



Instrução Técnica Conclusiva 01298/2025-3

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 01300/2024-4

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

Setor: NED - Núcleo de Controle Externo de Edificações

Criação: 24/02/2025 19:32

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 Dores 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 Ibiracema, 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, PMSGP - 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

Responsável: ANDRE WILER SILVA FAGUNDES, ANTONIO DA ROCHA SALES, ROMARIO BATISTA VIEIRA, ANA IZABEL MALACARNE DE OLIVEIRA, ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL, WANDERSON BORGHARDT BUENO, SIDICLEI GILES DE ANDRADE, ARNALDO BORGIO FILHO



SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO	4
2 INTRODUÇÃO	7
2.1 DELIBERAÇÃO	7
2.2 VISÃO GERAL DO OBJETO	8
2.3 OBJETIVO E ESCOPO	10
2.4 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES INERENTES À AUDITORIA.....	10
2.5 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS	10
2.6 PROCESSOS CONEXOS	10
3 ANÁLISE.....	11
3.1 A1(Q1) – INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO.....	16
3.2 A2(Q1) - INOBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS DE IMPREVISIBILIDADE, EXISTÊNCIA DE PROJETO PADRONIZADO (SEM COMPLEXIDADE TÉCNICA E OPERACIONAL) OU NECESSIDADE PERMANENTE OU FREQUENTE DE OBRA OU SERVIÇO A SER CONTRATADO, INERENTES AO SRP 34	
3.3 A3(Q1) - UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE SRP PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA...	54
4 CONCLUSÃO	64
5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	67



SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta Instrução Técnica Conclusiva apresenta os resultados da auditoria de conformidade realizada entre janeiro de 2023 e março de 2024, cujo objetivo foi verificar a adequação do uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) para obras e serviços de engenharia no Estado do Espírito Santo. A auditoria, originada no Plano Anual de Controle Externo de 2024 (Decisão Plenária nº 13/2023), analisou cerca de 300 Atas de Registro de Preços (ARP), totalizando aproximadamente R\$ 1 bilhão em valores contratados. Para a fiscalização, foram selecionados jurisdicionados cujas contratações por meio do SRP superaram R\$ 20 milhões, abrangendo um volume fiscalizado estimado em R\$ 223 milhões.

A auditoria seguiu as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e o Manual de Auditoria de Conformidade do TCEES, utilizando a ferramenta "Diariobot" para identificação dos registros e a Nota Técnica IBR nº 01/2024 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) como referência para análise.

A questão central da auditoria foi:

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

Ainda que a Lei nº 14.133/2021 permita expressamente o uso do SRP para obras e serviços de engenharia, devem ser observados os requisitos legais e a finalidade desse instrumento auxiliar, em especial os seguintes critérios:

- Imprevisibilidade da demanda (quanto ao quantitativo ou ao momento da necessidade);
- Existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- Necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço.

Os achados evidenciaram a inobservância do princípio do planejamento e o descumprimento dos requisitos mínimos para o uso do SRP em diversas contratações, especialmente naquelas destinadas à elaboração de projetos, reformas e ampliações de edificações. A análise indicou que tais contratações possuíam características previsíveis e complexidade técnica, contrariando as exigências para o uso do SRP.

Os jurisdicionados foram notificados e apresentaram suas contrarrazões, alegando fatores como:

- Imprevisibilidade na obtenção de recursos de convênios;
- Atendimento a demandas judiciais;
- Dificuldade em prever o quantitativo exato de obras e serviços.

No entanto, os argumentos expostos não comprovaram a adequação dos objetos contratados aos requisitos do SRP, especialmente quanto à imprevisibilidade e padronização. Dessa forma, os achados foram mantidos conforme o relatório inicial.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Diante das constatações, propõe-se:

1. Determinar a substituição das ARPs irregulares por contratações que observem o planejamento adequado e as modalidades licitatórias compatíveis.
2. Restringir o uso das Atas de Registro de Preços vigentes, permitindo sua utilização apenas para itens cuja interrupção possa acarretar prejuízos à população.
3. Findo o prazo estipulado, vedar o uso das ARPs que não atendam aos requisitos do SRP, evitando contratações irregulares.
4. Caso o Exmo. Conselheiro Relator entenda pertinente, propor o incidente de prejudicado para esta Corte pronunciar-se sobre a interpretação da norma jurídica relativa ao SRP, especialmente quanto:
 - À possibilidade de uso do SRP para objetos previsíveis;
 - À viabilidade de utilização do SRP para serviços complexos e heterogêneos;
 - Ao uso do SRP para objetos não padronizáveis, como reformas e ampliações.

Espera-se que essas medidas contribuam para o aprimoramento do uso do SRP, assegurando a conformidade legal e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

1 IDENTIFICAÇÃO

Assunto: Fiscalização – Auditoria

Processo TC: 1300/2024-4

Entidade auditada: ES – Governo do Estado do Espírito Santo (Estado do Espírito Santo)
PM – Prefeitura Municipal de Vila Valério (Centro-Oeste)
PMA – Prefeitura Municipal de Alegre (Caparaó)
PMA – Prefeitura Municipal de Anchieta (Litoral Sul)
PMA – Prefeitura Municipal de Apiacá (Central Sul)
PMA – Prefeitura Municipal de Aracruz (Rio Doce)
PMAB – Prefeitura Municipal de Águia Branca (Noroeste)
PMAC – Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio (Central Serrana)
PMAC – Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves (Litoral Sul)
PMADN – Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte (Noroeste)
PMARN – Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo (Centro-Oeste)
PMAV – Prefeitura Municipal de Atilio Vivácqua (Central Sul)
PMB – Prefeitura Municipal de Brejetuba (Central Serrana)
PMBE – Prefeitura Municipal de Boa Esperança (Nordeste)
PMBG – Prefeitura Municipal de Baixo Guandu (Centro-Oeste)
PMBJN – Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte (Caparaó)
PMBSF – Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco (Noroeste)
PMC – Prefeitura Municipal de Cariacica (Metropolitana)
PMC – Prefeitura Municipal de Castelo (Central Sul)
PMC – Prefeitura Municipal de Colatina (Centro-Oeste)
PMCB – Prefeitura Municipal de Conceição da Barra (Nordeste)
PMCC – Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo (Central Serrana)
PMCI – Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim (Central Sul)
PMDM – Prefeitura Municipal de Domingos Martins (Central Serrana)
PMDRP – Prefeitura Municipal de Dorés do Rio Preto (Caparaó)
PMDSL – Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço (Caparaó)
PME – Prefeitura Municipal de Ecoporanga (Noroeste)
PMF – Prefeitura Municipal de Fundão (Metropolitana)
PMG – Prefeitura Municipal de Guaçuí (Caparaó)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

PMG – Prefeitura Municipal de Guarapari (Metropolitana)
PMGL – Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg
(Centro-Oeste)
PMI – Prefeitura Municipal de Ibatiba (Caparaó)
PMI – Prefeitura Municipal de Ibirajuba (Rio Doce)
PMI – Prefeitura Municipal de Ibitirama (Caparaó)
PMI – Prefeitura Municipal de Iconha (Litoral Sul)
PMI – Prefeitura Municipal de Irupuiatã (Caparaó)
PMI – Prefeitura Municipal de Itaguaçu (Sudoeste Serrana)
PMI – Prefeitura Municipal de Itapemirim (Litoral Sul)
PMI – Prefeitura Municipal de Itarana (Sudoeste Serrana)
PMI – Prefeitura Municipal de Iúna (Caparaó)
PMJ – Prefeitura Municipal de Jaguaré (Nordeste)
PMJM – Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro
(Central Sul)
PMJN – Prefeitura Municipal de João Neiva (Rio Doce)
PML – Prefeitura Municipal de Linhares (Rio Doce)
PMLT – Prefeitura Municipal de Laranja da Terra (Central
Serrana)
PMM – Prefeitura Municipal de Mantenópolis (Noroeste)
PMM – Prefeitura Municipal de Marataízes (Litoral Sul)
PMM – Prefeitura Municipal de Marilândia (Centro-Oeste)
PMM – Prefeitura Municipal de Montanha (Nordeste)
PMM – Prefeitura Municipal de Mucurici (Nordeste)
PMM – Prefeitura Municipal de Muqui (Litoral Sul)
PMMF – Prefeitura Municipal de Marechal Floriano (Central
Serrana)
PMMF – Prefeitura Municipal de Muniz Freire (Caparaó)
PMMS – Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul (Central
Sul)
PMNV – Prefeitura Municipal de Nova Venécia (Noroeste)
PMP – Prefeitura Municipal de Pinheiros (Nordeste)
PMP – Prefeitura Municipal de Piúma (Litoral Sul)
PMPANCAS – Prefeitura Municipal de Pancas (Centro-
Oeste)
PMPB – Prefeitura Municipal de Ponto Belo (Nordeste)
PMPC – Prefeitura Municipal de Pedro Canário (Nordeste)
PMPK – Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy
(Litoral Sul)
PMRB – Prefeitura Municipal de Rio Bananal (Rio Doce)
PMRNS – Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul (Litoral
Sul)
PMS – Prefeitura Municipal de Serra (Metropolitana)
PMS – Prefeitura Municipal de Sooretama (Rio Doce)
PMSDN – Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte
(Centro-Oeste)
PMSGP – Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha
(Centro-Oeste)
PMSJC – Prefeitura Municipal de São José do Calçado
(Caparaó)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

PMSL – Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina (Sudoeste Serrana)
PMSM – Prefeitura Municipal de São Mateus (Nordeste)
PMSMJ – Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá (Sudoeste Serrana)
PMSRC – Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã (Centro-Oeste)
PMST – Prefeitura Municipal de Santa Teresa (Sudoeste Serrana)
PMV – Prefeitura Municipal de Viana (Metropolitana)
PMV – Prefeitura Municipal de Vitória (Metropolitana)
PMVA – Prefeitura Municipal de Vargem Alta (Central Sul)
PMVNI – Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante (Central Serrana)
PMVP – Prefeitura Municipal de Vila Pavão (Noroeste)
PMVV – Prefeitura Municipal de Vila Velha (Metropolitana)

Conselheiro relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Responsáveis

Tipo	Nome	CPF/CNPJ
Responsável	ANDRE WILER SILVA FAGUNDES	062.162.746-19
Responsável	ANTONIO DA ROCHA SALES	664.435.804-78
Responsável	ROMARIO BATISTA VIEIRA	788.456.027-53
Responsável	ANA IZABEL MALACARNE DE OLIVEIRA	775.711.857-34
Responsável	ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL	525.498.107-59
Responsável	WANDERSON BORGHARDT BUENO	059.132.797-00
Responsável	SIDICLEI GILES DE ANDRADE	031.582.787-40
Responsável	ARNALDO BORGIO FILHO	096.847.497-75



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

2 INTRODUÇÃO

Trata-se de fiscalização originada no Plano Anual de Controle Externo de 2024, aprovado pela Decisão Plenária Nº 13/2023 do TCEES, com o objetivo de verificar o uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) para obras e serviços de engenharia. Preliminarmente, identificou-se cerca de 300 atas de registro de preços publicadas entre janeiro de 2023 e março de 2024, somando R\$ 1 bilhão. Para análise, foram selecionados jurisdicionados com contratações via SRP superiores a R\$ 20 milhões, totalizando um volume fiscalizado estimado em R\$ 223 milhões.

A fiscalização visa avaliar se o SRP tem sido utilizado como mecanismo de burla ao princípio do planejamento, excluindo da análise aspectos como conformidade legal, qualidade de estudos técnicos ou preços de mercado. Foram analisados documentos técnicos e atas enviadas pelos jurisdicionados selecionados, identificando-se impropriedades na aplicação do SRP.

Os trabalhos seguiram as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e o Manual de Auditoria de Conformidade do TCEES, sem restrições ao exame. Constatou-se a necessidade de aprimorar o uso do SRP para garantir sua adequação às finalidades de contratação pública.

Entre os benefícios esperados com os encaminhamentos propostos está o aprimoramento do uso do SRP como ferramenta de planejamento e contratação de obras e serviços de engenharia. Não foram identificados processos conexos relacionados à presente fiscalização.

2.1 DELIBERAÇÃO

Através da [Decisão SEGEX 00944/2024-6](#) o Coordenador do Núcleo de Controle Externo de Edificações do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo decidiu, com fundamento no art. 63, inciso III, da Lei Complementar 621/2012 c/c arts. 47, inciso IV, e 358, inciso III, ambos do Regimento Interno deste Tribunal NOTIFICAR para a OITIVA prevista no art. 207, inciso II, do RITCEES as entidades fiscalizadas nas pessoas de seus responsáveis, para que se manifestem sobre o teor do [Relatório de Auditoria 00006/2024-6](#).

Notificados, os Responsáveis apresentaram suas contrarrazões conforme segue:

ENTIDADE FISCALIZADA	RESPONSÁVEL	TERMO	INFORMAÇÕES	PRAZO
CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE – CIM NOROESTE	SICLEI GILES DE ANDRADE	Notificação nº 01344/2024-1	SEM RESPOSTA	18/11/2024
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM	ANTONIO DA ROCHA SALES	Notificação nº 01345/2024-6	Protocolo 21807/2024-6 03/12/2024	21/11/2024
PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA	ROMARIO BATISTA VIEIRA	Notificação nº 01346/2024-1	Protocolo 21301/2024-5 25/11/2024	25/11/2024



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA VENÉCIA	ANDRE WILER SILVA FAGUNDES	Notificação nº 01347/2024-5	Protocolo 20894/2024-3 19/11/2024	21/11/2024
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE	ANA IZABEL MALACARNE DE OLIVEIRA	Notificação nº 01348/2024-1	Protocolo 20767/2024-3 18/11/2024	18/11/2024
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA	ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL	Notificação nº 01349/2024-4	Protocolo 20766/2024-9 18/11/2024	18/11/2024
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA	WANDERSON BORGHARDT BUENO	Notificação nº 01350/2024-7	Protocolo 21929/2024-5 04/12/2024	04/12/2024
PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA	ARNALDO BORG FILHO	Notificação nº 01351/2024-1	Protocolo 20865/2024-7 19/11/2024	25/11/2024

No [Despacho 37011/2024-2](#), o Exmo. Conselheiro Relator encaminhou os autos para manifestação, na forma regimental, em face da documentação apresentada em atendimento a Decisão SEGEX 944/2024.

Através do [Despacho 37014/2024-6](#) os autos vieram ao NED para instrução conclusiva.

2.2 VISÃO GERAL DO OBJETO

O objeto da presente fiscalização consiste nas licitações realizadas para registro de preços de obras e serviços de engenharia, bem como adesões a atas firmadas por outros entes, no período de janeiro de 2023 a março de 2024. Utilizando a ferramenta "Diariobot", identificaram-se cerca de 300 registros, totalizando aproximadamente R\$ 1 bilhão. Foram priorizadas atas de registro de preços com valores superiores a R\$ 20 milhões, abrangendo 18 jurisdicionados e excluindo registros relacionados apenas à aquisição de materiais e equipamentos. O objetivo é avaliar a utilização do Sistema de Registro de Preços como ferramenta adequada de planejamento para contratações.

PREFEITURA/ÓRGÃO	OBJETO	DESCRIÇÃO	VALOR
CIM Noroeste	ARP 140/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos para atender os municípios consorciados do Consórcio Público da região Norte do Espírito Santo – CIM Noroeste	R\$ 69.313.236,12
CIM Noroeste	ARP 46/2023	REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA NOS PRÉDIOS ADMINISTRATIVOS, UNIDADES DE SAÚDE, UNIDADES DE ENSINO E OUTRAS EDIFICAÇÕES DOS MUNICIPIOS	R\$ 42.436.197,99


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE DO ESPÍRITO SANTO – CIM NOROESTE			
Itapemirim	ARP 154/2023	ATA DE REGISTRO DE PREÇO VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA P/ MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA, CORRETIVA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEME) E NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM	R\$ 5.928.257,30
Ilúna	ARP 147/2023	Registro de preços para eventual e futuro fornecimento e instalação de ETES – Estação de Tratamento de Esgotos, visando atender as demandas das Escolas Municipais, Comunidade da Boa Sorte e Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro	R\$ 2.137.920,00
Nova Venécia	ARP 22, 23, 24 e 25/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos situados no município de Nova Venécia/ES	R\$ 7.080.554,90
São Domingos do Norte	ADESÃO à ARP 07/2023	Contratação de empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, bem como serviços de engenharia da computação, por unidade de medidas (m ² , m ³ , kva) para atender as necessidades do município	R\$ 1.521.339,07
Serra	ARP 059/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia para a execução dos serviços de ampliação e reforma com fornecimento de material e mão de obra em unidades educacionais deste município e prédio administrativo da Secretaria de Educação	R\$ 59.010.301,69
Viana	ADESÃO – ARP 140/2023	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS	R\$ 21.388.599,19
Viana	ADESÃO – ARP 001/2022	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS	R\$ 12.023.534,95
Vila Velha	ARP 065/2024	REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS TÉCNICOS VISANDO A REGULARIZAÇÃO JUNTO AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (CBMES) DE ESCOAS PÚBLICAS PERTENCENTES A REDE DE ENSINO DA PREFEITURA	R\$ 2.270.996,59



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

2.3 OBJETIVO E ESCOPO

Instruir o processo através da análise das informações presentes nos autos bem como daquelas trazidas pelos Responsáveis.

2.4 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES INERENTES À AUDITORIA

No desenvolvimento desta instrução serão observadas as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), aplicáveis ao controle externo brasileiro – adotadas como normas de auditoria por este TCEES, conforme Resolução TC 313/2017.

2.5 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

Estima-se que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de **R\$ 223.110.937,80 (duzentos e vinte e três milhões, cento e dez mil, novecentos e trinta e sete reais e oitenta centavos)**.

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

2.6 PROCESSOS CONEXOS

Não há processos conexos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

3 ANÁLISE

Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos administrativos destinados à realização de registro formal de preços, por meio de contratação direta ou de licitação nas modalidades pregão ou concorrência, visando à futura contratação de serviços, obras, aquisição ou locação de bens. Esse sistema permite que a administração pública otimize suas contratações, garantindo economia, celeridade e padronização.

A Ata de Registro de Preços (ARP), por sua vez, é o documento formal, vinculativo e obrigacional, que estabelece as condições para futuras contratações. Ela tem caráter de compromisso entre as partes envolvidas, registrando informações como o objeto da contratação, os preços pactuados, os fornecedores selecionados, os órgãos participantes e as condições gerais de fornecimento e execução. O conteúdo da ata deve estar em conformidade com as disposições do edital da licitação, do aviso ou instrumento de contratação direta, bem como com as propostas apresentadas pelos licitantes.

O SRP tem conquistado crescente relevância no cenário nacional de contratações públicas ao longo dos anos. Inicialmente regulamentado pela Lei nº 8.666/1993, o SRP estava direcionado à aquisição de bens, com a seleção da proposta mais vantajosa realizada por meio da modalidade de concorrência.

Com o advento da Lei nº 10.520/2002, sua aplicação foi ampliada para a contratação de bens e serviços comuns, permitindo a utilização da modalidade pregão. Nesse contexto, a adoção do SRP para serviços comuns resultou, em vários casos, na inclusão de serviços comuns de engenharia no escopo das contratações realizadas via pregão.

A Lei nº 12.462/2011 trouxe um marco regulatório específico para o SRP no âmbito das licitações disciplinadas por essa norma, determinando que o sistema fosse utilizado conforme regulamentação estabelecida. Nesse sentido, o Decreto nº 7.581/2011, posteriormente alterado pelo Decreto nº 8.080/2013, detalhou as condições e os requisitos para o uso do SRP na esfera federal.

Naquele momento, essa era a opinião do Tribunal de Contas da União a respeito da contratação de obras e serviços de engenharia via SRP:

É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros.

O Decreto 7.892/2013 prevê, em seu art. 3º, o uso do Sistema de Registro de Preços nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação



de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.'

18. A realização de obras não atende às hipóteses acima. Entendo que o aludido normativo viabiliza a contratação de serviços comuns de engenharia com base no registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Mas o uso desse sistema com o intuito de contratar obras não pode ser aceito, uma vez que não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. Não há, nessa situação, divisibilidade do objeto.

21. Além disso, cabe ressaltar que no caso das obras de reforma, ampliação, reparação e construção, não há indicativo de que tais obras sejam padronizadas a ponto de constarem em sistema de registro de preços e de, eventualmente, suscitarem o interesse de outros órgãos públicos na adesão à ata de registro de preços. **(Acórdão 3605/2014 - Plenário | Relator: Marcos Bemquerer).**

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, o escopo do SRP foi novamente delimitado, prevendo sua utilização em contratações de **obras e serviços de engenharia** para as quais a nova legislação definiu diretrizes gerais e requisitos específicos.

O Sistema de Registro de Preços apresenta vantagens¹ para a administração pública, entre as quais destacam-se:

- **Flexibilidade orçamentária:** O orçamento só é comprometido no momento da emissão do empenho, conforme a necessidade de aquisição ou contratação;
- **Atendimento a demandas imprevisíveis:** Facilita contratações para atender necessidades imprevistas ou mesmo emergenciais;
- **Redução de licitações:** Diminui significativamente o número de processos licitatórios, otimizando recursos e evitando sobrecarga dos servidores;
- **Eliminação do fracionamento de despesas:** Centraliza demandas semelhantes, evitando a fragmentação indevida;
- **Celeridade:** Reduz o tempo necessário para efetivar contratações, aumentando a eficiência administrativa; e
- **Inclusão de pequenas empresas:** Amplia a participação de micro e pequenas empresas, promovendo maior competitividade.

Embora o SRP seja uma ferramenta valiosa, sua implementação pode enfrentar **desafios e riscos** que comprometem sua eficácia. Os principais incluem:

- **Não obtenção do menor preço:** A incerteza sobre a quantidade exata a ser contratada pode levar os licitantes a ofertarem preços baseados em fornecimentos de menor escala, geralmente menos vantajosos em comparação

¹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico*. 5. ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p.89/91.



- a contratações em grandes volumes. Além disso, mesmo com a realização de licitação, o preço registrado pode não refletir o menor valor possível devido a falhas no planejamento, estimativas imprecisas ou práticas anticompetitivas, como a formação de cartel, comprometendo a economicidade da contratação;
- **Qualificação técnica genérica:** A adoção de critérios técnicos amplos e genéricos, concebidos para abarcar a contratação de forma generalizada, sem considerar as particularidades de cada objeto, pode levar à seleção de fornecedores inadequados. Essa abordagem aumenta o risco de problemas relacionados à qualidade dos serviços ou produtos fornecidos e, em casos mais graves, à inexecução contratual, comprometendo os objetivos da contratação e a eficiência administrativa;
 - **Diluição da capacidade operacional:** Adesões excessivas por órgãos não participantes podem sobrecarregar fornecedores, comprometendo a capacidade operacional da contratada e causando atrasos ou falhas na execução;
 - **Concentração das contratações:** A centralização em um ou poucos fornecedores aumenta o risco de inadimplência generalizada caso um fornecedor enfrente dificuldades financeiras ou operacionais;
 - **Subutilização da ata:** Demandas superestimadas podem levar à baixa utilização, desestimulando fornecedores e reduzindo a eficiência do sistema;
 - **Falta de planejamento:** Estimativas imprecisas ou desalinhamento entre os órgãos participantes geram registros desproporcionais, resultando em desperdício de recursos ou inviabilidade financeira;
 - **Defasagem de preços:** Durante a vigência da ata, variações de mercado ou inflação podem tornar os preços registrados desatualizados, prejudicando a execução contratual;
 - **Fiscalização insuficiente:** A descentralização dificulta o monitoramento, aumentando o risco de descumprimento de condições pactuadas, atrasos ou entrega de baixa qualidade;
 - **Fraudes e conluio:** A falta de controle rigoroso pode abrir margem para manipulação do processo licitatório, estabelecendo preços artificiais e reduzindo a competitividade; e
 - **Desafios logísticos:** O atendimento a múltiplos órgãos com demandas diversas exige capacidade operacional robusta e planejamento detalhado, sob pena de descumprimento contratual.

Quanto à desvantagem relacionada à **não obtenção do preço médio**, há diversas referências sobre o tema, incluindo a análise apresentada no artigo (Justen Filho, 2012) abaixo, de **Marçal Justen Filho**.

O SRP apresenta vantagens relevantes. Mas isso não significa a ausência de problemas ou desvantagens.

O primeiro problema se relaciona com a **perda da economia de escala**, o que pode parecer paradoxal e contraditório com a exposição anterior. Ocorre que os órgãos integrantes do SRP têm a faculdade de realizar contratos. Mais ainda, o ato convocatório deverá estabelecer quantitativos mínimos e máximos por fornecimento.

Ou seja, o SRP permite ganhos de escala porque permite a conjugação de necessidades diversas em uma única licitação. Assim, com o aumento das quantidades, há a redução do preço. No entanto, esse ganho de escala é



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

parcialmente neutralizado porque se permite que os quantitativos totais previstos deixem de ser efetivamente contratados.

Em outras palavras, **o SRP acarreta inevitavelmente a prática de um preço médio. Mais precisamente, o preço total obtido seria inferior ao obtido num SRP se a Administração se valesse de uma licitação única**, fixando os quantitativos exatos que pretende adquirir.

O manual de **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU - 5ª Edição** (BRASIL, 2023) traz um quadro de riscos associados a este instrumento auxiliar de contratação.

Quadro 1 - Riscos associados ao SRP

Riscos
Ata de registro de preços com quantitativos muito superiores aos efetivamente contratados, levando os fornecedores a perderem a confiabilidade nas estimativas dos SRP e a deixarem de considerar os ganhos de escala em suas propostas, com consequente elevação de preços em SRP futuros.
Falta de controle das adesões à ata de registro de preços, levando a contratações em limites superiores ao legalmente permitido, com consequentes pagamentos de valores mais elevados dos que os que poderiam ser obtidos se os quantitativos tivessem sido considerados durante o certame (perda de economia de escala), além da inobservância ao dever de licitar.
<u>Corrupção entre fornecedores e órgãos gerenciadores das atas de registro de preços, levando à geração de ARP com quantitativos superestimados e ao aumento do limite de adesões, com consequente favorecimento indevido ao licitante vencedor, que passa a “comercializar” os itens registrados com outras organizações da Administração Pública sem licitar (barriga de aluguel[48]).</u>
Permissão de adesão à ata de registro de preços decorrente de licitação na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades da organização gerenciadora, levando as organizações aderentes a contratarem objeto que não atende às suas necessidades, com consequente desperdício de recursos.
Participação ou adesão a ata de registro de preços sem o planejamento adequado, levando à contratação de objeto que não atende à necessidade da organização, com consequente desperdício de recursos.
Falha na análise quanto à vantajosidade técnica e econômica do parcelamento, levando a registro de preços com adjudicação por menor preço global para grupos de itens, com consequente potencialização do risco de contratação posterior de item específico do grupo de itens com sobrepreço.
Quantidades estimadas muito superiores ao que se pretende contratar, levando a exigências desnecessárias para a habilitação técnica e/ou econômico-financeira, com consequente restrição indevida da competitividade da licitação.

Fonte: (BRASIL, 2023)

O SRP é uma ferramenta valiosa para a administração pública, mas seu sucesso depende da escolha adequada do objeto a ser contratado, de um planejamento cuidadoso, da capacitação dos gestores envolvidos e de mecanismos eficazes de controle e fiscalização. **A minimização das desvantagens requer um equilíbrio entre a flexibilidade do sistema e o cumprimento rigoroso da legislação e das boas práticas de gestão pública.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

É fundamental que a **facilidade operacional oferecida pelo SRP não seja, por si só, a justificativa para sua adoção**. A escolha desse instrumento deve estar devidamente fundamentada no atendimento aos **requisitos legais**, garantindo que sua aplicação respeite os princípios do planejamento, eficiência e economicidade na administração pública.

Perante essas preocupações, o Sistema de Controle Externo tem adotado medidas para orientar os gestores quanto à correta utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP). Nesse contexto, o **Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop)** elaborou a **NOTA TÉCNICA IBR N° 01/2024²** abordando as disposições da Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLC) – no que diz respeito à aplicação do SRP. O documento delimitou o uso do SRP a casos específicos de contratações de obras e serviços de engenharia, estabelecendo condições gerais e requisitos específicos que devem ser atendidos para assegurar a conformidade com a legislação.

Paralelamente, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) promoveu, ao longo de 2024, uma ampla capacitação sobre o tema nos diversos polos do **ENFOC**. O curso intitulado “**Contratação integrada e semi-integrada e utilização de Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia**” teve como objetivo “Apresentar recomendações básicas para a) contratação utilizando os regimes de contratação integrada e semi-integrada para realização de obras, e b) utilização do SRP para contratação de obras e serviços de engenharia, com base na legislação vigente, boas práticas de engenharia e jurisprudência”.

Por fim, a presente ação fiscalizatória insere-se no âmbito das linhas de atuação definidas para o Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED) no Plano Anual de Controle Externo de 2024, aprovado pela Decisão Plenária nº 13, durante a 56ª Sessão Ordinária Plenária de 2023, realizada em 14 de novembro de 2023. Esse plano estabeleceu as diretrizes que norteiam as ações de controle externo conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) no exercício de 2024.

A iniciativa visa reforçar a importância de **delimitar o uso adequado do Sistema de Registro de Preços (SRP)**, assegurando que este valioso instrumento de gestão pública seja aplicado de forma eficaz e em conformidade com a legislação, prevenindo desvios ou utilizações inadequadas que possam comprometer sua finalidade e os princípios da administração pública.

Essas iniciativas reforçam o compromisso das instituições de controle externo em orientar e capacitar os gestores públicos, garantindo que o SRP seja utilizado de forma eficaz e em conformidade com os princípios da administração pública.

² **NOTA TÉCNICA IBR N° 01/2024**, disponível em https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Nota-Tecnica_IBR_SRP_obras2.pdf acesso em 16/01/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

ACHADOS

3.1 A1(Q1) – Inobservância do princípio do planejamento

CrITÉRIOS

Lei – 14133/2021, art. 5.

Lei – 14133/2021, art. 28.

Objetos

PREFEITURA/ÓRGÃO	OBJETO	DESCRIÇÃO	VALOR
CIM Noroeste	ARP 140/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos para atender os municípios consorciados	R\$ 69.313.236,12
CIM Noroeste	ARP 46/2023	REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA NOS PRÉDIOS ADMINISTRATIVOS, UNIDADES DE SAÚDE, UNIDADES DE ENSINO E OUTRAS EDIFICAÇÕES DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE DO ESPÍRITO SANTO - CIM NOROESTE	R\$ 42.436.197,99
Itapemirim	ARP 154/2023	ATA DE REGISTRO DE PREÇO VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA P/ MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA, CORRETIVA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEME) E NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM	R\$ 5.928.257,30
Iúna	ARP 147/2023	Registro de preços para eventual e futuro fornecimento e instalação de ETES - Estação de Tratamento de Esgotos, visando atender as demandas das Escolas Municipais, Comunidade da Boa Sorte e Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro	R\$ 2.137.920,00
Nova Venécia	ARP 22, 23, 24 e 25/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de	R\$ 7.080.554,90



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

		serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos situados no município de Nova Venécia/ES	
São Domingos do Norte	ADESÃO à ARP 07/2023	Contratação de empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, bem como serviços de engenharia da computação, por unidade de medidas (m ² , m ³ , kva) para atender as necessidades do município	R\$ 1.521.339,07
Serra	ARP 059/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia para a execução dos serviços de ampliação e reforma com fornecimento de material e mão de obra em unidades educacionais deste município e prédio administrativo da Secretaria de Educação	R\$ 59.010.301,69
Viana	ADESÃO - ARP 140/2023	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS	R\$ 21.388.599,19
Viana	ADESÃO - ARP 001/2022	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS	R\$ 12.023.534,95

Conclusão da equipe de auditoria sobre o achado

O [Relatório de Auditoria 00006/2024-6](#) conclui o achado nos seguintes termos:

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

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

A confirmação do indicativo de achado, após o devido contraditório, poderá ensejar determinação no sentido de não utilização da presente ARP, motivo pelo qual propõe-se a oitiva do agente responsável pela entidade fiscalizada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

A proposta de oitiva não inclui a empresa signatária da ata, tendo em vista que, conforme entendimento consubstanciado no Acórdão 1285/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, a ARP "caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação."

A. Alegações dos Responsáveis quanto ao mérito

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE

1) Inobservância do princípio do planejamento (item 2.1)

Conclusão do achado:

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

"Data vênia", não há como concordar com a conclusão da Auditoria, mormente porque o objeto do instrumento contratual (Contrato nº 110/2023) originado da adesão à ARP 006/2023 do Consórcio Público PROD NORTE, teve por escopo a realização de projetos de engenharia para posterior contratação e execução de obras. Nesse sentido, existiu a imprevisibilidade acerca de quantos e quais projetos seriam elaborados, pois os recursos principais a serem utilizados para a execução das obras a serem contratadas tinham como origem convênios a ser celebrados.

Observa-se que o citado Contrato 110/2023 teve um aditivo de valor, no curso da sua vigência, pois surgiu nova necessidade, portanto, imprevisível.

Sendo assim, não existem elementos evidentes capazes de indicar falta de planejamento nos atos administrativos que precederam a adesão à ARP 006/2023. Respeitosamente, não há como concordar com o achado da Auditoria, devendo ser adotado as providências necessárias para desconsiderá-lo, se for o caso.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA

2.1. ACHADO 1 (A1) — INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO

Argumenta a área técnica, no relatório de auditoria nº 00006/2024-6, que:

- a) o planejamento é um princípio fundamental da administração pública;
- b) o sistema de registro de preços é um procedimento auxiliar de licitação utilizado para a contratação de bens, serviços e obras que se caracterizam pela imprevisibilidade, seja no quantitativo, seja no momento em que serão necessários;
- c) nos casos em que não haja a imprevisibilidade relativa ao quantitativo ou ao momento, ou seja, em que a contratação possa ser integralmente planejada, não há motivação que justifique a aplicação do SRP.

Diante de tais apontamentos, entendeu a área técnica que o Município de Iúna não observou o princípio do planejamento ao utilizar o SRP para a contratação do objeto analisado, visto que tal objeto não se amolda ao requisito "imprevisibilidade" indispensável à utilização do SRP.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Pois bem, sobre a contratação em questão, registramos tratar-se inicialmente de uma demanda judicial, onde o Ministério Público Estadual, por meio da Ação Civil Pública nº 5001343-91.2022.8.08.0028, pleiteou a instalação de fossas sépticas em escolas e creches municipais com o objetivo de promover o adequado descarte do esgoto de tais unidades. (Cópia da inicial em anexo.)

Embora a referida demanda — aquisição/instalação de fossas sépticas nas escolas e creches municipais, contratação para atender à Secretaria Municipal de Educação em cumprimento à Ação Civil Pública nº 5001343-91.2022.8.08.0028 — seja certa e determinada, o processo de contratação contou também com a demanda apresentada pela Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, que buscava a captação de recursos federais e estaduais para a instalação de ETES em toda a comunidade ribeirinha localizada no Distrito de Rio Claro e Príncipe, território turístico do Município que se destaca por possuir as mais belas cachoeiras do Caparaó.

Recentemente, foi conferido ao Município de Lúna o título de “Capital Capixaba das Cachoeiras” através da Lei Estadual nº 12.245/2024, fruto do destaque e potencial turístico das cachoeiras localizadas nos Distritos de Rio Claro e Príncipe.

Sendo assim, a Ata de Registro de Preços nº 147/2023, cujo objeto era o “registro de preços para eventual e futuro fornecimento e instalação de ETES — Estação de Tratamento de Esgotos, visando atender as demandas das escolas municipais, Comunidade da Boa Sorte e Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro”, foi o adequado instrumento adotado por esta municipalidade, diante da imprevisibilidade da demanda — sobre o quantitativo das comunidades ribeirinhas que seriam atendidas — bem como a incerteza a respeito do momento em que as ETES seriam instaladas, uma vez que a Administração Municipal ainda buscava a captação de recursos federais e/ou estaduais para a execução do objeto.

Ademais, a opção pelo Registro de Preços, no caso em comento, encontra respaldo no regulamento municipal (Decreto nº 093/2023), que previu as hipóteses de sua utilização, senão vejamos:

Art. 11. O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I** — quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II** — quando, pelas características da obra ou serviços de engenharia, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes, desde que haja projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- III** — quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas;
- IV** — quando for conveniente a contratação de serviços remunerados por unidade de medida, por quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- V** — quando for conveniente a aquisição e locação de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de uma Secretaria Municipal;
- VI** — quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Vale mencionar que o Decreto Municipal que regulamentou o uso do Registro de Preços foi editado tomando como parâmetro o próprio regulamento da União (Decreto nº 11.462/2023), conforme segue transcrito:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

- I** — quando, pelas características do objeto, houver necessidade de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

contratações permanentes ou frequentes;

II — quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III — quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV — quando for atender à execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32;

V — quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

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

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

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

Dessa forma, a decisão da Administração Municipal em adotar o Sistema de Registro de Preços, formalizando a Ata de Registro de Preços nº 147/2023, guarda respaldo na Lei de Licitações e Contratos e nos regulamentos do Município (Decreto nº 093/2023) e da União (Decreto nº 11.462/2023), por se tratar de demanda promovida por mais de uma secretaria/órgão, não sendo possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, o que demonstra a imprevisibilidade da demanda e do momento em que as ETES seriam instaladas, uma vez que a Administração Municipal ainda buscava a captação de recursos federais e/ou estaduais para a execução do objeto.

Assim sendo, requer seja afastado o achado “A1 (Q1) — Inobservância do princípio do planejamento”, ante as razões expostas.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

A1 – Inobservância ao princípio do planejamento

O princípio do planejamento é fundamental nas contratações públicas. Ele exige que a Administração Pública planeje suas contratações de forma prévia, sistemática e transparente, considerando as necessidades reais, os recursos disponíveis e os objetivos a serem alcançados. Além disso, o planejamento permite a identificação de necessidades, a priorização de contratações e a otimização dos processos licitatórios.

Nas contratações sob análise dessa fiscalização, não há que se falar em ausência de planejamento. Pelo contrário, o exercício do planejamento, pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Edificações (SEINFE), levou à escolha da adesão à ARP como melhor opção para as contratações em análise.

Com efeito, a análise do Plano Anual de Contratações da SEINFE deixa claro o planejamento das referidas contratações, sendo certo que a definição pelas respectivas adesões se pautou estritamente na observância dos princípios da eficiência, economicidade e legalidade, uma vez que partiu de uma melhor escolha técnica para o atendimento daquela necessidade específica da Administração.

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA



[...]

III. Justificativa para a Aplicação do SRP no Caso Específico

Quantidade Expressiva de Unidades Educacionais

O Município da Serra possui 143 unidades escolares, conforme pontua o Termo de Referência anexo, incluindo Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) e Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs). Dado o expressivo número de unidades educacionais, é inviável realizar licitações individuais para cada unidade que requer obras de ampliação ou reforma. A utilização do SRP permite que a Administração atenda a essa demanda de maneira eficiente, sem a necessidade de lançar múltiplos processos licitatórios, o que atrasaria a execução das obras e comprometeria a prestação dos serviços educacionais.

Necessidade Frequente e Recorrente

Os serviços de ampliação e reforma em unidades educacionais são demandas frequentes e permanentes no Município, conforme descrito no Termo de Referência da Concorrência Pública nº 038/2022 (anexo). Com uma rede escolar tão extensa, há uma necessidade contínua de manutenção das instalações, que sofrem desgastes naturais pelo uso constante.

Imprevisibilidade dos Locais e Quantitativos

Embora haja previsibilidade quanto à necessidade de reformas e manutenções, não é possível determinar com precisão quais escolas ou CMEIs terão demanda específica em determinado momento. A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para as reformas e ampliações das 143 unidades educacionais do Município da Serra é justificada não apenas pela necessidade frequente de manutenções e pela padronização dos serviços, mas também pela urgência na execução dessas obras. Considerando que tais intervenções afetam diretamente o funcionamento das escolas e o ano letivo dos alunos, o uso do SRP é a melhor solução para evitar atrasos significativos que poderiam ocorrer se fosse necessária uma licitação separada para cada unidade escolar.

Padronização dos Serviços

Embora cada unidade educacional tenha suas peculiaridades em termos de estrutura física, as intervenções realizadas no âmbito das obras de ampliação e reforma seguem, em sua maioria, padrões construtivos homogêneos que são repetitivos e de baixa complexidade técnica. Esses serviços incluem, entre outros, a substituição de coberturas, reparos e adequações de instalações elétricas e hidráulicas, reformas de sanitários, além de readequações internas de salas de aula, pisos e revestimentos. Todos esses serviços são executados de acordo com normas técnicas consolidadas, como as da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), aplicáveis a construções civis e instalações prediais.

O nível de padronização dessas intervenções permite que os procedimentos construtivos sejam replicáveis em diferentes unidades educacionais, com mínimas variações específicas a cada local, o que torna viável a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP). De acordo com o art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e o Decreto Federal nº 7.892/2013, o SRP é aplicável a contratações de serviços que apresentem características de repetição e padronização, conforme a natureza dos serviços aqui descritos.



A padronização técnica dessas obras de engenharia, que não exigem projetos altamente personalizados, está alinhada com os princípios de economicidade e eficiência, já que as empresas contratadas por meio do SRP podem executar os serviços com base em memoriais descritivos padronizados e especificações técnicas comuns, sem a necessidade de estudos preliminares complexos para cada unidade. Isso reduz custos e prazos, permitindo maior celeridade na contratação e execução, sem prejuízo da qualidade e da conformidade técnica.

Adicionalmente, o SRP permite que a Administração responda de forma ágil às necessidades das unidades educacionais que surgirem ao longo do tempo, assegurando que as intervenções sejam realizadas em tempo hábil, o que é essencial no contexto da educação, onde a adequação das instalações impacta diretamente a segurança e o bem-estar de alunos e professores.

Princípio da Eficiência e Economicidade

A utilização do SRP garante eficiência e economicidade, princípios fundamentais da administração pública, já que centraliza as contratações e garante que a Administração possa utilizar os melhores preços registrados, evitando flutuações de mercado e permitindo uma resposta rápida às demandas das escolas. Essa abordagem não só otimiza os recursos públicos, mas também minimiza o impacto das reformas na comunidade escolar, garantindo que as obras sejam executadas com rapidez e menor custo.

Adequação ao Planejamento e ao Interesse Público

O processo de planejamento das obras de ampliação e reforma nas unidades educacionais do Município da Serra foi conduzido com base em critérios técnicos rigorosos, fundamentados em estudos prévios de demanda, relatórios de inspeção técnica, e na experiência acumulada com a execução de intervenções similares em anos anteriores. Esses estudos, descritos detalhadamente no Termo de Referência, permitiram uma previsão de necessidades estruturais e operacionais das 143 unidades educacionais, embasando o processo decisório com dados concretos e avaliações técnicas sobre o estado de conservação e o desempenho das instalações escolares.

O uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) foi identificado como a solução mais adequada para lidar com as características dessa contratação, que envolve necessidades frequentes e imprevisíveis quanto ao momento exato de execução, decorrentes de fatores como o desgaste natural das edificações, o alto fluxo de alunos e professores, e o impacto climático nas estruturas físicas. Com base nesse planejamento, o SRP proporciona à Administração a flexibilidade necessária para atender demandas urgentes ou imprevistas de forma ágil, sem sacrificar a eficiência e a economicidade dos recursos públicos.

Além disso, a adoção do SRP está em perfeita consonância com o princípio do interesse público, que norteia todas as ações da administração pública, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal. Esse princípio exige que a Administração atue de modo a maximizar os benefícios à coletividade, com o uso racional dos recursos disponíveis e a entrega de resultados que promovam o bem-estar da população. No contexto das unidades educacionais, isso se traduz na necessidade de garantir ambientes seguros e adequados para o desenvolvimento do ensino, o que só pode ser assegurado por meio de intervenções tempestivas e eficazes.



Ao possibilitar contratações rápidas e alinhadas ao planejamento estratégico, o SRP permite que o município se ajuste de forma proativa às necessidades estruturais das escolas e CMEIs, atendendo de forma contínua às demandas do sistema educacional. Isso evita interrupções nas atividades escolares e protege o direito à educação dos alunos, assegurando que o ambiente escolar se mantenha seguro, funcional e em conformidade com as normas vigentes.

Por fim, o uso do SRP também garante que a administração esteja preparada para agir com rapidez e precisão, ao mesmo tempo em que preserva os princípios da transparência e do controle orçamentário, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos, sempre em favor da coletividade.

IV. Conclusão

Diante do exposto, resta claro que a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços de ampliação e reforma nas unidades educacionais do Município da Serra foi uma escolha lícita, eficiente e adequada às necessidades da administração pública. A decisão de adotar o SRP foi fundamentada em critérios técnicos e respaldada pela legislação vigente à época, em especial pela Lei nº 8.666/1993, e em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade e interesse público.

A aplicação do SRP permitiu à administração atender às demandas frequentes e recorrentes de manutenção e reforma de um grande número de unidades educacionais de forma ágil e organizada, evitando os atrasos e entraves burocráticos que seriam inevitáveis em um processo licitatório separado para cada unidade. Esse modelo, além de respeitar as normas técnicas e operacionais previstas, permitiu que o município otimizasse os recursos públicos e oferecesse respostas rápidas às necessidades das escolas, garantindo a continuidade do ensino e a preservação do direito à educação.

Adicionalmente, a padronização dos serviços e a flexibilidade proporcionada pelo SRP garantiram que as intervenções fossem realizadas dentro dos prazos necessários, sem comprometer a qualidade técnica das obras. A atuação proativa e planejada da administração municipal assegurou que o interesse público fosse preservado, protegendo o bem-estar e a segurança da comunidade escolar.

Portanto, com base nos elementos apresentados e na análise técnica e jurídica realizada, reafirma-se a legitimidade da utilização do SRP no presente caso, destacando que essa modalidade foi a mais adequada para a realização dos serviços, garantindo transparência, eficiência e a correta aplicação dos recursos públicos.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA VENÉCIA

Tendo em vista o encaminhamento da Decisão SEGEX 00944/2024-6 (Processo 01300/2024-4), em relação à inobservância ao princípio do planejamento e requisitos de imprevisibilidade, passo a discorrer:

Conforme bem colocado no Relatório da Auditoria 00006/2024-6, não há motivação que justifique a aplicação do SRP nos casos em que não haja imprevisibilidade relativa ao quantitativo ou ao momento da contratação.

Ocorre que nosso município utilizou o SRP na contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos, uma vez que o quantitativo era imprevisível.

Para a execução de uma obra, é necessária a elaboração de projetos e a decisão de executar qualquer obra pela Administração Municipal depende de vários fatores, como por exemplo: captação de recursos, disponibilidade orçamentária que pode surgir ou não durante o exercício financeiro, entre outros.

Portanto, torna-se imprevisível a quantidade de projetos que o município precisará para executar suas obras, inclusive devido ao fato de que não há profissionais suficientes para atender a esta demanda no quadro de servidores. Pode ocorrer que o projeto possa ser executado por um servidor ou que necessite ser executado por uma empresa especializada devido ao fato de que os servidores se encontrem com diversas demandas. E mais, tais servidores não realizam apenas o trabalho de elaboração de projetos, também fiscalizam contratos, obras e possuem outras atribuições.

Diante do exposto, é perfeitamente plausível que haja uma imprevisibilidade de demanda no que se refere à elaboração de projetos, ainda mais que para realização de convênios é necessária a apresentação de projetos para que os mesmos possam ser concretizados em curto espaço de tempo, o que às vezes demanda um profissional externo. A possibilidade de realização de convênios também é outro fato imprevisível.

Em relação à utilização indevida de SRP para obras e serviços de engenharia, passo a manifestar:

Conforme citado no relatório, as condicionantes para utilização de SRP em processos de obras e serviços de engenharia são a existência de projetos padronizados, sem complexidade técnica e operacional e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Em relação à primeira condicionante, entendemos **realmente que não se aplica à contratação de empresa especializada para elaboração de projetos** e desde já informamos que as atas de registro de preços citadas no relatório já se encontram vencidas e o município não realizará certames com o referido objeto por SRP até que haja um posicionamento final do TCE/ES sobre o assunto.

Em relação à segunda condicionante, ela se aplica às nossas contratações, uma vez que o município possui uma demanda frequente de realização de serviços de engenharia, principalmente em relação à elaboração de projetos. No entanto, para utilização do SRP é necessário que estejam presentes as duas condicionantes.

No ensejo, seguro do exaurimento da matéria para prestação dos devidos esclarecimentos, apresentamos protestos da mais alta estima e consideração, decerto colocamo-nos à disposição para trabalhar colaborativo e em parceria visando o interesse público.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA

A opção pelo SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP), disciplinada pelo Artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei 8.666/93, regulamentado pelo Decreto 7.892/2013, está possibilitando a execução dos serviços objetos deste Registro de Preços, de forma mais ágil e por tantas vezes quantas forem necessárias, de acordo com as demandas apresentadas, obedecidos os quantitativos estipulados.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

O Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o SRP previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, define as hipóteses sobre sua admissão pela Administração Pública:

“Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - Quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.” (grifo nosso).

Assim, a escolha pela utilização do SRP nesta contratação justifica-se com base no Decreto Federal nº 7.892/2013, devido à incerteza dos quantitativos e de possíveis futuras demandas de caráter emergencial, visto que são de difícil previsão, e ainda pela necessidade de contratações frequentes e conveniência de entregas parceladas, razões pelas quais o contrato deverá se operar SOB DEMANDA, o que já demonstra a natureza basal da contratação por registro de preços, possibilitando sua execução de forma mais ágil e por tantas vezes quantas forem necessárias.

Por esse modo, a Administração Municipal não fica obrigada a adquirir/contratar os serviços de uma única vez, podendo fazer a opção por contratações que atendam em determinados momentos, de forma subsequente, até o limite máximo estipulado neste certame, caso venha a necessitar da quantidade total dos serviços. Caso contrário, não fica obrigada ao seu pagamento.

Insta frisar que a execução do contrato está sendo devidamente acompanhada, garantindo que os serviços sejam executados conforme as condições pactuadas no momento da licitação e no contrato firmado. O órgão responsável tem se atentado para os prazos, qualidade e custos envolvidos, em conformidade com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e eficácia previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Até o momento, já foi realizado o levantamento arquitetônico e de redes elétricas para o desenvolvimento do Projeto de Prevenção e Combate a Incêndio em dezesseis escolas com metragem superior a 2.000m² para atender à exigência do CBMES para aquisição de Alvará. Quatorze dessas unidades já tiveram seus projetos protocolados no CBMES para análise e aprovação.

UMEF Aly da Silva – Nº registro 166038-001 UMEF Prof. Aylton de Almeida – Nº registro 166312-001 UMEF Deolindo Perim – Nº registro 166316-001 UMEF Ihada Jussara – Nº registro 166279-001 UMEF Juiz Jairo de Matos Pereira – Nº 166262-001 UMEF Leonel de Moura Brizola – Nº registro 166-258-001 UMEF Marcionília Maurício Bueno – Nº registro 166222-001 UMEF Maria Eleonora D’Azevedo Pereira – Nº registro 166276-001 UMEF Marina Barcellos Silveira – Nº registro 166188-001 UMEF Deputado Mikeil Chequer – Nº registro 166187-001 UMEF Paulo César Vinha – Nº registro 166415-001 UMEF Paulo Mares Guia – Nº registro 166260-001 UMEF Deputado Paulo



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Sérgio Borges – Nº registro 166441-001 UMEF Úlisses Álvares – Nº registro 166256-001

B. Análise de mérito

O [Relatório de Auditoria 00006/2024-6](#) aponta a inobservância do princípio do planejamento nas licitações analisadas, destacando que a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) de forma inadequada compromete as contratações públicas.

Segundo a equipe de auditoria, ao optar pelo SRP, os responsáveis deixaram de realizar o planejamento necessário para cada um dos objetos a serem contratados. O entendimento é de que objetos passíveis de planejamento devem ser planejados, enquanto apenas aqueles que carregam alguma imprevisibilidade podem ser adequadamente contratados por meio do SRP.

A auditoria reforça que o planejamento não é uma escolha discricionária da Administração, mas uma exigência legal e um princípio fundamental da gestão pública. Portanto, **quando a contratação pode ser planejada** por não apresentar características de imprevisibilidade **ela deve ser planejada** sendo elaborados ETP e projetos básicos e executivos específicos, prevendo suas especificações e quantidades.

Como efeito potencial, o relatório destaca que a ausência de planejamento adequado pode levar à ineficiência do gasto público, resultando em contratações desalinhadas às reais necessidades da Administração, desperdício de recursos e riscos operacionais na execução dos serviços.

A principal causa desse achado estaria na recente legislação de licitações e contratos, que ainda carece de jurisprudência consolidada pelos Tribunais, o que abre margem para interpretações equivocadas por parte dos gestores públicos. Na maioria dos casos, essas interpretações seriam motivadas por uma tentativa de flexibilizar os meios legais de contratação, sob a justificativa de supostos benefícios relacionados à redução de prazos e custos. No entanto, tal flexibilização pode comprometer a transparência, a segurança jurídica e a eficiência da gestão dos recursos públicos.

O SRP, embora proporcione contratações mais ágeis e simplificadas, apresenta riscos e desvantagens, incluindo a **não garantia da obtenção do menor preço**. Dessa forma, sua adoção deve ser criteriosa e restrita a objetos que efetivamente se enquadrem nos seus requisitos legais. O uso inadequado desse instrumento pode comprometer a eficiência da contratação e resultar em prejuízos à Administração Pública, reforçando a necessidade de planejamento e análise rigorosa antes de sua adoção.

Como critério para o achado, a equipe fundamentou sua análise no **princípio do planejamento**. No entanto, ainda que o Manual de Auditoria de Conformidade desta Corte permita a utilização de princípios como critérios de auditoria, neste caso, não se trata apenas de um princípio genérico, mas sim da expressão consolidada de diversos dispositivos legais que foram infringidos e que decorrem diretamente do princípio do planejamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Os critérios podem ser normas – regras ou **princípios que regem a gestão administrativa** e financeira do setor público e a conduta de agentes públicos – decorrentes da interpretação de textos de constituições federal e estaduais, tratados internacionais, leis, decretos, portarias, outros regulamentos, resoluções legislativas, políticas, códigos estabelecidos – inclusive de conduta –, termos acordados, atos normativos dos tribunais de contas, em especial do TCEES, etc.

Elas tanto podem ter como fonte o Poder Legislativo como podem ter sido emitidas nos mais diversos níveis da estrutura organizacional do setor público. De igual modo, podem advir de esfera tanto nacional quanto estadual ou municipal. Para selecionar os critérios, a equipe também deve ter em conta as decisões anteriores, tanto judiciais como dos tribunais de contas, especialmente do TCEES (NBASP 100/22, 400/29 e 4000/23;114;117).

Manual de auditoria de conformidade 2.0

Com 12 menções à palavra “planejamento” na Lei nº 14.133/2021, esse princípio recebeu um tratamento aprofundado, sendo formalmente estruturado em um capítulo exclusivo, dedicado à fase preparatória das contratações:

CAPÍTULO II

DA FASE PREPARATÓRIA

Seção I

Da Instrução do Processo Licitatório

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:

[...]

O princípio do planejamento sempre norteou a execução orçamentária e a gestão pública no ordenamento jurídico brasileiro. Previsto desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934 e reforçado pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que estabeleceu o planejamento como um dos princípios fundamentais da Administração Pública Federal.

Nas contratações públicas, o planejamento envolve a pesquisa de preços, a adoção de boas práticas, a elaboração de documentos técnicos essenciais (como Projeto Básico, Termo de Referência e Estudos Técnicos Preliminares) e uma análise detalhada do mercado. A Lei nº 8.666/1993 já previa a necessidade de estudos técnicos e planejamento, mas de forma menos detalhada. Com a Lei nº 14.133/2021, o planejamento foi amplamente fortalecido, tornando-se um princípio expresso e estruturando uma fase preparatória específica para garantir contratações mais eficazes.

A nova Lei de Licitações e Contratos trouxe um enfoque mais abrangente, introduzindo princípios como transparência, eficácia, segregação de funções,



segurança jurídica e economicidade. Além disso, formalizou a fase de planejamento, exigindo que todas as contratações sejam precedidas de uma análise detalhada dos riscos, impactos e justificativas, prevenindo contratações inadequadas ou sem embasamento técnico.

O planejamento adequado previne licitações e contratações deficientes, sem respaldo técnico e desalinhadas com seus objetivos, assegurando que a Administração identifique suas reais necessidades e adote a solução mais eficiente para cada caso. O Governo Federal, alinhado à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), já vinha aprimorando normativas para fortalecer essa prática, um processo que foi formalmente consolidado na Lei nº 14.133/2021.

O planejamento não se limita a reduzir custos e aumentar a eficiência, mas também assegura a obtenção de resultados concretos e alinhados à boa **governança das contratações**. Não há como garantir a eficácia e a efetividade das contratações se a Administração não souber exatamente quais resultados pretende alcançar. Dessa forma, o planejamento se torna fundamental para evitar desperdícios, assegurar o melhor uso dos recursos públicos e proporcionar contratações mais qualificadas e estratégicas.

Um avanço da nova legislação foi a formalização do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como documento essencial na fase de planejamento. O ETP tem a função de identificar e analisar a necessidade da contratação, avaliar soluções possíveis e justificar a escolha da alternativa mais eficiente. Ele já vinha sendo exigido pelo TCU e por normativas federais anteriores, mas agora está expressamente previsto na Lei nº 14.133/2021.

O ETP inclui, entre outros elementos:

- Descrição da necessidade da contratação;
- Previsão no PCA (quando existente);
- Requisitos da contratação e estimativas de quantidade;
- Levantamento de mercado e justificativa técnica e econômica;
- Estimativa de custos e impactos ambientais;
- Providências administrativas prévias à contratação.
- Conclusão

O planejamento tornou-se um pilar fundamental da nova Lei de Licitações. A exigência de instrumentos como o PCA e o ETP, além do fortalecimento das práticas de **governança e gestão de riscos**, demonstra que a nova legislação busca garantir que as contratações públicas sejam realizadas com maior segurança jurídica, previsibilidade e alinhamento com o interesse público.

Já o Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento auxiliar de licitação, utilizado para a contratação de bens, serviços e obras cuja demanda apresenta imprevisibilidade, seja em relação ao quantitativo, seja quanto ao momento da necessidade.

(...) a **imprevisibilidade** da ocorrência da demanda é **um dos requisitos** a ser verificado para o emprego do Sistema de Registro de Preços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

(...) No entanto, o que se observa, (...), é que parte do objeto licitado pela (...) contempla o atendimento de **demandas que já existia, o que exclui a justificativa de imprevisibilidade** de sua ocorrência.

[Acórdão 01127/2020-1](#)

Nesse contexto, a regra geral é o planejamento, que, como já mencionado, não se trata de uma mera escolha da Administração, mas de um princípio fundamental da gestão pública. Caso não haja imprevisibilidade quanto à necessidade e ao momento da contratação, o SRP não é cabível.

É importante destacar que a imprevisibilidade, como requisito para a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP), é uma construção jurisprudencial baseada nas características e objetivos desse instrumento auxiliar.

Embora a maioria dos precedentes jurisprudenciais tenha sido formada com base na Lei nº 8.666/1993 (já revogada) e seus regulamentos, o entendimento sobre a necessidade de imprevisibilidade permanece válido sob a égide da Lei nº 14.133/2021, uma vez que as características essenciais e a finalidade do SRP não foram alteradas.

Além disso, a ausência de menção expressa ao requisito da imprevisibilidade na Lei nº 14.133/2021 não afasta sua exigência, pois o mesmo ocorreu na Lei nº 8.666/1993, sem que isso tenha impedido a formação de um entendimento pacífico sobre a necessidade desse requisito. Assim, a jurisprudência consolidada continua fundamentada na lógica do SRP como instrumento destinado a contratações de demandas incertas, não sendo aplicável quando há possibilidade de planejamento prévio.

Por fim, destaca-se a distinção entre as expressões "**situação imprevista**" e "**situação imprevisível**", uma vez que essa diferenciação impacta diretamente a legitimidade do uso do SRP:

- **Situação imprevista:** Refere-se a um evento que não foi antecipado ou esperado em determinado momento, mas que, com um planejamento adequado, poderia ter sido previsto. A falta de previsão pode decorrer de falhas humanas, omissões ou ausência de informações suficientes.
- **Situação imprevisível:** Refere-se a um evento que, por sua natureza, não pode ser antecipado, mesmo com os melhores recursos de planejamento e análise. Trata-se de uma incerteza intrínseca à realidade do objeto.

A 1ª Câmara deste Tribunal já se manifestou sobre o tema na Decisão nº 2615/2021-1, ao afirmar que:

O Sistema de Registro de Preço não se revela a via adequada para a contratação de obras de engenharia, seja por falta de amparo legal, seja não possuir **a imprevisibilidade intrínseca** às contratações de tal espécie, não se podendo confundir a omissão do poder público quanto aos levantamentos necessários para a realização das obras com a imprevisibilidade demandada para as contratações deste tipo.

[Decisão 02615/2021-1](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Tal entendimento também está replicado nos **Acórdãos nº 1127/2020-1 e nº 756/2022**, bem como na **Decisão nº 3130/2019-1**, todos deste TCEES, consolidando a inadequação do SRP para situações planejáveis.

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas da União.

A utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações em que a **demanda é incerta**, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada.

Acórdão 2197/2015 - Plenário

Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise dos casos concretos.

As Atas de Registro de Preços nº 1/2022 e nº 140/2023 (Prefeitura Municipal de Viana), nº 07/2023 (Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte), nº 22/2023 (Prefeitura Municipal de Nova Venécia) e nº 140/2023 (Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste) apresentam objetos de natureza semelhante, consistindo na contratação de empresa especializada na elaboração de peças técnicas e gráficas indispensáveis à execução de obras públicas de **diferentes tipologias e níveis de complexidade**.

Além da complexidade intrínseca às contratações de tal natureza, que será tratada nos tópicos adiante, não é possível renunciar ao necessário planejamento das contratações de projetos de obras públicas.

Os investimentos públicos correspondem aos gastos realizados pelos entes governamentais com o objetivo de aperfeiçoar a prestação de serviços públicos e promover melhorias nas condições de vida da população. No caso das obras públicas, esses investimentos geram benefícios coletivos, atendendo aos interesses de uma ampla parcela da sociedade e mantendo uma relação direta com os princípios democráticos que regem a aplicação dos recursos públicos.

Para que esses investimentos sejam executados de maneira eficiente, as obras públicas devem ser devidamente planejadas, tendo a lei 14.133/21 previsto inclusive que esse planejamento deve estar integrado ao Plano de Contratações Anual (PCA) – quando executado.

O Plano de Contratações Anual (PCA) é um instrumento fundamental para a gestão estratégica das contratações públicas, consolidando as demandas que o órgão ou entidade pretende contratar no exercício subsequente. Previsto na Lei nº 14.133/2021 e regulamentado no âmbito federal pelo Decreto nº 10.947/2022, o PCA garante previsibilidade, transparência e otimização dos recursos públicos, sendo indispensável para a execução de obras públicas de forma planejada e eficiente.

Diante disso, **não se pode admitir que investimentos em obras públicas possuam o grau de imprevisibilidade necessário para justificar a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP)** de forma irrestrita. O caráter planeável desses investimentos exige contratações estruturadas, alinhadas com as estratégias de gestão pública, assegurando o cumprimento dos princípios da eficiência, economicidade e responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

No caso da Prefeitura Municipal de Viana, as próprias contrarrazões reconhecem a existência de um Plano de Contratações Anual (PCA), no qual consta o devido planejamento das obras a serem realizadas. Esse fato reforça que a contratação dos projetos por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) não se mostra adequada, uma vez que a previsibilidade das demandas, expressa no PCA, afasta o requisito de imprevisibilidade essencial para a adoção desse procedimento auxiliar de contratação.

Com efeito, a análise do Plano Anual de Contratações da SEINFE deixa claro o planejamento das referidas contratações, sendo certo que a definição pelas respectivas adesões se pautou estritamente na observância dos princípios da eficiência, economicidade e legalidade, uma vez que partiu de uma melhor escolha técnica para o atendimento daquela necessidade específica da Administração.

A Prefeitura Municipal de Nova Venécia, em suas contrarrazões, fundamenta a alegação de imprevisibilidade da demanda principalmente na **incerteza quanto à captação de recursos** para a execução dos projetos.

Além disso, alega **eventual insuficiência de recursos humanos** disponíveis para a elaboração dos projetos internamente, o que, segundo a administração municipal, justificaria a necessidade da contratação.

Para a execução de uma obra, é necessária a elaboração de projetos e a decisão de executar qualquer obra pela Administração Municipal depende de vários fatores, como por exemplo: **captação de recursos**, disponibilidade orçamentária que **pode surgir ou não** durante o exercício financeiro, entre outros.

Portanto, torna-se imprevisível a quantidade de projetos que o município precisará para executar suas obras, inclusive devido ao fato de que **não há profissionais suficientes** para atender a esta demanda no quadro de servidores. Pode ocorrer que o projeto possa ser executado por um servidor ou que necessite ser executado por uma empresa especializada devido ao fato de que os servidores se encontrem com diversas demandas. E mais, tais servidores não realizam apenas o trabalho de elaboração de projetos, também fiscalizam contratos, obras e possuem outras atribuições.

Diante do exposto, é perfeitamente plausível que haja uma imprevisibilidade de demanda no que se refere à elaboração de projetos, ainda mais que para realização de convênios é necessária a apresentação de projetos para que os mesmos possam ser concretizados em curto espaço de tempo, o que às vezes demanda um profissional externo. A possibilidade de realização de convênios também é outro fato imprevisível.

Em primeiro lugar, é essencial destacar que, ainda que a captação de recursos possa gerar algum grau de imprevisibilidade, essa condição **não se aplica a todas as obras de uma unidade gestora**, o que não justifica a adoção de uma contratação genérica via SRP para todos os projetos.

Além disso, o planejamento de obras públicas deve considerar a própria necessidade de investimentos que dependem de recursos orçamentários externos, uma vez que a captação de recursos ocorre para atender a **demandas previamente identificadas** pelo ente público, e não para investimentos **aleatórios ou incertos**.



No que se refere à falta de pessoal para elaboração das peças técnicas, é importante ressaltar que, além da obrigação da Administração de manter um quadro técnico compatível com suas atividades, a **inadequação** do objeto ao Sistema de Registro de Preços (SRP) **não impede a realização de outras modalidades de contratação** para esses serviços. Portanto, a limitação de recursos humanos não pode ser utilizada como justificativa para enquadrar indevidamente a contratação no SRP.

As Atas de Registro de Preços nº 154/2023, da Prefeitura Municipal de Itapemirim, e nº 46/2023, do Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste, abrangem objetos que, **em parte, são compatíveis com o SRP, enquanto outros não** se adequam a esse procedimento auxiliar de contratação.

Os serviços de **manutenção corretiva** se mostram, em tese, **perfeitamente compatíveis com o SRP**, pois apresentam imprevisibilidade quanto à sua ocorrência e escopo, característica essencial para justificar essa forma de contratação. Essa foi, inclusive, uma das razões que levaram à evolução da jurisprudência, permitindo a contratação de serviços de engenharia por meio do SRP, visto que esse modelo se revela mais eficiente do que os contratos “guarda-chuva” anteriormente utilizados, que frequentemente resultavam em contratações pouco flexíveis e menos eficazes.

Por outro lado, **obras de ampliação, reforma e construção não atendem ao requisito de imprevisibilidade** e, portanto, **não são compatíveis com o SRP**. Essas intervenções devem ser planejadas previamente e seguir a modalidade de contratação adequada, garantindo a observância dos princípios do planejamento e da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A equipe de auditoria destaca, em relação à Ata de Registro de Preços nº 46/2023, do Cim Noroeste, a **ausência de indicação da origem das quantidades previstas**, o que evidencia falta de planejamento adequado.

A ausência de indicação da origem das quantidades indicadas na ARP (especialmente no que se refere a manutenção preventiva) denota a inexistência do devido planejamento pelos entes jurisdicionados. Além disso, o cenário de ausência de planejamento se agrava com a previsão de itens relativos a “obras” na ARP.

É essencial, ao optar pelo SRP, que a Administração **separe os objetos** que se amoldam a esse instrumento daqueles que devem ser objeto de planejamento específico.

Um exemplo claro de objeto que exige planejamento específico é a Ata de Registro de Preços nº 59/2023, da Prefeitura Municipal da Serra, cujo escopo se limita a obras de ampliação e reforma.

Conforme já destacado, essas intervenções requerem planejamento prévio detalhado, com a definição das necessidades, elaboração de projetos e estimativas precisas, sendo incompatíveis com a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP). Dessa forma, sua contratação deve ocorrer por meio da modalidade licitatória adequada, garantindo a correta aplicação dos princípios da eficiência, planejamento e economicidade na gestão dos recursos públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Ademais, em suas contrarrazões, a Prefeitura Municipal da Serra argumenta que, como alternativa ao SRP, seria necessário realizar "**múltiplos processos licitatórios**". No entanto, com o devido planejamento, a Administração pode **estruturar uma única licitação**, contemplando **um ou vários lotes**, para atender a todas as reformas e ampliações das unidades escolares. Esse modelo permite que a Administração mantenha a especificação necessária para cada intervenção, incluindo os respectivos projetos técnicos, sem comprometer a eficiência e a transparência do processo licitatório.

A Ata de Registro de Preços nº 47/2023, da Prefeitura Municipal de Lúna, tem como objeto o fornecimento e instalação de Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), visando atender às demandas das Escolas Municipais, da Comunidade da Boa Sorte e da Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro.

Em suas contrarrazões, a Prefeitura argumenta que a contratação das ETEs via SRP decorreu de uma Ação Civil Pública, que determinava a instalação de fossas sépticas em escolas e creches. No entanto, as próprias alegações reconhecem que essa demanda era "**certa e determinada**", o que contradiz o requisito de imprevisibilidade essencial para justificar o uso do SRP.

Paralelamente, a Prefeitura sustenta que a ata também contempla uma demanda da Secretaria de Gestão e Planejamento, voltada à captação de recursos para obras na comunidade ribeirinha. Alega que, como a obtenção desses recursos ainda estava em negociação, não era possível prever o quantitativo exato e o momento das contratações, o que justificaria o uso do SRP. Defende, ainda, que o Decreto Municipal nº 093/2023 e o Decreto Federal nº 11.462/2023 respaldam a adoção do SRP em casos de demandas incertas e descentralizadas, razão pela qual solicita o afastamento do achado.

Neste caso, há características que indicam para **uma situação imprevista**, por **falta de adequado planejamento**, mas não impreviável.

Assim como nos casos das Atas de Registro de Preços nº 154/2023, da Prefeitura Municipal de Itapemirim, e nº 46/2023, do Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste, é fundamental que a Administração **separe os objetos que se enquadram nos requisitos do SRP daqueles que exigem planejamento específico**.

Além disso, o planejamento de obras públicas deve considerar a necessidade de investimentos dependentes de recursos orçamentários externos, uma vez que a captação de recursos ocorre para atender a demandas previamente identificadas pelo ente público, e não para investimentos aleatórios ou incertos. Dessa forma, a simples incerteza na captação de recursos não pode, por si só, justificar a adoção do SRP, sendo imprescindível a definição clara dos objetos compatíveis e incompatíveis com esse procedimento auxiliar de contratação.

Por fim, é importante salientar que muitos dos objetos analisados possuem características de contrato do tipo "guarda-chuva", com objeto incerto e indefinido, limitando-se a apontar as unidades de medida a serem contratadas. Por certo este não é o objetivo do SRP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

"Embora a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) não vede expressamente o uso do sistema de registro de preços (SRP) para a contratação de obras, é indevida a utilização de ata de registro de preços como **contrato do tipo "guarda-chuva", com objeto incerto e indefinido**, sem prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas e sem prévia elaboração dos projetos básicos das obras a serem executadas.

Acórdão 1767/2021TCU-Plenário

Diante do exposto, **os objetos indicados no presente achado não se enquadram no requisito de "imprevisibilidade"**, que é indispensável para a utilização do SRP. Assim, deveriam ter seguido **o devido processo de planejamento** — princípio estabelecido no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 — e sido contratados por meio da modalidade adequada, conforme previsto no art. 28 da referida lei.

Portanto, **a utilização do SRP nesses casos configura impropriedade, exigindo correção e adequação aos dispositivos normativos vigentes.**

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

Critérios

Lei - 14133/2021, art. 85.

Objetos

PREFEITURA/ÓRGÃO	OBJETO	DESCRIÇÃO	VALOR
CIM Noroeste	ARP 140/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos para atender os municípios consorciados	R\$ 69.313.236,12
CIM Noroeste	ARP 46/2023	REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA NOS PRÉDIOS ADMINISTRATIVOS, UNIDADES DE SAÚDE, UNIDADES DE ENSINO E OUTRAS EDIFICAÇÕES DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE DO ESPÍRITO SANTO - CIM NOROESTE	R\$ 42.436.197,99
Itapemirim	ARP 154/2023	ATA DE REGISTRO DE PREÇO VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA	R\$ 5.928.257,30


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

		P/ MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA, CORRETIVA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEME) E NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM	
Iúna	ARP 147/2023	Registro de preços para eventual e futuro fornecimento e instalação de ETES - Estação de Tratamento de Esgotos, visando atender as demandas das Escolas Municipais, Comunidade da Boa Sorte e Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro	R\$ 2.137.920,00
Nova Venécia	ARP 22, 23, 24 e 25/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos situados no município de Nova Venécia/ES	R\$ 7.080.554,90
São Domingos do Norte	ADESÃO à ARP 07/2023	Contratação de empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, bem como serviços de engenharia da computação, por unidade de medidas (m ² , m ³ , kva) para atender as necessidades do município	R\$ 1.521.339,07
Serra	ARP 059/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia para a execução dos serviços de ampliação e reforma com fornecimento de material e mão de obra em unidades educacionais deste município e prédio administrativo da Secretaria de Educação	R\$ 59.010.301,69
Viana	ADESÃO - ARP 140/2023	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS	R\$ 21.388.599,19
Viana	ADESÃO - ARP 001/2022	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS	R\$ 12.023.534,95
Vila Velha	ARP 065/2024	REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS TÉCNICOS VISANDO A REGULARIZAÇÃO JUNTO AO	R\$ 2.270.996,59



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO (CBMES) DE ESCOLAS
PÚBLICAS PERTENCENTES A REDE DE ENSINO
DA PREFEITURA**

Conclusão da equipe de auditoria sobre o achado

O [Relatório de Auditoria 00006/2024-6](#) conclui o achado nos seguintes termos:

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

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

A. Alegações dos Responsáveis quanto ao mérito

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE

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

Conclusão do achado:

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

A "prima facie" vale ressaltar a ausência de dolo quanto à prática dos atos administrativos visando formalizar a adesão à ARP 006/2023 – CONSÓRCIO PÚBLICO PROD NORTE. Na verdade, o objetivo principal era agilizar a contratação de empresa para elaborar os projetos técnicos visando a contratação e execução das obras públicas (com recursos de Convênios). Ademais, não existia nenhum pronunciamento da Autoridade Competente que pudesse impedir a adesão à ARP 006/2023 – CONSÓRCIO PÚBLICO PROD NORTE por qualquer órgão não participante.

Acerca da imprevisibilidade, ratifica-se os argumentos que constam no item 1.

Pertinente aos requisitos "existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional", conforme já explicado, o objeto do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Contrato 110/2023 é a realização de projetos técnicos indispensáveis à execução de obras públicas.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA

2.2. ACHADO 2 (A2) — INOBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS DE IMPREVISIBILIDADE, EXISTÊNCIA DE PROJETO PADRONIZADO (SEM COMPLEXIDADE TÉCNICA E OPERACIONAL) OU NECESSIDADE PERMANENTE DE OBRA OU SERVIÇO A SER CONTRATADO, INERENTES AO SRP

Primeiramente, cumpre destacar que parte do Achado 2 já foi reproduzida no Achado 1, em especial quanto à suposta inobservância dos requisitos de imprevisibilidade, que culminaram no apontamento de ausência de planejamento.

Sendo assim, sobre tal apontamento, reiteramos as razões já externadas no tópico anterior, requerendo, por fim, seja completamente afastado o achado em questão.

Dando seguimento, argumenta a área técnica que o objeto licitado e formalizado por meio da Ata de Registro de Preços nº 147/2023 não se amolda aos requisitos de “existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica operacional e necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço”, indispensáveis à utilização do Sistema de Registro de Preços.

Pois bem, o objeto em questão possui descrição, detalhamento e características comuns e padronizadas. Nota-se que a entrega/instalação do objeto, tal como licitado, teve o seu local previamente definido — todas as escolas e creches foram relacionadas, assim como as comunidades ribeirinhas devidamente identificadas — sendo indiferente a característica do solo ou topografia do terreno.

O único fator que difere o porte da ETE (Estação de Tratamento de Esgoto) é o volume de esgoto gerado/dia. Dessa forma, cuidou a Administração Municipal de separar a licitação em itens/lotes, conforme o porte de cada ETE, de acordo com o potencial de esgoto gerado em metros cúbicos/dia. (Segue cópia do Anexo 01-B — Lotes.)

Dessa forma, o item licitado possui especificação técnica padronizada e bem estabelecida no mercado, sem complexidade técnica e operacional.

Sobre a necessidade permanente do serviço, temos que o objeto em questão se destina também ao atendimento das comunidades ribeirinhas, cuja demanda é frequente, em razão do crescimento da comunidade.

Dessa forma, adequada a utilização do SRP por esta municipalidade diante da imprevisibilidade do quantitativo ou do momento de sua instalação, existência de projeto padronizado com características comuns e usuais no mercado, somada à necessidade permanente/frequente do serviço contratado em razão do crescimento da comunidade/população ribeirinha.

Assim sendo, requer seja afastado o achado “A2 (Q1) — Inobservância aos Requisitos de Imprevisibilidade, Existência de Projeto Padronizado (sem Complexidade Técnica e Operacional) ou Necessidade Permanente de Obra ou Serviço a ser Contratado, Inerentes ao SRP”, ante as razões expostas.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

**A2 – Inobservância aos requisitos de imprevisibilidade, existência de projeto padronizado ou necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado, inerentes ao SRP**

Nos termos do que já foi referido anteriormente, ambas as contratações partiram de amplo planejamento pela equipe técnica da SEINFE, o que não significa o afastamento absoluto do fator da imprevisibilidade.

De fato, os contratos em análise têm por objeto satisfazer necessidades pré-definidas pela Administração Pública, conforme estabelecido no Plano Anual de Contratações. No entanto, esses contratos também visam atender demandas imprevisíveis, decorrentes do recebimento de emendas parlamentares, que, por sua natureza, fogem ao planejamento anual. Tal imprevisibilidade decorre da incerteza quanto ao volume e especificações dos recursos a serem recebidos, impossibilitando a previsão precisa dessas demandas no Plano Anual de Contratações.

Noutro ponto, conforme já registrado em tópico anterior, as contratações não se referem a obras, mas sim a serviços que podem ser medidos por uma unidade de medida pré-definida e que são pagos pelo metro quadrado projetado.

Assim, não há que se falar em complexidade técnica e operacional, de modo a afastar a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Com efeito, nas lições de Ronny Charles:

“Complexidade técnica é relativa àqueles projetos que envolvam alta especialização na área de engenharia e arquitetura, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que demonstrem dificuldade no gerenciamento de atividades interconectadas e que não possam ser padronizadas; e complexidade operacional diz respeito àqueles projetos que possuem propriedades que o tornam difícil de entender, prever e manter seu comportamento geral sob controle, mesmo que existam informações razoavelmente completas sobre o sistema do projeto, e que possuem um alto grau de incerteza e imprevisibilidade, derivadas do próprio projeto e do seu contexto e que não possam ser padronizadas.”

Entretanto, tal complexidade não se espelha nas contratações avaliadas por essa fiscalização, conforme bem atestado pela equipe técnica de engenharia da SEINFE.

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA**DEFESA DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)
PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE AMPLIAÇÃO E REFORMA
NAS UNIDADES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DA SERRA/ES****I. Introdução**

Em resposta às considerações do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) acerca da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços de ampliação e reforma em unidades educacionais no Município da Serra, apresentamos uma defesa fundamentada na legislação vigente e nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. O objetivo é demonstrar que a adoção do SRP foi não apenas lícita, mas a opção mais eficiente e vantajosa para o cumprimento das demandas públicas, observando rigorosamente os requisitos legais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

É importante destacar que a Lei nº 8.666/1993, que regia os processos licitatórios à época da elaboração da Ata de Registro de Preços nº 059/2023, foi integralmente observada. Todos os procedimentos adotados pelo Município da Serra seguiram os parâmetros legais então vigentes, assegurando a legalidade e a conformidade do processo. Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha posteriormente introduzido alterações, a sua aplicação plena ainda não era exigível no período em questão, o que reforça a licitude da contratação.

II. Fundamentação Legal

Princípios Constitucionais

O art. 37 da Constituição Federal estabelece os princípios da Administração Pública que devem nortear todas as contratações e processos licitatórios, sendo eles:

Legalidade: Todos os atos da Administração Pública devem estar em conformidade com a lei.

Impessoalidade: O processo deve garantir tratamento isonômico a todos os participantes.

Moralidade: A Administração deve observar a ética e a boa-fé em seus atos.

Publicidade: Os atos da Administração devem ser amplamente divulgados, permitindo o controle social.

Eficiência: A Administração deve buscar sempre o melhor resultado com o menor custo, dentro de parâmetros legais.

A aplicação do SRP no processo licitatório em questão respeitou esses princípios, oferecendo uma alternativa que, além de eficiente, é transparente e economicamente vantajosa.

Previsão Legal do Sistema de Registro de Preços (SRP)

A utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras e serviços de engenharia está devidamente amparada pela Lei nº 8.666/1993, que regulamentava os processos licitatórios à época da elaboração da Ata de Registro de Preços. Especificamente, o art. 15 da Lei nº 8.666/1993 prevê a aplicação do SRP para aquisições frequentes e de caráter contínuo, o que se aplica ao caso de reformas e ampliações escolares. O Decreto Federal nº 7.892/2013, que regulamenta o SRP, prevê que esse sistema pode ser utilizado quando houver:

Necessidade recorrente ou frequente de serviços;

Imprevisibilidade do momento exato da demanda ou do quantitativo a ser contratado.

Além disso, o Decreto Municipal nº 4904/2014 também regula a aplicação do SRP no âmbito da administração municipal, reforçando a legitimidade do uso desse instrumento no Município da Serra.

[...]

III. Justificativa para a Aplicação do SRP no Caso Específico

Quantidade Expressiva de Unidades Educacionais



O Município da Serra possui 143 unidades escolares, conforme pontua o Termo de Referência anexo, incluindo Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) e Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs). Dado o expressivo número de unidades educacionais, é inviável realizar licitações individuais para cada unidade que requer obras de ampliação ou reforma. A utilização do SRP permite que a Administração atenda a essa demanda de maneira eficiente, sem a necessidade de lançar múltiplos processos licitatórios, o que atrasaria a execução das obras e comprometeria a prestação dos serviços educacionais.

Necessidade Frequente e Recorrente

Os serviços de ampliação e reforma em unidades educacionais são demandas frequentes e permanentes no Município, conforme descrito no Termo de Referência da Concorrência Pública nº 038/2022 (anexo). Com uma rede escolar tão extensa, há uma necessidade contínua de manutenção das instalações, que sofrem desgastes naturais pelo uso constante.

Imprevisibilidade dos Locais e Quantitativos

Embora haja previsibilidade quanto à necessidade de reformas e manutenções, não é possível determinar com precisão quais escolas ou CMEIs terão demanda específica em determinado momento. A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para as reformas e ampliações das 143 unidades educacionais do Município da Serra é justificada não apenas pela necessidade frequente de manutenções e pela padronização dos serviços, mas também pela urgência na execução dessas obras. Considerando que tais intervenções afetam diretamente o funcionamento das escolas e o ano letivo dos alunos, o uso do SRP é a melhor solução para evitar atrasos significativos que poderiam ocorrer se fosse necessária uma licitação separada para cada unidade escolar.

Padronização dos Serviços

Embora cada unidade educacional tenha suas peculiaridades em termos de estrutura física, as intervenções realizadas no âmbito das obras de ampliação e reforma seguem, em sua maioria, padrões construtivos homogêneos que são repetitivos e de baixa complexidade técnica. Esses serviços incluem, entre outros, a substituição de coberturas, reparos e adequações de instalações elétricas e hidráulicas, reformas de sanitários, além de readequações internas de salas de aula, pisos e revestimentos. Todos esses serviços são executados de acordo com normas técnicas consolidadas, como as da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), aplicáveis a construções civis e instalações prediais.

O nível de padronização dessas intervenções permite que os procedimentos construtivos sejam replicáveis em diferentes unidades educacionais, com mínimas variações específicas a cada local, o que torna viável a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP). De acordo com o art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e o Decreto Federal nº 7.892/2013, o SRP é aplicável a contratações de serviços que apresentem características de repetição e padronização, conforme a natureza dos serviços aqui descritos.

A padronização técnica dessas obras de engenharia, que não exigem projetos altamente personalizados, está alinhada com os princípios de economicidade e eficiência, já que as empresas contratadas por meio do SRP podem executar os serviços com base em memoriais descritivos padronizados e especificações técnicas comuns, sem a necessidade de estudos preliminares complexos para cada unidade. Isso reduz custos e



prazos, permitindo maior celeridade na contratação e execução, sem prejuízo da qualidade e da conformidade técnica.

Adicionalmente, o SRP permite que a Administração responda de forma ágil às necessidades das unidades educacionais que surgirem ao longo do tempo, assegurando que as intervenções sejam realizadas em tempo hábil, o que é essencial no contexto da educação, onde a adequação das instalações impacta diretamente a segurança e o bem-estar de alunos e professores.

Princípio da Eficiência e Economicidade

A utilização do SRP garante eficiência e economicidade, princípios fundamentais da administração pública, já que centraliza as contratações e garante que a Administração possa utilizar os melhores preços registrados, evitando flutuações de mercado e permitindo uma resposta rápida às demandas das escolas. Essa abordagem não só otimiza os recursos públicos, mas também minimiza o impacto das reformas na comunidade escolar, garantindo que as obras sejam executadas com rapidez e menor custo.

Adequação ao Planejamento e ao Interesse Público

O processo de planejamento das obras de ampliação e reforma nas unidades educacionais do Município da Serra foi conduzido com base em critérios técnicos rigorosos, fundamentados em estudos prévios de demanda, relatórios de inspeção técnica, e na experiência acumulada com a execução de intervenções similares em anos anteriores. Esses estudos, descritos detalhadamente no Termo de Referência, permitiram uma previsão de necessidades estruturais e operacionais das 143 unidades educacionais, embasando o processo decisório com dados concretos e avaliações técnicas sobre o estado de conservação e o desempenho das instalações escolares.

O uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) foi identificado como a solução mais adequada para lidar com as características dessa contratação, que envolve necessidades frequentes e imprevisíveis quanto ao momento exato de execução, decorrentes de fatores como o desgaste natural das edificações, o alto fluxo de alunos e professores, e o impacto climático nas estruturas físicas. Com base nesse planejamento, o SRP proporciona à Administração a flexibilidade necessária para atender demandas urgentes ou imprevistas de forma ágil, sem sacrificar a eficiência e a economicidade dos recursos públicos.

Além disso, a adoção do SRP está em perfeita consonância com o princípio do interesse público, que norteia todas as ações da administração pública, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal. Esse princípio exige que a Administração atue de modo a maximizar os benefícios à coletividade, com o uso racional dos recursos disponíveis e a entrega de resultados que promovam o bem-estar da população. No contexto das unidades educacionais, isso se traduz na necessidade de garantir ambientes seguros e adequados para o desenvolvimento do ensino, o que só pode ser assegurado por meio de intervenções tempestivas e eficazes.

Ao possibilitar contratações rápidas e alinhadas ao planejamento estratégico, o SRP permite que o município se ajuste de forma proativa às necessidades estruturais das escolas e CMEIs, atendendo de forma contínua às demandas do sistema educacional. Isso evita interrupções nas atividades escolares e protege o direito à educação dos alunos, assegurando que o ambiente escolar se mantenha seguro, funcional e em conformidade com as normas vigentes.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Por fim, o uso do SRP também garante que a administração esteja preparada para agir com rapidez e precisão, ao mesmo tempo em que preserva os princípios da transparência e do controle orçamentário, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos, sempre em favor da coletividade.

IV. Conclusão

Diante do exposto, resta claro que a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços de ampliação e reforma nas unidades educacionais do Município da Serra foi uma escolha lícita, eficiente e adequada às necessidades da administração pública. A decisão de adotar o SRP foi fundamentada em critérios técnicos e respaldada pela legislação vigente à época, em especial pela Lei nº 8.666/1993, e em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade e interesse público.

A aplicação do SRP permitiu à administração atender às demandas frequentes e recorrentes de manutenção e reforma de um grande número de unidades educacionais de forma ágil e organizada, evitando os atrasos e entraves burocráticos que seriam inevitáveis em um processo licitatório separado para cada unidade. Esse modelo, além de respeitar as normas técnicas e operacionais previstas, permitiu que o município otimizasse os recursos públicos e oferecesse respostas rápidas às necessidades das escolas, garantindo a continuidade do ensino e a preservação do direito à educação.

Adicionalmente, a padronização dos serviços e a flexibilidade proporcionada pelo SRP garantiram que as intervenções fossem realizadas dentro dos prazos necessários, sem comprometer a qualidade técnica das obras. A atuação proativa e planejada da administração municipal assegurou que o interesse público fosse preservado, protegendo o bem-estar e a segurança da comunidade escolar.

Portanto, com base nos elementos apresentados e na análise técnica e jurídica realizada, reafirma-se a legitimidade da utilização do SRP no presente caso, destacando que essa modalidade foi a mais adequada para a realização dos serviços, garantindo transparência, eficiência e a correta aplicação dos recursos públicos.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA VENÉCIA

Tendo em vista o encaminhamento da Decisão SEGEX 00944/2024-6 (Processo 01300/2024-4), em relação à inobservância ao princípio do planejamento e requisitos de imprevisibilidade, passo a discorrer:

Conforme bem colocado no Relatório da Auditoria 00006/2024-6, não há motivação que justifique a aplicação do SRP nos casos em que não haja imprevisibilidade relativa ao quantitativo ou ao momento da contratação.

Ocorre que nosso município utilizou o SRP na contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos, uma vez que o quantitativo era imprevisível.

Para a execução de uma obra, é necessária a elaboração de projetos e a decisão de executar qualquer obra pela Administração Municipal depende de vários fatores, como por exemplo: captação de recursos, disponibilidade



orçamentária que pode surgir ou não durante o exercício financeiro, entre outros.

Portanto, torna-se imprevisível a quantidade de projetos que o município precisará para executar suas obras, inclusive devido ao fato de que não há profissionais suficientes para atender a esta demanda no quadro de servidores. Pode ocorrer que o projeto possa ser executado por um servidor ou que necessite ser executado por uma empresa especializada devido ao fato de que os servidores se encontrem com diversas demandas. E mais, tais servidores não realizam apenas o trabalho de elaboração de projetos, também fiscalizam contratos, obras e possuem outras atribuições.

Diante do exposto, é perfeitamente plausível que haja uma imprevisibilidade de demanda no que se refere à elaboração de projetos, ainda mais que para realização de convênios é necessária a apresentação de projetos para que os mesmos possam ser concretizados em curto espaço de tempo, o que às vezes demanda um profissional externo. A possibilidade de realização de convênios também é outro fato imprevisível.

Em relação à utilização indevida de SRP para obras e serviços de engenharia, passo a manifestar:

Conforme citado no relatório, as condicionantes para utilização de SRP em processos de obras e serviços de engenharia são a existência de projetos padronizados, sem complexidade técnica e operacional e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Em relação à primeira condicionante, entendemos **realmente que não se aplica à contratação de empresa especializada para elaboração de projetos** e desde já informamos que as atas de registro de preços citadas no relatório já se encontram vencidas e o município não realizará certames com o referido objeto por SRP até que haja um posicionamento final do TCE/ES sobre o assunto.

Em relação à segunda condicionante, ela se aplica às nossas contratações, uma vez que o município possui uma demanda frequente de realização de serviços de engenharia, principalmente em relação à elaboração de projetos. No entanto, para utilização do SRP é necessário que estejam presentes as duas condicionantes.

No ensejo, seguro do exaurimento da matéria para prestação dos devidos esclarecimentos, apresentamos protestos da mais alta estima e consideração, decerto colocamo-nos à disposição para trabalhar colaborativo e em parceria visando o interesse público.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA

A opção pelo SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP), disciplinada pelo Artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei 8.666/93, regulamentado pelo Decreto 7.892/2013, está possibilitando a execução dos serviços objetos deste Registro de Preços, de forma mais ágil e por tantas vezes quantas forem necessárias, de acordo com as demandas apresentadas, obedecidos os quantitativos estipulados.

O Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o SRP previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, define as hipóteses sobre sua admissão pela Administração Pública:

“Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

I - Quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.” (grifo nosso).

Assim, a escolha pela utilização do SRP nesta contratação justifica-se com base no Decreto Federal nº 7.892/2013, devido à incerteza dos quantitativos e de possíveis futuras demandas de caráter emergencial, visto que são de difícil previsão, e ainda pela necessidade de contratações frequentes e conveniência de entregas parceladas, razões pelas quais o contrato deverá se operar SOB DEMANDA, o que já demonstra a natureza basal da contratação por registro de preços, possibilitando sua execução de forma mais ágil e por tantas vezes quantas forem necessárias.

Por esse modo, a Administração Municipal não fica obrigada a adquirir/contratar os serviços de uma única vez, podendo fazer a opção por contratações que atendam em determinados momentos, de forma subsequente, até o limite máximo estipulado neste certame, caso venha a necessitar da quantidade total dos serviços. Caso contrário, não fica obrigada ao seu pagamento.

Insta frisar que a execução do contrato está sendo devidamente acompanhada, garantindo que os serviços sejam executados conforme as condições pactuadas no momento da licitação e no contrato firmado. O órgão responsável tem se atentado para os prazos, qualidade e custos envolvidos, em conformidade com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e eficácia previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Até o momento, já foi realizado o levantamento arquitetônico e de redes elétricas para o desenvolvimento do Projeto de Prevenção e Combate a Incêndio em dezesseis escolas com metragem superior a 2.000m² para atender à exigência do CBMES para aquisição de Alvará. Quatorze dessas unidades já tiveram seus projetos protocolados no CBMES para análise e aprovação.

UMEF Aly da Silva – Nº registro 166038-001 UMEF Prof. Aylton de Almeida – Nº registro 166312-001 UMEF Deolindo Perim – Nº registro 166316-001 UMEF Ilhada Jussara – Nº registro 166279-001 UMEF Juiz Jairo de Matos Pereira – Nº registro 166262-001 UMEF Leonel de Moura Brizola – Nº registro 166-258-001 UMEF Marcionília Maurício Bueno – Nº registro 166222-001 UMEF Maria Eleonora D’Azevedo Pereira – Nº registro 166276-001 UMEF Marina Barcellos Silveira – Nº registro 166188-001 UMEF Deputado Mikeil Chequer – Nº registro 166187-001 UMEF Paulo César Vinha – Nº registro 166415-001 UMEF Paulo Mares Guia – Nº registro 166260-001 UMEF Deputado Paulo Sérgio Borges – Nº registro 166441-001 UMEF Úlisses Álvares – Nº registro 166256-001



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

B. Análise de mérito

Quanto à **imprevisibilidade**, a análise já foi realizada acima, motivo pelo qual, nesta seção, serão examinados os **demais requisitos necessários para a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP)**.

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

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

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

Os requisitos do Sistema de Registro de Preços (SRP), relacionados à padronização do objeto e à sua necessidade permanente ou frequente, devem ser interpretados sob a ótica da **repetitividade da contratação**. Em outras palavras, o objeto deve possuir características que permitam à Administração acioná-lo conforme a demanda, garantindo a execução do mesmo serviço ou fornecimento de bens de forma contínua e uniforme.

*É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é **repetida e rotineira**.*

Acórdão 3605/2014 - Plenário

Dessa forma, quando há uma nova necessidade, a Administração simplesmente aciona a Ata de Registro de Preços (ARP) e solicita novamente a execução do mesmo objeto, mantendo a homogeneidade das contratações ao longo do tempo.

Por outro lado, **se os objetos são heterogêneos**, ou seja, **cada acionamento da ARP resulta na execução de um objeto distinto**, com características variáveis e exigências específicas, **não estão presentes os requisitos essenciais** para a utilização do SRP. Nesses casos, a contratação deve ser planejada e estruturada por meio de modalidades licitatórias adequadas à especificidade de cada objeto, garantindo a observância dos princípios do planejamento, eficiência e economicidade.

Ademais, a **complexidade do objeto não pode ser analisada exclusivamente com base na unidade de medida adotada** para sua remuneração, como ocorre nos casos de projetos remunerados por **metro quadrado ou dos itens** que compõem uma obra ou serviço de engenharia.

A utilização de unidades de medida como critério de pagamento não reflete, por si só, o grau de complexidade do objeto, uma vez que **tanto serviços simples quanto altamente complexos** podem ser remunerados dessa forma.

Portanto, a avaliação da **complexidade deve considerar a totalidade do objeto a ser contratado**, levando em conta suas especificidades técnicas, exigências



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

operacionais e o nível de planejamento necessário para sua execução, e não apenas o critério de medição adotado para fins de pagamento.

As Atas de Registro de Preços nº 1/2022 e nº 140/2023 (Prefeitura Municipal de Viana), nº 07/2023 (Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte), nº 22/2023 (Prefeitura Municipal de Nova Venécia) e nº 140/2023 (Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste) possuem objetos de natureza semelhante, voltados à contratação de empresa especializada na elaboração de peças técnicas e gráficas indispensáveis à execução de obras públicas de **tipologias e complexidades variadas**.

As “peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas”, mencionadas no objeto contratual, referem-se essencialmente à elaboração de Projetos Básicos e Projetos Executivos.

Em consulta à Lei nº 14.133/2021, verifica-se que Projetos Básicos e Projetos Executivos são classificados como **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**.

XVIII - **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;

[...]

d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;

[...]

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

A licitação de **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**, cujo valor supere **R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)**, deve ser julgada pelo critério de **melhor técnica** ou **técnica e preço**, conforme previsto na legislação vigente.

Essa exigência reforça o **caráter complexo desses serviços**, que demandam expertise especializada, análise aprofundada e qualidade técnica diferenciada, aspectos que não podem ser adequadamente avaliados apenas pelo critério de menor preço.

Este conceito, contudo, não afasta sua classificação como **serviço de engenharia**, pois trata-se de atividades destinadas a obter determinada utilidade intelectual de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra, são estabelecidas, por força de lei, como **privativas das profissões de arquiteto e engenheiro** ou de técnicos especializados.

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, **intelectual** ou material, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como **privativas das profissões de arquiteto e engenheiro** ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua **alta heterogeneidade ou complexidade**, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

A questão central reside na classificação do objeto como **serviço comum** de engenharia ou **serviço especial de engenharia**, sendo que **este último, devido à sua alta heterogeneidade ou complexidade, afasta de pronto** a aplicação do Sistema de Registro de Preços (SRP).

A correta distinção entre essas categorias é essencial, pois serviços especiais de engenharia demandam especificidades técnicas mais rigorosas, exigindo contratações estruturadas e individualizadas, enquanto serviços comuns de engenharia possuem características padronizadas e replicáveis, permitindo sua aquisição por meio de contratações mais flexíveis, como o SRP.

O **serviço comum**, referido na lei, destina-se a “ações [...] de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens”. **Não há qualquer menção à projetos** ou serviços assemelhados nessa definição.

Além disso, ao analisar as definições de Projeto Básico e Projeto Executivo na própria Lei nº 14.133/2021, verifica-se que esses serviços não apresentam as características de serviços comuns de engenharia. Isso se deve, principalmente, a dois fatores:

1. **Complexidade dos elementos exigidos:** A elaboração de projetos demanda análises técnicas aprofundadas, compatibilização de disciplinas, definição de metodologias construtivas e estudos específicos, características que extrapolam o conceito de serviço comum.
2. **Heterogeneidade do objeto:** Cada obra exige a elaboração de projetos específicos, contendo as diretrizes e características próprias da construção, o que impede a padronização necessária para enquadrá-lo como um serviço comum de engenharia.

Dessa forma, **Projetos Básicos e Executivos não podem ser classificados como serviços comuns de engenharia**, o que, conseqüentemente, inviabiliza sua contratação por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP).

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure 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:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos [incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei](#);

XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

Ainda que se argumente a existência de **projetos de engenharia de baixa complexidade**, a **ausência do requisito de padronização** inviabiliza sua classificação como serviço comum de engenharia, uma vez que esses projetos apresentam características **intrinsecamente heterogêneas**.

Cada Projeto Básico ou Executivo deve ser elaborado de acordo com as especificidades da obra a que se destina, considerando aspectos técnicos, estruturais, ambientais e normativos distintos, o que **impede sua repetição padronizada**.

Dessa forma, mesmo nos casos de **projetos menos complexos**, a **heterogeneidade dos objetos contratados** inviabiliza sua adequação ao Sistema de Registro de Preços (SRP), que exige padronização e previsibilidade como condições essenciais para sua aplicação.

Por fim, a contratação genérica de projetos de **“tipologias e complexidades variadas”** afasta por completo a possibilidade de demonstração da adequação nos casos concretos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Destaca-se que os editais para a **contratação de projetos do CIM Noroeste e da Prefeitura Municipal de Nova Venécia** adotam como tipo de licitação o critério de **"técnica e preço"**, o que reforça a classificação do objeto como serviços de natureza predominantemente intelectual e contraria o requisito legal de ausência de complexidade técnica e operacional.

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

Além disso, ambos os editais apresentam um extenso rol de exigências técnicas, evidenciando um nível de complexidade incompatível com os critérios estabelecidos para a utilização deste instrumento auxiliar de contratação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

EDITAL DE LICITAÇÃO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA TÉCNICA E PREÇO
POR REGISTRO DE PREÇOS Nº 002/2023
ID Nº 2023.501C2600010.02.0023

Forma de Execução da Licitação:	PRESENCIAL
Modo de Disputa:	MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO sobre o valor total do LOTE ÚNICO
Critério de julgamento:	TÉCNICA E PREÇO
Objeto	REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS, POR UNIDADES DE MEDIDAS (M, M ² , M ³ , KVA), CONFORME ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, UNIDADES E QUANTIDADES, CONSTANTES DO ANEXO I – PROJETO BÁSICO E DEMAIS AL
Data da Abertura	30 de AGOSTO de 2023
Horário	09:00hs
Local	Avenida João Quiuqui, nº 26, Sala 101, centro, no município de Águia Branca/ES

Figura 1 - Trecho da Concorrência Pública 2/2023 do CIM Noroeste, onde destaca-se o critério de julgamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

EDITAL DE LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS

MODALIDADE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2022
PROCESSO Nº 557751, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2021

CÓDIGO CIDADES TCE/ES Nº 2022.052E0700001.01.0016

O MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ nº 27.167.428/0001-80, sediado na Avenida Vitória, n.º 347 – Centro, Nova Venécia-ES, através da Secretaria Municipal de Administração, de conformidade com o Processo nº 557751/2021, torna público que realizará processo Licitatório na modalidade CONCORRÊNCIA PÚBLICA, do tipo [REDACTED] na forma de REGISTRO DE PREÇOS, que se regerá pela Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, Lei Complementar nº 123/2006 e suas alterações e o Decreto nº 7.892/2013 e suas alterações – Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e as demais condições deste instrumento.

Figura 2 - Trecho da Concorrência Pública 1/2022 da Pref. de Nova Venécia, onde destaca-se o critério de julgamento

As Atas de Registro de Preços nº 154/2023, da Prefeitura Municipal de Itapemirim, e nº 46/2023, do Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste, abrangem objetos que, **em parte, são compatíveis com o Sistema de Registro de Preços (SRP), enquanto outros não** se adequam a esse procedimento auxiliar de contratação.

Os **serviços de manutenção corretiva se mostram plenamente compatíveis com o SRP**, pois, além de apresentarem **imprevisibilidade quanto à sua ocorrência e escopo**, característica essencial para justificar essa modalidade de contratação (conforme item XX), possuem **baixa complexidade e alto grau de padronização**, atendendo, assim, aos requisitos exigidos para essa forma de aquisição.

Por outro lado, as **obras de ampliação e reforma não atendem a esses mesmos requisitos**, uma vez que possuem **características intrinsecamente heterogêneas**, exigindo projeto específico e planejamento prévio, o que as torna incompatíveis com o SRP.

Além disso, **não se enquadram no SRP objetos cujas demandas são previamente conhecidas**, ou seja, quando a Administração **possui – ou deveria possuir – informações exatas sobre a quantidade a ser executada ou fornecida**. Esse é o caso, por exemplo, das **obras de reforma e ampliação de escolas**, cujas necessidades podem ser identificadas de forma antecipada e programada, eliminando o requisito de imprevisibilidade necessário para a adoção do SRP.

Já no caso de **construção civil**, também mencionada no objeto, a **análise deve ser feita caso a caso**. No entanto, a contratação genérica para obras em "prédios administrativos, unidades de saúde, unidades de ensino e outras edificações" **inviabiliza** qualquer demonstração de adequação ao SRP no caso concreto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Mais uma vez, é fundamental que, ao optar pelo SRP, a Administração faça a devida separação entre os objetos que realmente se amoldam a esse instrumento e aqueles que exigem planejamento específico e contratação estruturada, conforme os princípios da economicidade, eficiência e planejamento das contratações públicas.

A Ata de Registro de Preços nº 59/2023, da Prefeitura Municipal da Serra, cujo escopo se **restringe a obras de ampliação e reforma**, não atende aos requisitos legais para a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP). Isso se deve ao fato de que essas intervenções possuem características intrinsecamente heterogêneas, exigindo projeto específico, planejamento detalhado e estimativas precisas, requisitos incompatíveis com a aplicação do SRP.

Conforme já destacado, obras dessa natureza demandam planejamento prévio estruturado, abrangendo a definição das necessidades, a elaboração de projetos técnicos e a adequada previsão orçamentária. Dessa forma, sua contratação deve ocorrer por meio da modalidade licitatória apropriada, garantindo a correta observância dos princípios da eficiência, do planejamento e da economicidade na gestão dos recursos públicos.

Ademais, em suas contrarrazões, a Prefeitura Municipal da Serra argumenta que a Secretaria Municipal de Educação é responsável por 143 escolas no município, razão pela qual "há uma necessidade contínua de manutenção das instalações, que sofrem desgastes naturais pelo uso constante".

No entanto, é fundamental destacar que o **objeto analisado não se trata de "manutenção"**, que, conforme já exposto, **poderia ser adequado ao SRP**, mas sim de **obras de ampliação e reforma**, cuja execução exige planejamento prévio e contratação específica.

Além disso, **o fato de um órgão ser responsável por diversas obras não caracteriza, por si só, a necessidade permanente ou frequente exigida para a adoção do SRP**. O SRP destina-se à contratação de objetos que possam ser acionados repetidamente, de forma padronizada e sem a necessidade de individualização de cada contratação. No caso das obras de ampliação e reforma, cada intervenção apresenta características únicas e específicas, o que as torna incompatíveis com o modelo de contratação baseado no SRP.

Especificamente quanto à padronização dos serviços, embora os responsáveis reconheçam que "cada unidade educacional tenha suas peculiaridades em termos de estrutura física", argumentam, em suas contrarrazões, que as intervenções realizadas no âmbito das obras de ampliação e reforma seguem, em sua maioria, padrões construtivos homogêneos, repetitivos e de baixa complexidade técnica.

Além disso, sustentam que os serviços, individualmente considerados, são padronizados, de baixa complexidade e executados conforme as normas da ABNT.

No entanto, conforme já destacado, **a complexidade do objeto não pode ser analisada exclusivamente com base nos itens que compõem uma obra ou serviço de engenharia**, pois **tanto serviços simples quanto altamente complexos podem utilizar os mesmos itens constituintes**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Dessa forma, a **avaliação da complexidade deve considerar a totalidade do objeto a ser contratado**, levando em conta:

- Suas especificidades técnicas;
- As exigências operacionais;
- O nível de planejamento necessário para sua execução.

Portanto, a alegação de que os serviços individualmente são padronizados não é suficiente para justificar a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP), uma vez que a análise deve abranger o conjunto da contratação e não apenas elementos isolados.

A Ata de Registro de Preços nº 47/2023, da Prefeitura Municipal de Ilhéus, tem como objeto o fornecimento e instalação de Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), visando atender às demandas das Escolas Municipais, da Comunidade da Boa Sorte e da Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro.

Inicialmente, conforme as contrarrazões apresentadas, as características do objeto, **por sua baixa complexidade e padronização, aparentemente se amoldariam ao Sistema de Registro de Preços (SRP)**.

Pois bem, o objeto em questão possui descrição, detalhamento e características comuns e padronizadas. Nota-se que a entrega/instalação do objeto, tal como licitado, teve o seu local previamente definido — **todas as escolas e creches foram relacionadas, assim como as comunidades ribeirinhas devidamente identificadas** — sendo indiferente a característica do solo ou topografia do terreno.

O único fator que difere o porte da ETE (Estação de Tratamento de Esgoto) é o volume de esgoto gerado/dia. Dessa forma, cuidou a Administração Municipal de separar a licitação em itens/lotes, conforme o porte de cada ETE, de acordo com o potencial de esgoto gerado em metros cúbicos/dia. (Segue cópia do Anexo 01-B — Lotes.)

Dessa forma, o item licitado possui especificação técnica padronizada e bem estabelecida no mercado, sem complexidade técnica e operacional.

De fato, afirma-se que "o item licitado possui especificação técnica padronizada e bem estabelecida no mercado, sem complexidade técnica e operacional", o que poderia indicar compatibilidade com esse modelo de contratação.

Entretanto, **o requisito de necessidade permanente ou frequente não está presente**, o que inviabiliza a adoção do SRP. O SRP não se aplica a objetos cujas demandas são previamente conhecidas e perfeitamente planejáveis, uma vez que, nesses casos, a Administração possui – ou deveria possuir – informações exatas sobre a quantidade a ser executada ou fornecida.

Afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação.

Atenta contra os princípios da razoabilidade e da finalidade o ente público ("órgão gerenciador", nos termos do art. 1º, parágrafo único, III, do Decreto



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Federal nº 3.931/2001) valer-se do sistema de registro de preços para celebrar contrato com objeto absolutamente idêntico ao da ata que lhe deu origem, isto é, constituir uma ata de registro de preços para simplesmente firmar contrato pela totalidade do valor da ata. Não se pode aceitar aqui o argumento de que, nesse caso, a ata ainda teria utilidade para os "caronas", uma vez que sua finalidade precípua - sua razão maior de ser - é o atendimento às necessidades do "gerenciador" e dos eventuais "participantes" (art. 2º, III, do Decreto Federal nº 3.931/2001)*. **(Acórdão 1443/2015 - Plenário | Relator: Vital do Rêgo).**

Dessa forma, conclui-se que as contrarrazões apresentadas **não foram suficientes para afastar o achado da auditoria**, uma vez que **os argumentos expostos não demonstraram a adequação do objeto aos requisitos exigidos para a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP).**

Diante disso, propõe-se a **manutenção do achado**, considerando a **incompatibilidade das contratações analisadas com os critérios normativos e os princípios que regem as contratações públicas.**

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

Critérios

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

Objetos

PREFEITURA/ÓRGÃO	OBJETO	DESCRIÇÃO	VALOR
CIM Noroeste	ARP 140/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos para atender os municípios consorciados	R\$ 69.313.236,12
CIM Noroeste	ARP 46/2023	REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA NOS PRÉDIOS ADMINISTRATIVOS, UNIDADES DE SAÚDE, UNIDADES DE ENSINO E OUTRAS EDIFICAÇÕES DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE DO ESPÍRITO SANTO - CIM NOROESTE	R\$ 42.436.197,99
Itapemirim	ARP 154/2023	ATA DE REGISTRO DE PREÇO VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA P/ MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA, CORRETIVA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO	R\$ 5.928.257,30



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

CIVIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEME) E NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM		
Ílúna	ARP 147/2023	Registro de preços para eventual e futuro fornecimento e instalação de ETES - Estação de Tratamento de Esgotos, visando atender as demandas das Escolas Municipais, Comunidade da Boa Sorte e Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro R\$ 2.137.920,00
Nova Venécia	ARP 22, 23, 24 e 25/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos situados no município de Nova Venécia/ES R\$ 7.080.554,90
São Domingos do Norte	ADESÃO à ARP 07/2023	Contratação de empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, bem como serviços de engenharia da computação, por unidade de medidas (m ² , m ³ , kva) para atender as necessidades do município R\$ 1.521.339,07
Serra	ARP 059/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia para a execução dos serviços de ampliação e reforma com fornecimento de material e mão de obra em unidades educacionais deste município e prédio administrativo da Secretaria de Educação R\$ 59.010.301,69
Viana	ADESÃO - ARP 140/2023	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS R\$ 21.388.599,19
Viana	ADESÃO - ARP 001/2022	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS R\$ 12.023.534,95
Vila Velha	ARP 065/2024	REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS TÉCNICOS VISANDO A REGULARIZAÇÃO JUNTO AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (CBMES) DE ESCOAS R\$ 2.270.996,59



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

PÚBLICAS PERTENCENTES A REDE DE ENSINO
DA PREFEITURA

Conclusão da equipe de auditoria sobre o achado

O [Relatório de Auditoria 00006/2024-6](#) conclui o achado nos seguintes termos:

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

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

A. Alegações dos Responsáveis quanto ao mérito

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE

3) Utilização indevida de SRP para obras e serviços de engenharia. (item 2.3)

Ao analisar o Relatório de Auditoria é possível verificar que a maioria dos órgãos jurisdicionados formalizaram adesão à ARP objetivando a contratação de empresa para EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. Todavia, o objeto do Contrato 110/2023 é realização de projetos técnicos indispensáveis à execução de obras públicas.

Não se trata de contratação de empresa para execução de obras públicas.

Com base na exposição apresentada e, considerando o objeto do Contrato Administrativo nº 110/2023, não há como concordar com o achado da Auditoria em relação a este ente municipal.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA

2.3. ACHADO 3 (A3) — UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE SRP PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Argumentou a área técnica que não é adequada a utilização do SRP para a contratação de serviços especiais de engenharia que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, devem ser objeto de contratação específica com delimitação individualizada do serviço que se pretende contratar.

Há que se registrar a recente inovação em relação à utilização do SRP promovida pela Lei nº 14.133/2021, que permite a sua utilização para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e à aquisição e locação de bens para contratações futuras (inciso XLV, art. 6º, da Lei nº 14.133/2021).



Sendo assim, é possível a utilização do SRP para a contratação de obras e serviços de engenharia quando a demanda é rotineira e repetitiva, não envolva inovação ou complexidade técnica elevada, de forma que suas especificações possam ser objetivamente definidas, além de serem usuais no mercado, padronizáveis e replicáveis.

No presente caso, os serviços de fornecimento e instalação de ETEs se caracterizam pela:

- a) **Padronização:** as Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) possuem componentes e processos padronizados, com especificações técnicas bem definidas no mercado;
- b) **Especificações objetivas:** é possível estabelecer critérios claros e objetivos para o desempenho e qualidade do serviço, como eficiência de tratamento, capacidade de vazão e parâmetros de qualidade do efluente tratado;
- c) **Disponibilidade no mercado:** existem diversas empresas especializadas no fornecimento e instalação de ETEs, indicando que o serviço é comum no mercado de engenharia sanitária;
- d) **Replicabilidade:** as ETEs, embora possam variar em tamanho e capacidade, seguem princípios de funcionamento e processos de tratamento similares, permitindo a replicação de projetos com adaptações específicas para cada caso.

Nesses termos, o objeto licitado por meio da ARP nº 147/2023 se caracteriza como um serviço comum de engenharia, sendo adequada a utilização do Sistema de Registro de Preços no caso em análise, devendo ser afastado o achado “A3 (Q1) — Utilização Indevida de SRP Para Obras e Serviços de Engenharia.”

PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

A3 – Utilização indevida do SRP para obras e serviços de engenharia

Conforme já referido, ambas as contratações analisadas foram realizadas sob a égide das Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, o que, no âmbito do Município de Viana, implica a análise do Decreto Municipal nº 194/2022 sobre a regulamentação do Sistema de Registro de Preços.

Nos termos do artigo 3º do referido decreto, o SRP pode ser adotado nas seguintes hipóteses:

1. Quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
2. Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
3. Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo;
4. Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Outro ponto que merece ser destacado é que, em todos os procedimentos de adesões realizados pelo Município de Viana, existe a necessidade de declaração da juridicidade do procedimento por servidor da Procuradoria Geral, o que corrobora com o entendimento de que os processos, além de



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

obedecerem aos normativos referentes às contratações, garantem a legalidade dos procedimentos.

Por este motivo, entendemos que, como houve, por parte da engenharia, a caracterização dos serviços como comuns, não há impedimento legal para a realização do procedimento licitatório através do SRP, conforme entendimento desse Tribunal.

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA

DEFESA DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE AMPLIAÇÃO E REFORMA NAS UNIDADES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DA SERRA/ES

I. Introdução

Em resposta às considerações do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) acerca da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços de ampliação e reforma em unidades educacionais no Município da Serra, apresentamos uma defesa fundamentada na legislação vigente e nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. O objetivo é demonstrar que a adoção do SRP foi não apenas lícita, mas a opção mais eficiente e vantajosa para o cumprimento das demandas públicas, observando rigorosamente os requisitos legais.

É importante destacar que a Lei nº 8.666/1993, que regia os processos licitatórios à época da elaboração da Ata de Registro de Preços nº 059/2023, foi integralmente observada. Todos os procedimentos adotados pelo Município da Serra seguiram os parâmetros legais então vigentes, assegurando a legalidade e a conformidade do processo. Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha posteriormente introduzido alterações, a sua aplicação plena ainda não era exigível no período em questão, o que reforça a licitude da contratação.

II. Fundamentação Legal

Princípios Constitucionais

O art. 37 da Constituição Federal estabelece os princípios da Administração Pública que devem nortear todas as contratações e processos licitatórios, sendo eles:

Legalidade: Todos os atos da Administração Pública devem estar em conformidade com a lei.

Impessoalidade: O processo deve garantir tratamento isonômico a todos os participantes.

Moralidade: A Administração deve observar a ética e a boa-fé em seus atos.

Publicidade: Os atos da Administração devem ser amplamente divulgados, permitindo o controle social.

Eficiência: A Administração deve buscar sempre o melhor resultado com o menor custo, dentro de parâmetros legais.

A aplicação do SRP no processo licitatório em questão respeitou esses princípios, oferecendo uma alternativa que, além de eficiente, é transparente e economicamente vantajosa.



Previsão Legal do Sistema de Registro de Preços (SRP)

A utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras e serviços de engenharia está devidamente amparada pela Lei nº 8.666/1993, que regulamentava os processos licitatórios à época da elaboração da Ata de Registro de Preços. Especificamente, o art. 15 da Lei nº 8.666/1993 prevê a aplicação do SRP para aquisições frequentes e de caráter contínuo, o que se aplica ao caso de reformas e ampliações escolares. O Decreto Federal nº 7.892/2013, que regulamenta o SRP, prevê que esse sistema pode ser utilizado quando houver:

Necessidade recorrente ou frequente de serviços;

Imprevisibilidade do momento exato da demanda ou do quantitativo a ser contratado.

Além disso, o Decreto Municipal nº 4904/2014 também regula a aplicação do SRP no âmbito da administração municipal, reforçando a legitimidade do uso desse instrumento no Município da Serra.

[...]

III. Justificativa para a Aplicação do SRP no Caso Específico

Quantidade Expressiva de Unidades Educacionais

O Município da Serra possui 143 unidades escolares, conforme pontua o Termo de Referência anexo, incluindo Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) e Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs). Dado o expressivo número de unidades educacionais, é inviável realizar licitações individuais para cada unidade que requer obras de ampliação ou reforma. A utilização do SRP permite que a Administração atenda a essa demanda de maneira eficiente, sem a necessidade de lançar múltiplos processos licitatórios, o que atrasaria a execução das obras e comprometeria a prestação dos serviços educacionais.

Necessidade Frequente e Recorrente

Os serviços de ampliação e reforma em unidades educacionais são demandas frequentes e permanentes no Município, conforme descrito no Termo de Referência da Concorrência Pública nº 038/2022 (anexo). Com uma rede escolar tão extensa, há uma necessidade contínua de manutenção das instalações, que sofrem desgastes naturais pelo uso constante.

Imprevisibilidade dos Locais e Quantitativos

Embora haja previsibilidade quanto à necessidade de reformas e manutenções, não é possível determinar com precisão quais escolas ou CMEIs terão demanda específica em determinado momento. A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para as reformas e ampliações das 143 unidades educacionais do Município da Serra é justificada não apenas pela necessidade frequente de manutenções e pela padronização dos serviços, mas também pela urgência na execução dessas obras. Considerando que tais intervenções afetam diretamente o funcionamento das escolas e o ano letivo dos alunos, o uso do SRP é a melhor solução para evitar atrasos significativos que poderiam ocorrer se fosse necessária uma licitação separada para cada unidade escolar.

Padronização dos Serviços



Embora cada unidade educacional tenha suas peculiaridades em termos de estrutura física, as intervenções realizadas no âmbito das obras de ampliação e reforma seguem, em sua maioria, padrões construtivos homogêneos que são repetitivos e de baixa complexidade técnica. Esses serviços incluem, entre outros, a substituição de coberturas, reparos e adequações de instalações elétricas e hidráulicas, reformas de sanitários, além de readequações internas de salas de aula, pisos e revestimentos. Todos esses serviços são executados de acordo com normas técnicas consolidadas, como as da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), aplicáveis a construções civis e instalações prediais.

O nível de padronização dessas intervenções permite que os procedimentos construtivos sejam replicáveis em diferentes unidades educacionais, com mínimas variações específicas a cada local, o que torna viável a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP). De acordo com o art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e o Decreto Federal nº 7.892/2013, o SRP é aplicável a contratações de serviços que apresentem características de repetição e padronização, conforme a natureza dos serviços aqui descritos.

A padronização técnica dessas obras de engenharia, que não exigem projetos altamente personalizados, está alinhada com os princípios de economicidade e eficiência, já que as empresas contratadas por meio do SRP podem executar os serviços com base em memoriais descritivos padronizados e especificações técnicas comuns, sem a necessidade de estudos preliminares complexos para cada unidade. Isso reduz custos e prazos, permitindo maior celeridade na contratação e execução, sem prejuízo da qualidade e da conformidade técnica.

Adicionalmente, o SRP permite que a Administração responda de forma ágil às necessidades das unidades educacionais que surgirem ao longo do tempo, assegurando que as intervenções sejam realizadas em tempo hábil, o que é essencial no contexto da educação, onde a adequação das instalações impacta diretamente a segurança e o bem-estar de alunos e professores.

Princípio da Eficiência e Economicidade

A utilização do SRP garante eficiência e economicidade, princípios fundamentais da administração pública, já que centraliza as contratações e garante que a Administração possa utilizar os melhores preços registrados, evitando flutuações de mercado e permitindo uma resposta rápida às demandas das escolas. Essa abordagem não só otimiza os recursos públicos, mas também minimiza o impacto das reformas na comunidade escolar, garantindo que as obras sejam executadas com rapidez e menor custo.

Adequação ao Planejamento e ao Interesse Público

O processo de planejamento das obras de ampliação e reforma nas unidades educacionais do Município da Serra foi conduzido com base em critérios técnicos rigorosos, fundamentados em estudos prévios de demanda, relatórios de inspeção técnica, e na experiência acumulada com a execução de intervenções similares em anos anteriores. Esses estudos, descritos detalhadamente no Termo de Referência, permitiram uma previsão de necessidades estruturais e operacionais das 143 unidades educacionais, embasando o processo decisório com dados concretos e avaliações técnicas sobre o estado de conservação e o desempenho das instalações escolares.

O uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) foi identificado como a solução mais adequada para lidar com as características dessa contratação,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

que envolve necessidades frequentes e imprevisíveis quanto ao momento exato de execução, decorrentes de fatores como o desgaste natural das edificações, o alto fluxo de alunos e professores, e o impacto climático nas estruturas físicas. Com base nesse planejamento, o SRP proporciona à Administração a flexibilidade necessária para atender demandas urgentes ou imprevistas de forma ágil, sem sacrificar a eficiência e a economicidade dos recursos públicos.

Além disso, a adoção do SRP está em perfeita consonância com o princípio do interesse público, que norteia todas as ações da administração pública, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal. Esse princípio exige que a Administração atue de modo a maximizar os benefícios à coletividade, com o uso racional dos recursos disponíveis e a entrega de resultados que promovam o bem-estar da população. No contexto das unidades educacionais, isso se traduz na necessidade de garantir ambientes seguros e adequados para o desenvolvimento do ensino, o que só pode ser assegurado por meio de intervenções tempestivas e eficazes.

Ao possibilitar contratações rápidas e alinhadas ao planejamento estratégico, o SRP permite que o município se ajuste de forma proativa às necessidades estruturais das escolas e CMEIs, atendendo de forma contínua às demandas do sistema educacional. Isso evita interrupções nas atividades escolares e protege o direito à educação dos alunos, assegurando que o ambiente escolar se mantenha seguro, funcional e em conformidade com as normas vigentes.

Por fim, o uso do SRP também garante que a administração esteja preparada para agir com rapidez e precisão, ao mesmo tempo em que preserva os princípios da transparência e do controle orçamentário, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos, sempre em favor da coletividade.

IV. Conclusão

Diante do exposto, resta claro que a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços de ampliação e reforma nas unidades educacionais do Município da Serra foi uma escolha lícita, eficiente e adequada às necessidades da administração pública. A decisão de adotar o SRP foi fundamentada em critérios técnicos e respaldada pela legislação vigente à época, em especial pela Lei nº 8.666/1993, e em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade e interesse público.

A aplicação do SRP permitiu à administração atender às demandas frequentes e recorrentes de manutenção e reforma de um grande número de unidades educacionais de forma ágil e organizada, evitando os atrasos e entraves burocráticos que seriam inevitáveis em um processo licitatório separado para cada unidade. Esse modelo, além de respeitar as normas técnicas e operacionais previstas, permitiu que o município otimizasse os recursos públicos e oferecesse respostas rápidas às necessidades das escolas, garantindo a continuidade do ensino e a preservação do direito à educação.

Adicionalmente, a padronização dos serviços e a flexibilidade proporcionada pelo SRP garantiram que as intervenções fossem realizadas dentro dos prazos necessários, sem comprometer a qualidade técnica das obras. A atuação proativa e planejada da administração municipal assegurou que o interesse público fosse preservado, protegendo o bem-estar e a segurança da comunidade escolar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Portanto, com base nos elementos apresentados e na análise técnica e jurídica realizada, reafirma-se a legitimidade da utilização do SRP no presente caso, destacando que essa modalidade foi a mais adequada para a realização dos serviços, garantindo transparência, eficiência e a correta aplicação dos recursos públicos.

B. Análise de mérito

Conforme o **Relatório de Auditoria nº 6/2024-6**, a inobservância de qualquer um dos requisitos legais para a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) **caracteriza sua utilização indevida**. Os requisitos a serem observados, conforme apontado no Relatório, são:

1. Imprevisibilidade;
2. Existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
3. Necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado.

Dessa forma, todos os objetos indicados nos achados 1 e 2 anteriores foram incorporados ao presente achado, uma vez que não atenderam a algum ou a todos os requisitos mencionados, tornando irregular sua contratação por meio do procedimento auxiliar do SRP, conforme disposto no art. 78, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A recente legislação de licitações e contratos, ainda carente de jurisprudência consolidada pelos Tribunais, tem permitido interpretações equivocadas por parte dos gestores públicos, frequentemente voltadas à flexibilização indevida dos meios legais de contratação, sob o argumento de supostos benefícios relacionados a prazos e custos. No entanto, tal prática pode comprometer a segurança jurídica e a conformidade com os princípios da administração pública.

Pelo exposto, **reafirma-se que os objetos indicados no presente achado não atenderam integralmente aos requisitos legais exigidos**, tornando **irregular sua contratação por meio do SRP**.

Nos mesmos moldes dos achados A1 e A2, a confirmação deste indicativo, poderá resultar em determinação para a não utilização das respectivas Atas de Registro de Preços (ARP). Diante disso, foi proposta a oitiva do agente responsável pela entidade fiscalizada, a fim de garantir a ampla defesa e o esclarecimento dos pontos levantados.

Ressalta-se que a proposta de oitiva não incluiu a empresa signatária da ata, uma vez que, conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 1285/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, a ARP configura um negócio jurídico no qual são acordados apenas o objeto licitado e os preços ofertados entre a Administração e o licitante. A formalização da ata não gera um direito subjetivo à contratação, conferindo ao signatário apenas uma expectativa de direito.

Essa iniciativa busca reforçar a necessidade de delimitação clara do uso adequado do SRP, assegurando que esse instrumento essencial para a gestão pública seja aplicado de forma eficaz, dentro dos limites da legislação vigente. Dessa forma, previne-se o uso inadequado do SRP, evitando distorções que possam comprometer



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

sua finalidade e os princípios da administração pública, como a eficiência, a transparência e a economicidade.

Diante da **insuficiência das contrarrazões apresentadas aos achados A1 e A2**, uma vez que **os argumentos expostos não comprovaram a adequação do objeto aos requisitos exigidos para a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP)**, propõe-se a **manutenção do achado**.

A análise evidenciou a **incompatibilidade das contratações analisadas com os critérios normativos vigentes**, bem como sua **dissonância em relação aos princípios que regem as contratações públicas**, especialmente os princípios do planejamento, eficiência, economicidade e legalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

4 CONCLUSÃO

A presente Instrução Conclusiva decorre da fase subsequente ao Relatório de Auditoria, considerando as manifestações dos responsáveis no exercício do contraditório e da ampla defesa.

O objetivo da fiscalização foi verificar a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para obras e serviços de engenharia, analisando se sua aplicação ocorreu em conformidade com o princípio do planejamento e os demais requisitos legais. Para isso, foram selecionadas Atas de Registro de Preços (ARPs) de diversos entes jurisdicionados, a fim de avaliar o cumprimento dos critérios mínimos exigidos pela legislação vigente.

A questão central da auditoria foi:

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

Embora a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) preveja expressamente a possibilidade de adoção do SRP para obras e serviços de engenharia, sua aplicação exige o cumprimento dos requisitos legais e a observância dos objetivos desse instrumento auxiliar.

Dessa forma, a questão de auditoria teve como finalidade verificar se as contratações analisadas atendem aos requisitos normativos para a utilização do SRP. Caso esses critérios não sejam cumpridos, considera-se configurado o uso indevido do Sistema de Registro de Preços.

Após a análise das manifestações apresentadas, constatou-se que **as contrarrazões dos responsáveis foram insuficientes para afastar os achados do relatório**. Os argumentos expostos não comprovaram a adequação do objeto contratado aos requisitos exigidos para a adoção do SRP, especialmente quanto à imprevisibilidade, padronização e necessidade permanente ou frequente. Diante disso, conclui-se que está sendo utilizado de forma indevida o Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia.

Achado A1 – Inobservância do Princípio do Planejamento

Verificou-se que 9 Atas de Registro de Preços, de 7 entes jurisdicionados, não atenderam ao requisito de imprevisibilidade, essencial para a adoção do SRP. Dessa forma, as contratações deveriam seguir o devido planejamento, conforme estabelece o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, e serem realizadas por meio da modalidade licitatória adequada, conforme o art. 28 da referida lei.

Além disso, o SRP exige a existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional. Assim, sua aplicação para serviços especiais de engenharia não é adequada, uma vez que esses serviços, por sua heterogeneidade e complexidade, devem ser contratados de forma individualizada e específica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Achado A2 – Inobservância dos Requisitos de Imprevisibilidade, Existência de Projeto Padronizado e Necessidade Permanente ou Frequente

Foram identificadas 10 Atas de Registro de Preços, de 8 entes jurisdicionados, que não atenderam aos requisitos do art. 85 da Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

- Existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- Necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado.

A ausência desses requisitos compromete a legitimidade da contratação via SRP, evidenciando sua aplicação inadequada.

Achado A3 – Utilização Indevida do SRP para Obras e Serviços de Engenharia

Em decorrência dos achados anteriores, verificou-se que 10 Atas de Registro de Preços, de 8 entes jurisdicionados, não cumpriram integralmente os requisitos legais exigidos para a adoção do SRP, configurando sua utilização irregular, conforme o art. 78, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Escopo da Fiscalização e Indícios de Irregularidade

A fiscalização se restringiu à avaliação do cumprimento dos requisitos mínimos para a utilização do SRP em obras e serviços de engenharia, não abrangendo uma análise detalhada de outros aspectos das contratações. No entanto, foram identificados indícios de irregularidade que poderão ser objeto de futuras apurações, a depender da materialidade, do risco e da oportunidade de atuação deste Tribunal. Entre os principais pontos críticos observados, destacam-se:

- Sigilo indevido sobre orçamentos de referência;
- Utilização inadequada da modalidade Pregão;
- Referenciais de preços incompatíveis;
- Desvio de finalidade no uso das ARPs para execução indevida de obras e serviços de engenharia;
- Adesão a ARPs de outros entes sem avaliação adequada da similaridade do objeto;
- Falta de justificativa técnica para adesão a ARPs de terceiros.

Dessa forma, não se emitiu juízo de valor sobre a regularidade de outros aspectos das contratações analisadas, uma vez que essas questões não compuseram o escopo da auditoria.

Com base na manutenção dos achados e nas insuficiências das contrarrazões apresentadas, o relatório final da equipe de fiscalização apresenta propostas de encaminhamento, visando garantir o cumprimento dos requisitos legais para a utilização do SRP e assegurar a correta aplicação dos princípios da administração pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Possibilidade de formação de pré-julgado

Segundo a equipe de auditoria, a principal causa dos achados está na recente legislação de licitações e contratos, que ainda **carece de jurisprudência consolidada** pelos Tribunais, o que tem levado a **interpretações equivocadas** por parte dos gestores públicos. Em muitos casos, tais interpretações decorrem da tentativa de flexibilizar os meios legais de contratação, sob a justificativa de supostos benefícios relacionados à redução de prazos e custos. No entanto, essa flexibilização pode comprometer a transparência, a segurança jurídica e a eficiência da gestão dos recursos públicos.

Dada a relevância e abrangência da matéria, esta Corte pode avaliar a necessidade de um pronunciamento sobre a interpretação das normas jurídicas e procedimentos administrativos relacionados à aplicação do Sistema de Registro de Preços (SRP) para obras e serviços de engenharia.

Nos termos do **art. 348** do Regimento Interno, quando reconhecida a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade geral, o Plenário pode pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração. Esse incidente de prejudgado pode ser proposto por Conselheiro, Conselheiro Substituto ou Ministério Público junto ao Tribunal, conforme § 1º do artigo citado.

Art. 348. Reconhecida, preliminarmente, a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, o Plenário poderá pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração.

§ 1º Possuem legitimidade para propor o incidente de prejudgado Conselheiro, Conselheiro Substituto ou Ministério Público junto ao Tribunal. **(Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).**

Caso instaurado, o incidente processual solucionará a questão levantada, constituindo prejudgado vinculante para casos futuros submetidos ao Tribunal. Além disso, a ampla divulgação do entendimento consolidado proporcionará maior segurança jurídica aos interessados, prevenindo novas interpretações divergentes e garantindo maior uniformidade na aplicação das normas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior propondo:

1. Que seja declarada a **revelia** do responsável **Sidiclei Giles de Andrade**, presidente do CIM Noroeste, que não atendeu ao [Termo de Notificação 01344/2024-1](#), conforme informações do [Despacho 36584/2024-3](#);
2. Que o Exmo. Conselheiro Relator, caso entenda pertinente, proponha o **incidente de prejulgado** para que esta Corte se pronuncie sobre a interpretação da norma jurídica relacionada ao uso do Sistema de Registro de Preços (SRP), abordando, especialmente, mas não exclusivamente, as seguintes questões:
 - Admissibilidade do SRP para objetos que não possuam características de imprevisibilidade;
 - Possibilidade de utilização do SRP para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia;
 - Adequação do SRP para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia;
 - Viabilidade do SRP para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações.
3. Que, caso admitido pelo Plenário, sejam apartados os autos para o processamento do incidente de prejulgado;
4. Que, proferido o julgamento do incidente pelo Plenário, os autos sejam devolvidos àquele que suscitou a matéria incidental, para apreciação do mérito do processo;
5. Que, dirimida a questão, os respectivos autos sejam apensados ao processo em que se originou o incidente;
6. Que, no mérito, seja proferida **DETERMINAÇÃO** para, **no prazo estabelecido**, a realização de nova contratação na modalidade adequada em substituição às contratações da **tabela abaixo** (caso ainda vigentes);
7. Que seja informado aos responsáveis que, durante esse prazo, a utilização da Ata de Registro de Preços somente será permitida para itens cuja interrupção do fornecimento ou prestação do serviço **possa acarretar prejuízos à população**. Findo o prazo estipulado, a utilização dos itens objeto da referida ARP será vedada;
8. Que seja dada **CIÊNCIA** às entidades auditadas que:
 - O SRP não é admissível para objetos que não possuam características de imprevisibilidade;
 - Não é possível a utilização do SRP para objetos que apresentem complexidade, com destaque para projetos de engenharia;
 - Não é adequada a utilização do SRP para objetos caracterizados pela heterogeneidade, particularmente projetos de engenharia;
 - Ao optar pelo SRP, a Administração deve separar os objetos que realmente se amoldam a esse instrumento auxiliar daqueles que exigem planejamento e contratação específicos;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

- Não é viável o uso do SRP para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações.

PREFEITURA/ÓRGÃO	OBJETO	DESCRIÇÃO
CIM Noroeste	ARP 140/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos para atender os municípios consorciados
CIM Noroeste	ARP 46/2023	REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA NOS PRÉDIOS ADMINISTRATIVOS, UNIDADES DE SAÚDE, UNIDADES DE ENSINO E OUTRAS EDIFICAÇÕES DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE DO ESPÍRITO SANTO - CIM NOROESTE
Itapemirim	ARP 154/2023	ATA DE REGISTRO DE PREÇO VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA P/ MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA, CORRETIVA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEME) E NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM
Iúna	ARP 147/2023	Registro de preços para eventual e futuro fornecimento e instalação de ETES - Estação de Tratamento de Esgotos, visando atender as demandas das Escolas Municipais, Comunidade da Boa Sorte e Comunidade Ribeirinha da Bacia Hidrográfica do Rio Claro
Nova Venécia	ARP 22, 23, 24 e 25/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para a prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos de obras de infraestrutura e prediais executivos, visando o desenvolvimento de serviços técnicos especializados em equipamentos públicos comunitários e urbanos situados no município de Nova Venécia/ES
São Domingos do Norte	ADESÃO à ARP 07/2023	Contratação de empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, bem como serviços de engenharia da computação, por unidade de medidas (m ² , m ³ , kva) para atender as necessidades do município



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

Serra	ARP 059/2023	Contratação de empresa especializada na área de engenharia para a execução dos serviços de ampliação e reforma com fornecimento de material e mão de obra em unidades educacionais deste município e prédio administrativo da Secretaria de Educação
Viana	ADESÃO - ARP 140/2023	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS
Viana	ADESÃO - ARP 001/2022	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ELABORAÇÃO DAS PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS NECESSÁRIAS E INDISPENSÁVEIS À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM TIPOLOGIAS E COMPLEXIDADES VARIADAS E OUTRAS ATIVIDADES CORRELATAS
Vila Velha	ARP 065/2024	REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS TÉCNICOS VISANDO A REGULARIZAÇÃO JUNTO AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (CBMES) DE ESCOAS PÚBLICAS PERTENCENTES A REDE DE ENSINO DA PREFEITURA

Vitória, 24 de fevereiro de 2025,

GUILHERME BRIDE FERNANDES

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
MAT. 203.165