrência 4/2023	Construção de uma Unidade de Atenção Primária à Saúde (APS), na Rua Durval Delaprane, no Distrito de Santo Antônio	2.397.659,44
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco	Concorrência 5/2023	Construção de uma Unidade de Atenção Primária à Saúde (APS), na Rua José Thiago, no Distrito de Monte Sinai	2.230.864,14
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim	Regime Diferenciado de Contratação 3/2023	Construção de Unidades de Atenção Primária à Saúde Pública - APS Porte IV - 4 Equipes, nos Bairros Luiz Tinoco da Fonseca e Paraíso	11.507.491,10

Prefeitura Municipal de Colatina	Concorrência 2/2023	Construção de um Centro de Educação Infantil Municipal - CEIM, no Bairro São Miguel, localizado à Rua Fortunata Trento Galazi, s/n	4.523.826,44
Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço	Tomada de Preços 2/2023	Construção da Creche Professora Ivanete Regina de Oliveira Andrade	2.178.860,80
Prefeitura Municipal de Pedro Canário	Concorrência 1/2023	Construção de unidades habitacionais no Bairro São João Batista	5.617.383,15

Ente fiscalizado	Edital	Descrição do Objeto	Valor (R\$)
Prefeitura Municipal de Santa Teresa	Pregão Eletrônico 43/2023	Manutenção predial de forma preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão de obra	3.000.000,00
Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte	Tomada de Preços 10/2023	Reforma e ampliação da EMEIEF "Córrego Ferrugem" e construção de quadra poliesportiva	2.772.554,65
Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte	Tomada de Preços 1/2023	Construção Futura de uma UBS de 03 ESF na localidade Caixa D'Água – Loteamento Kiko para 03 equipes de saúde da família	2.965.142,78
Prefeitura Municipal de Vila Velha	Concorrência 4/2023	Execução das obras de conclusão da reforma e ampliação da Unidade Municipal de Ensino Fundamental - UMEF Professora Leopoldina Conceição de Mattos Silva, no Bairro Ibes	6.234.652,34
Secretaria de Estado da Educação - Sedu	Concorrência 5/2023	Reforma e ampliação EEEFM Zenóbia Leão, localizada no Município de Guarapari/ES	8.207.349,98

Fonte: Elaboração própria

#### 4 CONCLUSÃO

A equipe de fiscalização recebeu 22 editais dos entes fiscalizados pertencentes aos Grupos 1, 2 e 3. A distribuição conforme o grupo está apresentada na tabela a seguir.

Tabela 6 – Distribuição dos editais de acordo o grupo

Grupo	Editais recebidos		Editais selecionados		Percentual Valor examinado / valor recebido
	Quantidade	Valor (R\$)	Quantidade	Valor (R\$)	
1	7	51.060.383,97	2	8.631.061,00	17%
2	5	33.958.741,09	0	0,00	0%
3	10	35.782.181,45	2	12.790.885,08	36%

Fonte: Elaboração própria

Procedida a fiscalização, com base nas questões e procedimentos<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Conforme mencionado no item "1.2 Metodologia utilizada e limitações", no exame dos editais não foram aplicados todos os procedimentos definidos na Matriz de Planejamento. As ocorrências de não realização de procedimentos de fiscalização foram registradas em papeis de trabalho.

definidos na matriz de planejamento, verificaram-se não conformidades nos quatro editais selecionados para exame, conforme relatado nos itens 2.1 a 2.4.

Os achados com maior frequência e que oferecem restrição à competitividade foram: (a) exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo e; (b) exigência de requisito de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação.

Em relação às questões da auditoria, é importante registrar de forma sucinta a situação encontrada pela equipe, como segue:

**Q1 - Há combinação irregular ou falta de clareza sobre a legislação que rege o edital?**

Nos editais examinados pela equipe de fiscalização não foram encontrados indícios de que há combinação irregular, tampouco falta de clareza sobre a legislação que rege o instrumento convocatório.

Dessa forma, não foram detectados achados em relação a esta questão de auditoria.

**Q2 - Há restrição à competitividade e isonomia entre licitantes?**

Nos quatro editais examinados pela equipe de fiscalização foram detectadas condições que podem comprometer o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Constam nos quatro editais requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância e valor significativo, bem como a exigência de comprovação de uma diversidade de parcelas ou serviços que compõem o objeto licitado, em vez de ser exigida a comprovação de aptidão pela realização de obras e/ou serviços similares ou equivalentes tidas como um todo.

Nos quatro editais foi detectada a exigência de comprovação, para fins de habilitação, de experiência anterior com relação a serviços que poderão ser subcontratados, sem prever a possibilidade de apresentação de atestados em nome de possíveis futuros subcontratados<sup>53</sup>.

Em três editais (RDC 2/2023 da PMCI, Concorrência 4/2023 da SEDU e Concorrência 1/2023 da PMVP) foi observada a exigência de comprovação de vínculo do responsável técnico sem a previsão de permitir o fornecimento de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, acompanhada da anuência deste. Tal exigência, além de impor custos aos licitantes antes da celebração do contrato, tem o potencial de restringir o caráter competitivo da licitação.

O edital de Concorrência 1/2023 da PMVP também apresentou como impropriedade, a falta de clareza na redação do edital sobre o a proibição de consórcio e, como irregularidade, a falta de clareza sobre as condições

---

<sup>53</sup> No edital de Concorrência 4/2023 da Sedu, essa não conformidade foi descrita no achado “A9(Q2) - [SEDU Concorrência 4/2023] Exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo”.

para participação de empresas em recuperação judicial.

No edital de Concorrência 3/2023 da PMG foi observada a exigência de situação atualizada e de quitação da licitante na entidade profissional competente. Tal exigência para fins de habilitação não encontra amparo legal.

Dessa forma, apontam-se os seguintes achados de irregularidade, relacionados a esta questão:

- **A3(Q2) - [PMCI RDC 2/2023] Exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo**
- **A4(Q2) - [PMCI RDC 2/2023] Exigência de requisito de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação**
- **A5(Q2) - [PMCI RDC 2/2023] Exigência de habilitação para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato**
- **A8(Q2) - [SEDU Concorrência 4/2023] Exigência de habilitação para cujo atendimento os licitantes têm que incorrer em custos não necessários anteriormente à celebração do contrato**
- **A9(Q2) - [SEDU Concorrência 4/2023] Exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo**
- **A13(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de comprovações devidas somente no momento da contratação**
- **A14(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo**
- **A15(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisito de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação**
- **A16(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] Exigência de certidão negativa de recuperação judicial e omissão com relação à proibição de consórcios**
- **A26(Q2) - [PMG Concorrência 3/2023] Exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo**
- **A27(Q2) - [PMG Concorrência 3/2023] Exigência de requisito de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação**
- **A28(Q2) - [PMG Concorrência 3/2023] Exigência de situação atualizada e de quitação da licitante na entidade profissional competente**

Além desses achados, a equipe de fiscalização observou que no procedimento licitatório da Concorrência 1/2023 da PMVP não foi justificada a escolha da Administração em publicar o edital em um determinado jornal impresso, sem comprovada ampla circulação a nível estadual, em detrimento à publicação em veículo *on line*.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de impropriedade, relacionado a

esta questão:

- **A12(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Inobservância das exigências de publicidade do edital**

**Q3 - Há indício de que existe obra paralisada com a mesma finalidade?**

Nas licitações fiscalizadas não foi encontrado indício de que existe obra paralisada com a mesma finalidade.

Dessa forma, não foram detectados achados em relação a esta questão de auditoria.

**Q4 - A realização da licitação pelo sistema de registro de preços é adequada ao objeto?**

Em nenhuma das licitações fiscalizadas foi utilizado o sistema de registro de preços.

Portanto, não foram detectados achados em relação a esta questão de auditoria.

**Q5 - Existe Estudo Técnico Preliminar?**

A equipe de fiscalização analisou a documentação fornecida pela Prefeitura Municipal de Vila Pavão relativa à Concorrência 1/2023 e constatou alguns pontos de impropriedade no Estudo Técnico Preliminar – ETP, observados em análise não exaustiva.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de impropriedade, relacionado a esta questão:

- **A17(Q5) - [PMVP Concorrência 1/2023] Deficiência de Estudo Técnico Preliminar - ETP**

**Q6 - O Edital apresenta conteúdo obrigatório definido no art. 40 da Lei 8.666/1993 (ou dispositivos correspondentes da Lei 14.133/2021)?**

Nos quatro editais examinados foi detectada a ausência ou insuficiência de cláusula obrigatória, em desconformidade com o que estabelece expressamente a Lei 8.666/1993 em seu art. 40.

Em dois editais (RDC 2/2023 da PMCI e Concorrência 1/2023 da PMVP), observou-se o estabelecimento de critério de reajustamento de preços incorreto e, em outros dois (Concorrência 4/2023 da SEDU e Concorrência 3/2023 da PMG), consta cláusula contratual de correção monetária em caso de atraso de pagamento incorreta. Conforme apontado pela equipe de fiscalização, essas não conformidades oferecem risco de prejuízo ao erário público e podem gerar conflito com a contratada do decorrer da execução contratual.

O edital de Concorrência 1/2023 da PMVP apresentou como impropriedade, a falta de clareza na redação do edital sobre o acesso aos elementos de projeto e, como irregularidade, a falta de clareza e impessoalidade quanto ao meio de acesso à distância para informações e esclarecimentos relativos à licitação.



Dessa forma, apontam-se os seguintes achados de irregularidade, relacionados a esta questão:

- **A6(Q6) - [PMCI RDC 2/2023] Ausência de critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento**
- **A7(Q6) - [PMCI RDC 2/2023] Critério de reajustamento de preços incorreto**
- **A11(Q6) - [SEDU Concorrência 4/2023] - Cláusula contratual de correção monetária em caso de atraso de pagamento incorreta**
- **A18(Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Falta de clareza e de impessoalidade do edital sobre os meios de comunicação à distância com os interessados**
- **A19(Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Critério de reajustamento de preços incorreto**
- **A20(Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula de condições de pagamento insuficiente**
- **A21(Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento**
- **A22(Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula sobre procedimento para recebimento insuficiente**
- **A29(Q6) - [PMG Concorrência 3/2023] Edital não estabelece critério de reajuste**
- **A30(Q6) - [PMG Concorrência 3/2023] Cláusula de atualização monetária em caso de atraso de pagamento incorreta**

**Q7 - A minuta do contrato atende aos requisitos legais e à melhor técnica?**

Em três editais (RDC 2/2023 da PMCI, Concorrência 1/2023 da PMVP e Concorrência 3/2023 da PMG) foi detectada a ausência ou insuficiência de cláusula obrigatória na minuta do contrato, em desconformidade com o que estabelece expressamente a Lei 8.666/1993 em seu art. 55.

Em dois editais (Concorrência 4/2023 da SEDU e Concorrência 1/2023 da PMVP), observou-se o estabelecimento de critério de reajustamento de preços incorreto. Nos editais de Concorrência 4/2023 da SEDU e de Concorrência 3/2023 da PMG, consta cláusula contratual de correção monetária em caso de atraso de pagamento incorreta. Conforme apontado pela equipe de fiscalização, essas não conformidades oferecem risco de prejuízo ao erário público e podem gerar conflito com a contratada do decorrer da execução contratual.

O edital de Concorrência 1/2023 da PMVP<sup>54</sup> não estabelece no projeto básico explicitamente como obrigação da construtora a entrega do "Manual de uso, operação e manutenção". Cabe à Administração Pública preventivamente, considerando o risco de não ser exigido o documento ao final do contrato e, em favor da transparência, para que os licitantes

---

54 Este foi o único edital em que foi aplicado o procedimento para verificar, no caso de novas edificações, se a minuta do contrato estabelece como obrigação (responsabilidade) da construtora a entrega do "Manual de uso, operação e manutenção".

considerem em suas propostas, registrar o fornecimento do referido manual pelo contratado no edital e/ou seus anexos dentre as obrigações da contratada.

Dessa forma, apontam-se os seguintes achados de irregularidade, relacionados a esta questão:

- **A6(Q7) - [PMCI RDC 2/2023] Ausência de critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento**
- **A10(Q7) - [SEDU Concorrência 4/2023] Critério de reajustamento dos preços incorreto**
- **A11(Q7) - [SEDU Concorrência 4/2023] - Cláusula contratual de correção monetária em caso de atraso de pagamento incorreta**
- **A19(Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Critério de reajustamento de preços incorreto**
- **A20(Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula de condições de pagamento insuficiente**
- **A21(Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento**
- **A22(Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula sobre procedimento para recebimento insuficiente**
- **A23(Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Minuta de contrato de execução de obra não estabelece a obrigação de entrega de Manual de uso, operação e manutenção**
- **A30(Q7) - [PMG Concorrência 3/2023] Cláusula de atualização monetária em caso de atraso de pagamento incorreta**
- **A31(Q7) - [PMG Concorrência 3/2023] Minuta do contrato não indica os prazos de observação e recebimento definitivo do objeto**

**Q8 - O Edital apresenta os elementos técnicos de projeto necessários?**

Nos editais de RDC 2/2023 da PMCI e de Concorrência 1/2023 da PMVP, a equipe de fiscalização observou que os elementos técnicos do projeto básico não são suficientes para caracterizar toda a obra, tampouco possibilitam a avaliação apropriada dos quantitativos de serviços e de seus custos. Vislumbra-se que a deficiência de projeto básico tem potencial de gerar aditivos na fase de execução da obra, em razão da omissão de serviço ou subestimativa de quantitativos no orçamento elaborado pela Administração. Ademais, pode provocar falhas construtivas, retardamento do ritmo de execução e paralisação da obra.

Nos mesmos editais, não restou demonstrado que houve análise e ateste do projeto pelos órgãos competentes quanto ao atendimento às regras de acessibilidade, de modo a dar cumprimento ao exigido no art. 54 c/c art. 56, § 2º da Lei 13.146/2015 (Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência).

Dessa forma, apontam-se os seguintes achados de irregularidade, relacionados a esta questão:

- **A1(Q8) - [PMCI RDC 2/2023] Ausência de elementos técnicos do**

**projeto básico**

- **A2(Q8) - [PMCI RDC 2/2023] Projeto sem aprovação dos órgãos competentes quanto aos requisitos de acessibilidade previstos em lei e/ou normas técnicas**
- **A24(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Projeto sem aprovação dos órgãos competentes quanto aos requisitos de acessibilidade**
- **A25(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de elementos técnicos de projeto**

**Q9 - Há indícios de que a contratação de manutenção corretiva é para obra dentro do prazo quinquenal?**

Os editais examinados pela equipe de fiscalização não contemplam a contratação de serviço de manutenção corretiva de edificação existente.

Portanto, não foram detectados achados em relação a esta questão de auditoria.

Os achados foram submetidos às entidades fiscalizadas antes da data prevista para o recebimento das propostas, para obtenção de sua opinião e para que pudessem fazer as correções que julgassem necessárias.

No caso do RDC 2/2023 da Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim e da Concorrência 4/2023 da Secretaria de Estado da Educação, as entidades optaram por prosseguir com o procedimento licitatório e apresentar esclarecimentos para os achados.

Para a Concorrência Pública 1/2023, a Prefeitura Municipal de Vila Pavão resolveu suspender a licitação por tempo indeterminado, para análise e eventuais alterações, caso se façam necessárias, até que sejam resolvidos os achados de auditoria em questão.

Para a Concorrência 3/2023, a Prefeitura Municipal de Guaçuí retificou o edital, o qual foi examinado pela equipe de fiscalização, que concluiu pelo saneamento de algumas não conformidades.

A conclusão de cada achado, com a análise dos esclarecimentos apresentados pelas entidades fiscalizadas, e as respectivas propostas de encaminhamento, se houver, estão registradas nos itens 2.1 a 2.4.

Exceto pela Concorrência Pública 1/2023 da PMVP, que demanda ação imediata do TCEES, por meio de deliberações a serem feitas à entidade, as propostas de encaminhamento das demais licitações somente serão submetidas à apreciação do TCEES por ocasião da emissão do relatório final de acompanhamento.

No período fiscalizado foi verificado que os editais listados no Quadro 9 não foram enviados ao TCEES. Considerando tais omissões, propõe-se que seja determinado aos respectivos jurisdicionados que passem a atender à solicitação de envio de edital e demais documentos elencados no ofício de requisição encaminhado pela equipe de fiscalização.

## **5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Considerando a necessidade de adoção de providências imediatas para corrigir as irregularidades identificadas no procedimento licitatório da Concorrência Pública 1/2023 da Prefeitura Municipal de Vila Pavão e, ainda, tendo em vista as omissões de algumas entidades no envio de documentos solicitados pela equipe de fiscalização, propõe-se ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

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

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que, nessa e em licitações futuras, se abstenha de exigir comprovação de vínculo por meio de contrato de trabalho e se restrinja a exigir a indicação dos responsáveis pela execução do contrato por meio declaração com as respectivas anuências.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A13(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de comprovações devidas somente no momento da contratação

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que, nessa e em licitações futuras, se abstenha de exigir comprovação de capacidade técnica por meio de atestados de execução de serviços que não apresentem relevância técnica e valor significativo.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A14(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que, nessa e em licitações futuras para contratação de obras e serviços de engenharia se abstenha de proibir a subcontratação parcial.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A15(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisito de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone que, nessa e em licitações futuras para contratação de obras e serviços de engenharia: (i) permita a participação de empresas em recuperação judicial, estabelecendo as condições para tal, consoante a jurisprudência deste TCEES; (ii) estabeleça cláusula sobre a

participação de consórcio (permissão ou proibição) de forma motivada.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A16(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] Exigência de certidão negativa de recuperação judicial e omissão com relação à proibição de consórcios

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone que, nessa e em licitações futuras, se abstenha de emitir editais com falta de clareza e de impessoalidade quanto ao meio de acesso à distância para informações e esclarecimentos relativos à licitação.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A18(Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Falta de clareza e de impessoalidade do edital sobre os meios de comunicação à distância com os interessados

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que, nessa e em licitações futuras, se abstenha de emitir editais para contratação de execução de obras com índice de reajuste definido sem análise técnica para adequação ao objeto contratado.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A19(Q6, Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Critério de reajustamento de preços incorreto

Determinar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que, nessa e em futuras licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, abstenha-se de contratar com adoção do regime de empreitada por preço global sem que haja elementos de projeto básico suficientes, inclusive cronograma físico-financeiro, elaborado com a devida técnica e com a definição clara de marcos físicos cuja conclusão poderá ser aferida mediante simples inspeção visual.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A20(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula de condições de pagamento insuficiente

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que, nessa e em licitações futuras, faça constar nos editais e minutas do contrato, o critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A21(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que, nessa e em futuras licitações de obras e serviços de engenharia, faça constar o procedimento de recebimento provisório e definitivo.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A22(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula sobre procedimento para recebimento insuficiente

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que, nessa e em futuras licitações de obras e serviços de engenharia, faça constar o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A23(Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Minuta de contrato de execução de obra não estabelece a obrigação de entrega de Manual de uso, operação e manutenção

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, para que inclua no procedimento de análise para aprovação de projetos de obras públicas a verificação e ateste do atendimento às regras de acessibilidade.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A24(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Projeto sem aprovação dos órgãos competentes quanto aos requisitos de acessibilidade

Determinar, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone que: (i) nessa e em licitações futuras, se abstenha de licitar para contratação de obras e serviços de engenharia com planilha orçamentária com indicação de mais de uma data base; (ii) revise e complemente o rol de elementos de projeto básico do Edital em exame com base na Orientação Técnica 1/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop; (iii) a partir da complementação de elementos técnicos, revise os serviços e/ou quantitativos da planilha orçamentária do Edital em exame, em especial referente à movimentação de terra e

fundações, devido inclusive, à ausência de elementos sobre sondagem; (iv) atualize os preços de mercado da planilha orçamentária do Edital em exame.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A25(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de elementos técnicos de projeto

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

Recomendar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que inclua, nessa e em futuras licitações para contratação de obras e serviços de engenharia a possibilidade de a qualificação técnica ser demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A15(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisito de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação

Recomendar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Uelikson Boone, que elabore e adote, nessa e em futuras contratações, Manual de fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, inclusive com método do procedimento de recebimentos parcial e definitivo do objeto.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A22(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula sobre procedimento para recebimento insuficiente

Recomendar à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Senhor Uelikson Boone, que, nas empreitadas por preço global, faça constar, do edital e do contrato, cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto, não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

Responsável	Achado
<b>Prefeitura Municipal de Vila Pavão</b> 36.350.346/00016-7	A25(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de elementos técnicos de projeto

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

Determinar às entidades listadas abaixo que atendam à requisição de envio de edital e demais documentos elencados nos ofícios encaminhados pela equipe de fiscalização, de forma a evitar incorrer na aplicação de multa nos termos do artigo 135, incisos V e VI, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

ENTIDADE	CNPJ	Ofício
Prefeitura Municipal de Aracruz	27.142.702/0001-66	1785/2023-3
Prefeitura Municipal de Baixo Guandu	27.165.737/0001-10	1787/2023-2
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco	27.165.745/0001-67	1788/2023-7
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim	27.165.588/0001-90	1792/2023-3
Prefeitura Municipal de Colatina	27.165.729/0001-74	1795/2023-7
Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço	27.174.127/0001-83	1798/2023-1
Prefeitura Municipal de Pedro Canário	28.539.872/0001-41	1830/2023-5
Prefeitura Municipal de Santa Teresa	27.167.444/0001-72	1839/2023-6
Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte	36.350.312/0001-72	1840/2023-9
Prefeitura Municipal de Vila Velha	27.165.554/0001-03	1852/2023-1
Secretaria de Estado da Educação	27.080.563/0001-93	1856/2023-1

**d. Após a apreciação deste Relatório Parcial, o retorno dos autos ao NED para prosseguimento do acompanhamento.**

Pois bem, tratando-se de fiscalização com o objetivo de acompanhar de forma concomitante licitações de obras e serviços de engenharia, observo que a equipe técnica desta Corte de Contas detectou achados que foram submetidos às entidades fiscalizadas antes da data prevista para o recebimento das propostas, a fim de obter sua opinião e para que pudessem fazer as correções que julgassem necessárias.

Quanto às inconsistências encontradas, o **Relatório de Acompanhamento 00009/2023-1** registra que no caso do RDC 2/2023 da Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim e da Concorrência 4/2023 da Secretaria de Estado da Educação, as entidades optaram por prosseguir com o procedimento licitatório e apresentar esclarecimentos para os achados.

**Para a Concorrência Pública 1/2023, a Prefeitura Municipal de Vila Pavão resolveu suspender a licitação por tempo indeterminado, para análise e eventuais alterações, caso se façam necessárias, até que sejam resolvidos os achados de auditoria em questão.**



Para a Concorrência 3/2023, a Prefeitura Municipal de Guaçuí retificou o edital, o qual foi examinado pela equipe de fiscalização, que concluiu pelo saneamento de algumas não conformidades.

Exceto pela Concorrência Pública 1/2023 da PMVP, que demanda ação imediata do TCEES, por meio de deliberações a serem feitas à entidade, as propostas de encaminhamento das demais licitações somente serão submetidas à apreciação do TCEES por ocasião da emissão do relatório final de acompanhamento.

**Além das constatações acima, no período fiscalizado foi verificado que os editais listados no Quadro 9 não foram enviados ao TCEES. Considerando tais omissões, estou acompanhando o posicionamento técnico que seja determinado aos respectivos jurisdicionados que passem a atender à solicitação de envio de edital e demais documentos elencados no ofício de requisição encaminhado pela equipe de fiscalização (eventos 26 a 28).**

Diante disso, acolho a proposta de encaminhamento contida no **Relatório de Acompanhamento 00009/2023-1**, encampada pela **Manifestação do Ministério Público de Contas 04233/2023-8**, com as proposições ali apresentadas, quanto às determinações e recomendações sugeridas, tendo em vista que exigem ação imediata desta Corte de Contas em relação a Concorrência Pública 1/2023 da Prefeitura Municipal de Vila Pavão, bem como em relação aos editais que não foram enviados ao TCEES.

### **3. DOS DISPOSITIVOS:**

Ante o exposto, acompanhando integralmente a Área Técnica e o Ministério Público de Contas voto no sentido de que o colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à consideração.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**  
**Conselheiro Relator**

## 1. ACÓRDÃO TC-00963/2023-1:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, considerando a necessidade de adoção de providências imediatas para corrigir as irregularidades identificadas no procedimento licitatório da **Concorrência Pública 1/2023 da Prefeitura Municipal de Vila Pavão** e, ainda, tendo em vista as omissões de algumas entidades no envio dos documentos solicitados pela equipe de fiscalização, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

**1.1. DETERMINAR** à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do Exmo. Prefeito, senhor **Uelikson Boone**, com fundamento no artigo 207, inciso IV<sup>55</sup> c/c o artigo 329, § 7º, ambos da Resolução TC nº 261/2013 – RITCEES, o seguinte:

**1.1.1** Nessa e em licitações futuras, se abstenha de exigir comprovação de vínculo por meio de contrato de trabalho e se restrinja a exigir a indicação dos responsáveis pela execução do contrato por meio declaração com as respectivas anuências (A13(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de comprovações devidas somente no momento da contratação);

**1.1.2** Nessa e em licitações futuras, se abstenha de exigir comprovação de capacidade técnica por meio de atestados de execução de serviços que não apresentem relevância técnica e valor significativo (A14(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisitos de qualificação técnica que não correspondem a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo);

---

<sup>55</sup> Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:  
(...)

IV - determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

**1.1.3** Nessa e em licitações futuras para contratação de obras e serviços de engenharia se abstenha de proibir a subcontratação parcial (A15(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisito de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação);

**1.1.4** Nessa e em licitações futuras para contratação de obras e serviços de engenharia: (i) permita a participação de empresas em recuperação judicial, estabelecendo as condições para tal, consoante a jurisprudência deste TCEES; (ii) estabeleça cláusula sobre a participação de consórcio (permissão ou proibição) de forma motivada (A16(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] Exigência de certidão negativa de recuperação judicial e omissão com relação à proibição de consórcios);

**1.1.5** Nessa e em licitações futuras, se abstenha de emitir editais com falta de clareza e de impessoalidade quanto ao meio de acesso à distância para informações e esclarecimentos relativos à licitação (A18(Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Falta de clareza e de impessoalidade do edital sobre os meios de comunicação à distância com os interessados);

**1.1.6** Nessa e em licitações futuras, se abstenha de emitir editais para contratação de execução de obras com índice de reajuste definido sem análise técnica para adequação ao objeto contratado (A19(Q6, Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Critério de reajustamento de preços incorreto);

**1.1.7** Nessa e em futuras licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, abstenha-se de contratar com adoção do regime de empreitada por preço global sem que haja elementos de projeto básico suficientes, inclusive cronograma físico-financeiro, elaborado com a devida técnica e com a definição clara de marcos físicos cuja conclusão poderá ser aferida mediante simples inspeção visual (A20(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula de condições de pagamento insuficiente);

**1.1.8** Nessa e em licitações futuras, faça constar nos editais e minutas do contrato, o critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (A21(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência

1/2023] Ausência de critério de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento);

**1.1.9** Nessa e em futuras licitações de obras e serviços de engenharia, faça constar o procedimento de recebimento provisório e definitivo (A22(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula sobre procedimento para recebimento insuficiente);

**1.1.10** Nessa e em futuras licitações de obras e serviços de engenharia, faça constar o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção (A23(Q7) - [PMVP Concorrência 1/2023] Minuta de contrato de execução de obra não estabelece a obrigação de entrega de Manual de uso, operação e manutenção);

**1.1.11** Inclua no procedimento de análise para aprovação de projetos de obras públicas a verificação e ateste do atendimento às regras de acessibilidade (A24(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Projeto sem aprovação dos órgãos competentes quanto aos requisitos de acessibilidade);

**1.1.12** Nessa e em licitações futuras, se abstenha de licitar para contratação de obras e serviços de engenharia com planilha orçamentária com indicação de mais de uma data base; (II) revise e complemente o rol de elementos de projeto básico do Edital em exame com base na Orientação Técnica 1/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop; (III) a partir da complementação de elementos técnicos, revise os serviços e/ou quantitativos da planilha orçamentária do Edital em exame, em especial referente à movimentação de terra e fundações, devido inclusive, à ausência de elementos sobre sondagem; (IV) atualize os preços de mercado da planilha orçamentária do Edital em exame (A25(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de elementos técnicos de projeto).

**1.2. RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, a pessoa do Exmo. Prefeito, senhor **Uelikson Boone**, com fundamento no artigo 207, inciso V<sup>56</sup> c/c o artigo 329<sup>57</sup>, § 7º, ambos da Resolução TC nº 261/2013 – RITCEES, o seguinte:

**1.2.1** Inclua nessa e em futuras licitações para contratação de obras e serviços de engenharia a possibilidade de a qualificação técnica ser demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial (A15(Q2) - [PMVP Concorrência 1/2023] - Exigência de requisito de qualificação técnica em relação a parcelas passíveis de subcontratação);

**1.2.2** Elabore e adote, nessa e em futuras contratações, Manual de fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, inclusive com método do procedimento de recebimentos parcial e definitivo do objeto (A22(Q7, Q6) - [PMVP Concorrência 1/2023] Cláusula sobre procedimento para recebimento insuficiente);

**1.2.3** Nas empreitadas por preço global, faça constar, do edital e do contrato, cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto, não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (A25(Q8) - [PMVP Concorrência 1/2023] Ausência de elementos técnicos de projeto);

---

<sup>56</sup> V - recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

(...)

<sup>57</sup> Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento.

(...)

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

(...)

**1.3. DETERMINAR** às entidades listadas abaixo que atendam à requisição de envio de edital e demais documentos elencados nos ofícios encaminhados pela equipe de fiscalização (eventos 26 a 28), de forma a evitar incorrer na aplicação de multa nos termos do artigo 135<sup>58</sup>, incisos V e VI, da Lei Complementar Estadual 621/2012:

ENTIDADE	CNPJ	Ofício
Prefeitura Municipal de Aracruz	27.142.702/0001-66	1785/2023-3
Prefeitura Municipal de Baixo Guandu	27.165.737/0001-10	1787/2023-2
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco	27.165.745/0001-67	1788/2023-7
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim	27.165.588/0001-90	1792/2023-3
Prefeitura Municipal de Colatina	27.165.729/0001-74	1795/2023-7
Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço	27.174.127/0001-83	1798/2023-1
Prefeitura Municipal de Pedro Canário	28.539.872/0001-41	1830/2023-5
Prefeitura Municipal de Santa Teresa	27.167.444/0001-72	1839/2023-6
Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte	36.350.312/0001-72	1840/2023-9
Prefeitura Municipal de Vila Velha	27.165.554/0001-03	1852/2023-1
Secretaria de Estado da Educação	27.080.563/0001-93	1856/2023-1

**1.4. ENCAMINHAR** os autos à Secretaria Geral das Sessões - SGS para as providências supervenientes, remetendo-os após ao NED - Núcleo de Controle Externo de Edificações para prosseguimento do acompanhamento.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 26/10/2023 - 53ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib

---

<sup>58</sup> **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

(...)

**V** - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

**VI** - sonegação de processo, documento ou informação, em procedimentos de fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas;

(...)

Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**