Acórdão 00770/2026 - Plenário

Processos: 01300/2024, 05716/2025

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

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 Atílio Vivácqua, 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 Ibiraçu, 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: Domingos Augusto Taufner

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 BORGO FILHO

Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 14/10/2026 11:55
Assinado por LUIS HENRIQUE ANASTACIO DA SILVA 14/10/2026 12:24
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO DA CUNHA 14/10/2026 13:58
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 14/10/2026 16:26
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 14/10/2026 16:37
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 14/10/2026 21:41
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 15/10/2026 09:33
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 22/10/2026 20:34
Assinado por ERODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 26/10/2026 17:31

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL - AUDITORIA DE CONFORMIDADE - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - LEI 14.133/2021 - VOTO-VISTA - GRAVE DEFICIÊNCIA DA INSTRUÇÃO PROBATÓRIA - AUSÊNCIA DE CITAÇÃO E DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTAS - VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO - AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE AUDITORIA VÁLIDO - PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE - EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO - ENCAMINHAMENTO À SEGEX - CIÊNCIA - ARQUIVAMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Voto-vista em auditoria de conformidade realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED) para averiguar a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) na contratação de obras e serviços de engenharia, entre 01/01/2023 e 31/03/2024, matéria que deu origem ao Incidente de Prejulgado 5716/2025, não acolhido pelo Plenário. Diverge-se do voto do relator (Voto 3275/2026), que manteve os achados de auditoria, declarou revelia e determinou a substituição das contratações.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão consiste em saber se a instrução dos autos reúne os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo aptos a autorizar a manutenção de achados, a imputação de responsabilidades e a adoção de medidas restritivas, ou se a ausência de citação, de individualização de condutas e de critério de auditoria válido impõe a extinção do feito sem resolução do mérito.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A instrução probatória é gravemente deficiente: o único documento efetivamente anexado ao Relatório de Auditoria 6/2024 é o Apêndice 179/2024, de uma única página, desacompanhado dos estudos técnicos preliminares, termos de referência ou projetos básicos que embasaram as contratações, o que

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

inviabiliza o exame concreto da pertinência do uso do SRP em cada caso.

4. Não houve citação dos responsáveis, mas apenas oitiva das entidades fiscalizadas (Decisão SEGEX 944/2026), institutos que não se confundem; a obtenção de esclarecimentos por notificação não supre a citação exigida pela LC 621/2012 e pelo RITCEES.
5. A revelia do Sr. Sidiclei Giles de Andrade foi declarada sem citação válida prévia, em desacordo com o art. 207 do RITCEES, pois a revelia pressupõe citação regular.
6. Faltaram apuração e individualização de condutas, bem como critério de auditoria previamente estabelecido, válido e claro, sem os quais não é possível responsabilizar, restringir direitos ou aplicar sanções.
7. O Relatório de Auditoria reproduz quase integralmente a Nota Técnica IBR 01/2024 do IBRAOP, desprovida de força normativa e de caráter vinculante, que acabou por assumir indevidamente o lugar de critério de auditoria, em substituição à análise crítica e independente da unidade técnica.
8. A Instrução Técnica Conclusiva deve conter narrativa dos fatos, indícios de irregularidade, análise fundamentada das questões de fato e de direito e conclusão individualizada, com prévia citação das partes (arts. 319, §1º, e 321 do RITCEES), pressupostos ausentes na espécie, o que também compromete a formação de jurisprudência íntegra, coerente e estável.
9. A ausência de contraditório e de desenvolvimento válido e regular do feito, somada ao dispêndio de estrutura e de recursos públicos sem resultado útil, afronta os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade e impõe a extinção do processo sem resolução do mérito.
10. A gravidade e a natureza elementar das falhas recomendam reflexão institucional, com encaminhamento dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para avaliação de providências, inclusive capacitação específica das equipes de instrução, revisão de procedimentos internos e treinamento sobre os requisitos mínimos de auditoria e formação válida do processo.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

IV. DISPOSITIVO

11. Processo extinto sem resolução do mérito, com encaminhamento à SEGEX, ciência aos interessados e arquivamento.

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1.RELATÓRIO

Tratam os autos de fiscalização, na modalidade **Auditoria**, originada no Plano Anual de Controle Externo de 2024, aprovado pela Decisão Plenária nº 13/2023, com o objetivo de verificar a adequação da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de obras e serviços de engenharia pelos jurisdicionados selecionados, diante das disposições da Lei nº 14.133/2021.

Concluídos os trabalhos de auditoria, foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 00006/2024 (peça 08), posteriormente aprovado pela Manifestação Técnica nº 03701/2024 (peça 09), ocasião em que foram identificados indícios de irregularidades relacionados à utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, propondo-se a realização de oitivas dos responsáveis.

Em atendimento ao proposto na manifestação técnica supracitada, foi proferida a Decisão SEGEX nº 00944/2024 (peça 12), que determinou a notificação dos responsáveis.

Devidamente notificados os responsáveis apresentaram suas justificativas, à exceção do responsável pelo Consórcio Público da Região Noroeste – CIM Noroeste, que permaneceu silente.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Após a análise das manifestações apresentadas, o Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED elaborou a Instrução Técnica Conclusiva nº 01298/2025 (peça 89), na qual manteve os achados de auditoria, propôs a declaração de revelia do responsável pelo CIM Noroeste e suscitou a instauração de incidente de prejulgado para que esta Corte firmasse entendimento acerca da interpretação das normas que disciplinam a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, sugerindo o sobrestamento do processo até o julgamento da matéria incidental.

Seguindo os trâmites regimentais, o Ministério Público de Contas, por meio de Parecer 2037/2025 (peça 90), de lavra do Procurador Luciano Vieira, acompanhou a proposta da Área Técnica quanto à instauração do incidente de prejulgado, pugnando pelo sobrestamento dos autos até a definição da matéria pelo Plenário desta Corte.

Acolhendo as manifestações da área técnica e do Ministério Público de Contas, foi proferida a Decisão TC-2560/2025 (peça 93), que determinou a instauração do incidente de prejulgado, o processamento em autos apartados e o sobrestamento do presente processo até o julgamento definitivo da questão incidental.

Sobreveio, entretanto, a Certidão nº 02470/2026, informando que o Plenário desta Corte, ao apreciar o Processo TC-5716/2025, proferiu o Acórdão TC-314/2026, por meio do qual **não conheceu o incidente de prejulgado**, por ausência dos pressupostos processuais de existência e validade, tendo o respectivo decisum transitado em julgado em 5/5/2026. Em razão disso, foi encerrado o sobrestamento dos presentes autos, com o seu retorno ao Gabinete para apreciação do mérito da auditoria.

É o relatório.

2.FUNDAMENTAÇÃO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Inicialmente, cumpre destacar que conforme relatado, o presente processo permaneceu sobrestado em razão da instauração de incidente de prejulgado destinado à uniformização da interpretação acerca da utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia. Posteriormente, o Plenário desta Corte, ao apreciar o Processo TC-5716/2025, decidiu não conhecer o incidente por ausência dos pressupostos processuais de existência e validade, conforme Acórdão TC-314/2026, com trânsito em julgado certificado nos autos. Não havendo pronunciamento de mérito sobre a questão, cumpre prosseguir com o julgamento da presente auditoria.

Pois bem.

Preliminarmente, registro que o Sr. **Sidiclei Giles de Andrade**, Presidente do Consórcio Público da Região Noroeste – CIM Noroeste, foi regularmente notificado para apresentar justificativas em relação aos achados de auditoria, conforme consta dos autos. Todavia, deixou transcorrer o prazo sem qualquer manifestação, razão pela qual deve ser declarada sua revelia, nos termos do art. 207 do Regimento Interno deste Tribunal.

Ressalto que a revelia não implica presunção de veracidade dos fatos apontados pela equipe técnica, cabendo a este Tribunal apreciar o mérito com base no conjunto probatório constante dos autos.

Pois bem.

A presente fiscalização teve por objetivo verificar se o Sistema de Registro de Preços vinha sendo utilizado em conformidade com os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 para a contratação de obras e serviços de engenharia. A auditoria concentrou-se na análise da compatibilidade dos objetos licitados com as hipóteses legais de utilização do SRP, sem avançar sobre outros aspectos das contratações, como preços, execução contratual ou elaboração dos estudos técnicos. Trata-se,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

portanto, de auditoria voltada exclusivamente ao exame da correta utilização desse procedimento auxiliar de contratação.

Após analisar as justificativas apresentadas pelos responsáveis, a área técnica concluiu que elas não afastam os achados inicialmente apontados. A instrução enfrentou individualmente cada argumento defensivo, confrontando-o com a legislação aplicável, com a Nota Técnica IBR nº 01/2024 do IBRAOP e com a jurisprudência pertinente, concluindo pela manutenção das irregularidades, vejamos:

> 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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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.

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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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 prejulgado 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 prejulgado 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 prejulgado 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.

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;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

- 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;
- 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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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 PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE DO ESPIRITO 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 (m², m³, kva) para atender as necessidades do município

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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 PERTECENTES A REDE DE ENSINO DA PREFEITURA

Após examinar a **Instrução Técnica Conclusiva nº 01298/2025**, as manifestações apresentadas pelos responsáveis e o **Parecer do Ministério Público de Contas nº 02037/2025**, verifico que a instrução processual enfrentou adequadamente as questões submetidas à apreciação desta Corte, analisando de forma individualizada as alegações defensivas e confrontando-as com a Lei nº 14.133/2021, a Nota Técnica IBR nº 01/2024 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, a jurisprudência deste Tribunal e do Tribunal de Contas da União, bem como com os elementos colhidos durante a fiscalização.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, anuiu às conclusões da unidade técnica, entendendo configuradas as irregularidades apontadas e manifestando-se

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

pela adoção das medidas propostas, acrescidas da aplicação de multa aos responsáveis.

Passo, portanto, ao exame dos achados de auditoria, observando a mesma ordem adotada pela Área Técnica.

2.1 A1(Q1) – Inobservância do princípio do planejamento

A equipe técnica concluiu que as contratações analisadas violaram o princípio do planejamento, pois os objetos licitados já eram conhecidos pela Administração e poderiam ter sido previamente planejados, não se justificando a utilização do Sistema de Registro de Preços. O Ministério Público de Contas acompanhou esse entendimento.

É verdade que a Lei nº 14.133/2021 passou a permitir a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia. No entanto, essa alteração não afastou a necessidade de planejamento das contratações. Ao contrário, a nova lei reforçou a importância da fase preparatória e passou a tratar o planejamento como um dos pilares das contratações públicas.

O Sistema de Registro de Preços foi criado para atender situações específicas, em que a Administração não consegue definir previamente o momento da contratação ou a quantidade que será necessária. Quando a necessidade já é conhecida e o objeto pode ser definido com antecedência, a regra é outra: cabe à Administração planejar a contratação, elaborar os estudos necessários e adotar a modalidade licitatória mais adequada, e foi exatamente o que a auditoria verificou nos presentes autos.

A Instrução Técnica Conclusiva demonstra que grande parte das contratações tinha por objeto a elaboração de projetos, reformas, ampliações e outros serviços que já faziam parte das necessidades conhecidas dos órgãos e entidades fiscalizados.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Nessas situações, era plenamente possível realizar o planejamento da contratação antes da licitação, não havendo razão para utilizar o Sistema de Registro de Preços.

As justificativas apresentadas pelos responsáveis também não alteram essa conclusão.

Em síntese, foi alegado que a utilização do SRP permitiria maior agilidade às contratações, facilitaria a execução de obras financiadas por convênios ou emendas parlamentares e reduziria o tempo necessário para iniciar os serviços. Entretanto, esses argumentos dizem respeito à conveniência da Administração, e não ao atendimento dos requisitos previstos em lei.

A eventual demora na liberação de recursos ou a expectativa de celebração de convênios pode influenciar o momento da execução da obra, mas não modifica o fato de que a necessidade da contratação já era conhecida pelo gestor. Da mesma forma, a busca por maior rapidez não afasta o dever de planejamento nem autoriza a utilização de procedimento diverso daquele previsto na legislação.

Em outras palavras, o Sistema de Registro de Preços não pode ser utilizado para suprir a ausência de planejamento administrativo ou para simplificar contratações que já poderiam ser estruturadas desde o início. Admitir essa prática significaria transformar um procedimento auxiliar, previsto para situações específicas, em regra geral para contratação de obras e serviços de engenharia, o que não encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021. Por essas razões, acompanho a conclusão da equipe técnica e do Ministério Público de Contas quanto à manutenção do presente achado.

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

Como dito anteriormente, a Lei nº 14.133/2021 admite a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, todavia, esta possibilidade

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

está condicionada ao atendimento dos requisitos previstos na própria lei. Entre eles estão a existência de projeto padronizado, a ausência de complexidade técnica e operacional e a necessidade permanente ou frequente da contratação.

Assim, não basta que o objeto seja um serviço de engenharia. É preciso demonstrar que ele se enquadra nas hipóteses em que a lei autoriza a utilização do SRP. No caso dos autos, essa demonstração não ocorreu.

A equipe técnica verificou que a maior parte das atas analisadas tinha por objeto a elaboração de projetos, reformas, ampliações e outros serviços que exigem soluções específicas para cada contratação. Esses serviços dependem de estudos próprios e planejamento individualizado, o que afasta a padronização exigida pela Lei nº 14.133/2021.

Também concordo com a conclusão de que a existência de diversas escolas, unidades de saúde ou outros prédios públicos não significa, por si só, que exista necessidade permanente ou frequente capaz de justificar o uso do SRP. Cada obra possui características próprias e exige planejamento específico.

As justificativas apresentadas pelos responsáveis foram analisadas pelo corpo técnico, mas não demonstraram que estavam presentes os requisitos legais para utilização do Sistema de Registro de Preços.

Em síntese, os gestores alegaram que o SRP daria mais agilidade às contratações, facilitaria a execução de obras financiadas por convênios ou outros recursos e atenderia às necessidades frequentes da Administração. Contudo, esses argumentos não afastam as exigências previstas no art. 85 da Lei nº 14.133/2021.

Como destacou a equipe técnica na instrução técnica conclusiva, a existência de diversas escolas, unidades de saúde ou outros prédios públicos não significa, por si só, que haja necessidade permanente ou frequente a justificar a utilização do SRP. Da mesma forma, a expectativa de recebimento de recursos ou a celebração

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

de convênios não torna imprevisível uma contratação cuja necessidade já era conhecida pela Administração.

Além disso, os objetos analisados, como elaboração de projetos, reformas e ampliações, exigem estudos e soluções próprias para cada caso. Por isso, não podem ser considerados padronizados nem desprovidos de complexidade técnica, requisitos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 para utilização do Sistema de Registro de Preços.

Diante desse cenário, verifico que as razões apresentadas pelos responsáveis não são suficientes para afastar as conclusões da área técnica, permanecendo caracterizada a ausência dos requisitos legais para utilização do Sistema de Registro de Preços nas contratações examinadas. Dessa forma, acompanho a manutenção deste achado.

2.3 A3(Q1) – Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia

A manutenção dos dois achados anteriores leva ao reconhecimento da utilização indevida do Sistema de Registro de Preços nas contratações analisadas.

Conforme demonstrado pela equipe técnica, as atas de registro de preços foram utilizadas para contratar objetos que já eram conhecidos pela Administração e que exigiam planejamento próprio. Além disso, tratava-se de serviços que não atendiam aos requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 para utilização do Sistema de Registro de Preços. Em sua maioria, as contratações envolviam elaboração de projetos, reformas, ampliações e outros serviços de engenharia que exigem soluções específicas para cada empreendimento, o que afasta a padronização e a previsibilidade exigidas pela legislação.

É importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 passou a permitir a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia. No entanto, essa possibilidade não é irrestrita. A Administração deve demonstrar que a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

contratação atende aos requisitos previstos na lei, o que, conforme demonstrado pela auditoria, não ocorreu no presente caso.

Os responsáveis alegaram, em síntese, que a utilização do Sistema de Registro de Preços daria mais agilidade às contratações, facilitaria a captação e a utilização de recursos e atenderia melhor às necessidades da Administração. Também afirmaram que a existência de diversas obras e demandas recorrentes justificaria a adoção desse procedimento.

Contudo, como bem destacou a equipe técnica, esses argumentos não afastam a necessidade de cumprir os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021. A busca por maior agilidade ou conveniência administrativa não autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços em situações que exigem planejamento específico.

Além disso, admitir a utilização do SRP para objetos como os analisados nestes autos significaria permitir que esse procedimento substituísse o planejamento das contratações públicas. Essa não foi a intenção da Lei nº 14.133/2021, que passou a admitir o SRP para obras e serviços de engenharia apenas em situações específicas e desde que observados os requisitos legais.

O Ministério Público de Contas também concluiu que esses requisitos não foram atendidos, manifestando-se pela manutenção do achado e ressaltando que o Sistema de Registro de Preços não é compatível com contratações de objetos previamente conhecidos e que poderiam ser planejados pela Administração.

Assim, não identifico elementos que justifiquem afastar as conclusões alcançadas pelo corpo técnico, as quais foram acompanhadas pelo Ministério Público de Contas. Desse modo, mantenho o presente achado.

Por fim, destaco que o Ministério Público de Contas divergiu da equipe técnica apenas quanto à aplicação de multa aos responsáveis. Nesse ponto, contudo, entendo que a sanção não deve ser aplicada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

É certo que as irregularidades apontadas pela equipe técnica restaram caracterizadas, razão pela qual acompanho a manutenção dos achados de auditoria. Todavia, a constatação da irregularidade, por si só, não conduz automaticamente à aplicação de penalidade. A responsabilização sancionatória deve considerar as circunstâncias do caso concreto e a conduta dos agentes envolvidos.

No presente caso, a matéria discutida decorre da aplicação de dispositivos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, cuja utilização para obras e serviços de engenharia ainda não contava com entendimento consolidado no âmbito desta Corte. Tanto que a própria equipe técnica propôs a instauração de incidente de prejulgado para uniformizar a interpretação acerca dos requisitos para utilização do Sistema de Registro de Preços nessas contratações.

Embora o incidente não tenha sido conhecido por questões processuais, esse fato demonstra que o tema ainda suscitava dúvidas interpretativas quando as contratações foram realizadas, especialmente em razão das alterações promovidas pela nova Lei de Licitações.

Além disso, não há nos autos elementos que demonstrem que os gestores tenham atuado com dolo, má-fé ou erro grosseiro. As irregularidades reconhecidas neste voto decorrem da utilização do Sistema de Registro de Preços em desacordo com os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021. Contudo, não há qualquer indício de que os responsáveis tenham agido com a intenção de obter vantagem indevida ou causar prejuízo ao erário.

Também merece destaque que a própria equipe técnica, ao concluir pela manutenção dos achados, não propôs a aplicação de multa, limitando-se à expedição de determinações e orientações para adequação das futuras contratações. Esse encaminhamento evidencia que, no caso concreto, deve prevalecer a função orientadora e pedagógica desta Corte de Contas, voltada ao

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

aperfeiçoamento da gestão pública e à prevenção de novas irregularidades. As determinações expedidas são suficientes para orientar os jurisdicionados quanto à correta aplicação da Lei nº 14.133/2021 e evitar a repetição das impropriedades verificadas, mostrando-se, neste momento, desnecessária a aplicação de sanção pecuniária.

Diante desse contexto, entendo que as determinações e orientações propostas pela equipe técnica são suficientes para corrigir as impropriedades identificadas e prevenir sua repetição. Por essas razões, divirjo do Ministério Público de Contas apenas quanto à aplicação de multa, deixando de aplicá-la aos responsáveis.

Ante o exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e divergindo parcialmente do Ministério Público de Contas**,** VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

3.1. DECLARAR a revelia do Sr. Sidiclei Giles de Andrade, Presidente do Consórcio Público da Região Noroeste – CIM Noroeste, em razão da ausência de apresentação de justificativas, nos termos do art. 207 do Regimento Interno deste Tribunal;

3.2. MANTER os seguintes achados de auditoria constantes da Instrução Técnica Conclusiva nº 01298/2025:

a) **A1(Q1) – Inobservância do princípio do planejamento**;

b) **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 Sistema de Registro de Preços**;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

c) **A3(Q1) – Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia**, em desacordo com as disposições da Lei nº 14.133/2021.

3.3. DETERMINAR aos responsáveis pelas contratações relacionadas no quadro abaixo que, caso as respectivas Atas de Registro de Preços ainda estejam vigentes, **promovam, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a realização de nova contratação por modalidade licitatória compatível com a natureza do objeto, em substituição às contratações realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços**:

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 MUNICIPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE DO ESPIRITO 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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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 (m², m³, kva) para atender as necessidades do município
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 PERTECENTES A REDE DE ENSINO DA PREFEITURA

3.4. DETERMINAR aos responsáveis que, no **prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a utilização das Atas de Registro de Preços fique restrita aos itens cuja interrupção do fornecimento ou da prestação dos serviços possa acarretar prejuízo à população**, ficando vedada a utilização dos demais itens após o término do prazo fixado;

3.5. DAR CIÊNCIA às entidades auditadas de que:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

a) o Sistema de Registro de Preços não é admissível para objetos que não apresentem características de imprevisibilidade;

b) não é cabível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade técnica, especialmente para elaboração de projetos de engenharia;

c) não é adequada a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos caracterizados pela heterogeneidade, em especial projetos de engenharia;

d) ao optar pela utilização do Sistema de Registro de Preços, a Administração deve separar os objetos que efetivamente se enquadram nesse procedimento auxiliar daqueles que exigem planejamento e contratação específicos;

e) não é viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações.

3.6. DEIXAR DE APLICAR MULTA aos responsáveis, pelas razões expostas na fundamentação deste voto.

3.7. DAR CIÊNCIA desta decisão aos interessados.

3.8. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de Fiscalização, na modalidade auditoria de conformidade realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), com a finalidade de averiguar a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de obras e serviços de engenharia, no interregno compreendido entre 01/01/2023 e 31/03/2024, a fim de apurar eventual desvirtuamento do referido procedimento auxiliar em afronta ao princípio do planejamento.

Permito-me, no que diz respeito aos demais pontos a serem relatados, fazer remissão aos relatórios destes autos já realizados por ocasião da elaboração da Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº.1298/2025 (doc. 89), posteriormente complementada no voto proferido pelo Conselheiro Domingos Taufner, durante a 33ª Sessão Ordinária do Plenário, momento em que pedi vistas destes autos para melhor refletir acerca de determinados pontos.

Neste passo, trago o feito ao Plenário para apresentação de voto-vista.

II FUNDAMENTAÇÃO

Conforme acima indicado, tratam os autos de Fiscalização, na modalidade auditoria de conformidade realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED) com a finalidade de averiguar a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de obras e serviços de engenharia, no interregno compreendido entre 01/01/2023 e 31/03/2024, a fim de apurar eventual desvirtuamento do referido procedimento auxiliar em afronta ao princípio do planejamento, no âmbito dos seguintes órgãos jurisdicionados:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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

Cumpre rememorar que 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 a seguinte: "*Está sendo utilizado indevidamente o Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia*?"**

Durante a instrução do feito, a unidade técnica identificou a seguinte problemática:

> 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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

> (...)
>
> **Caso instaurado, o incidente processual solucionará a questão levantada**, constituindo prejulgado 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.

Dessa forma, fora então instaurado o **Incidente de Prejulgado 5716/2025**, o qual teve por objetivo examinar a regularidade da utilização do Sistema de Registro de Preços em contratações de obras e serviços de engenharia nos termos dos questionamentos aventados pela unidade técnica**,** de modo que o Processo TC 1300/2024 teve seu processamento sobrestado até a solução do prejulgado.

Findo o julgamento do incidente, estes autos puderam então retornar aos debates, procedendo-se à análise meritória.

Pois bem.

A razão de minha divergência decorre justamente da permanência das inconsistências suscitadas durante o julgamento do Incidente de Prejulgado n.º 5716/2025, que culminaram, inclusive, no seu não conhecimento, na proposta de deliberação contida no voto do Conselheiro Relator (doc. 98).

Isso porque, e conforme será demonstrado a seguir, a despeito de terem sido expressamente suscitadas e amplamente debatidas, a meu sentir, não apenas permaneceram sem enfrentamento adequado durante o presente julgamento, como acabaram sendo inadvertidamente reproduzidas no Voto 3275/2026 (doc. 98).

Com a máxima vênia, a fundamentação adotada no voto 3275/2026, longe de aprofundar os debates e aplicar as questões jurídicas suscitadas, revela-se insuficiente para sustentar a conclusão alcançada pelo Exmo. Relator, incorrendo na manutenção de premissas que conduzem a um resultado incompatível não só com os debates já travados no bojo do julgamento do incidente, como também com a coerência e integridade que se espera da atividade desta Corte.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Conforme já exaustivamente discutido durante o julgamento do Processo 5716/2025 (Prejulgado), foi apontada **grave deficiência na elaboração da instrução probatória realizada no Processo 1300/2024.**

Na exposição dos argumentos que apresentei durante minha explanação e que foram acolhidos pela maioria de meus pares durante a deliberação retromencionada, **inclusive pelo Conselheiro Domingos Augusto Taufner**, deixei evidente a ocorrência de grave deficiência durante a instrução probatória que deu origem a auditoria realizada por este Tribunal nos presentes autos.

Tal fato é de fácil elucidação quando se analisa o teor do Relatório de Auditoria 6/2024 (doc. 8), o Apêndice 179/2024 (doc. 9) e as demais manifestações técnicas ali contidas.

Nota-se que o Apêndice 179/2024 (doc. 9), **é o único documento instrutório efetivamente anexado ao Relatório** (apenas uma página de Excel), contendo a relação de contratos e respectivos indicativos de inobservância aos critérios de utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, de forma extremamente superficial.

O documento elenca diversas atas, acompanhadas dos seus respectivos resumos, sem sequer apontar se tais contratações seriam padronizadas ou não, se teria ocorrido outra análise acerca do grau de complexidade, previsibilidade etc., não tendo sido juntado aos autos as atas das contratações apontadas para que pudéssemos, ao menos, verificar se o serviço é de fato padronizável.

Não deixa de causar perplexidade a ausência de acostamento aos autos dos Termos de Referência ou dos projetos básicos que embasaram cada uma das contratações em exame, fato que vai de encontro às próprias orientações das normas de auditoria[1].

A deficiência documental não constitui mera irregularidade formal. Ao contrário, representa vício que compromete a atividade de controle, vez que inviabiliza o

[1] https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/06/Manual-auditoria_web.pdf

exame dos critérios adotados para a formação dos custos estimados e impede a verificação clara da conformidade dos objetos contratados com os parâmetros legais e regulamentares incidentes, frustrando, sobremaneira, a adequada e justa fiscalização da legalidade atos administrativos.

Para além das problemáticas apontadas, há erro grosseiro também quanto a **delimitação de responsabilidades**, tendo em vista a ausência de elementos que pudessem trazer a este Tribunal a convicção necessária para a formação de um juízo definitivo quanto ao mérito das responsabilidades e o alcance das sanções.

Soma-se a isso o fato de que não houve qualquer citação dos responsáveis pelas assinaturas das respectivas atas para se defenderem nos autos.

Aqui, abro parênteses para advertir que há grande diferença entre a expedição de **notificação** para a oitiva dos responsáveis e a **citação**.

Digo isso pois parece ter havido confusão quanto a aplicação dos institutos no caso concreto, vez que se observa que **não foi elaborada instrução técnica inicial**, tendo sido determinada tão somente a oitiva das entidades fiscalizadoras, na pessoa de seus responsáveis, conforme Decisão SEGEX 944/2026.

Tal fato é de importante esclarecimento na medida em que os institutos diferem quanto ao objetivo do chamamento: em linhas gerais, a citação se perfaz em um ato solene que chama o responsável principal para **integrar a relação processual** e apresentar defesa/razões de justificativa; a notificação, por sua vez, é o ato de comunicação que serve para **dar ciência** de decisões, relatórios técnicos, requisição de documentos ou cumprimento de atos processuais específicos.

Insta destacar que o próprio manual de auditoria do TCEES[2] evidencia a diferença entre ambos:

> **Deve ficar claro que a obtenção dos referidos esclarecimentos não supre a eventual necessidade de realização de citação, conforme previsto na LCE 621/2012 e no RITCEES.**

[2] https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/06/Manual-auditoria_web.pdf

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Como dito, além de não ter havido citação dos responsáveis, **fora declarada a revelia do Sr. Sidiclei Giles de Andrade**, Presidente do Consórcio Público da Região Noroeste – CIM Noroeste, nos termos do art. 207 do Regimento Interno.

Todavia, a revelia só deve ser reconhecida após uma citação válida, o que não veio a ocorrer.

Todas estas violações procedimentais acarretam, inevitavelmente, a possibilidade de anulação dos atos realizados, uma vez que se encontram em franca violação das regras previstas na Resolução TCEES nº. 261/2013, responsável pela processualística desta Corte de Contas.

Prosseguindo, como visto, a instrução, por não ter reunido elementos mínimos aptos a conferir a esta Corte a necessária convicção para a formação de juízo definitivo acerca da imputação e alcance de responsabilidades, circunstância que, por si só, **já recomendaria extrema cautela na adoção de qualquer providência de caráter restritivo**, apesar de ter apenas notificado os interessados, deixou de citar as autoridades responsáveis para apresentação de defesa, não tendo havido a apuração de responsabilidades, tampouco a individualização de condutas.

É, no mínimo, imprudente que se cogite a suspensão de um número expressivo de atas de registro de preços, sem que tenha havido uma análise robusta, com todos os efeitos administrativos, financeiros e jurídicos que daí decorrem, e sem que os respectivos responsáveis tenham sido previamente chamados aos autos para exercerem o seu direito de defesa. **A inversão dessa lógica processual subverte a própria estrutura do controle externo e compromete a legitimidade das decisões desta Corte.**

Devo advertir que, em suma, o contraditório representa pressuposto mínimo da validade de qualquer decisão apta a restringir direitos, imputar responsabilidades ou produzir efeitos concretos sobre a esfera jurídica dos administrados. É justamente por se constituir em elemento tão básico da atividade desta Corte que me causa **especial preocupação** que essa garantia processual

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

elementar tenha sido completamente ignorada em um procedimento de auditoria com tamanha repercussão institucional.

Neste aspecto, e como bem apontado no voto do Conselheiro Relator Sérgio Aboudib do processo de incidente de prejulgado (Processo 5716/2025), "*observa-se que não foi elaborada instrução técnica inicial, tendo sido determinada tão somente a oitiva das entidades fiscalizadoras, na pessoa de seus responsáveis, conforme Decisão SEGEX 00944/2026-6, pois sem a devida responsabilização, não foi ofertado o exercício do contraditório e ampla defesa*".

Ainda sobre o tema, pontuou o Exmo. Conselheiro:

> No item 5 da referida ITC, que apresenta as propostas de encaminhamento, não consta um posicionamento conclusivo da área técnica, com a indicação clara de eventual irregularidade, dos responsáveis e das determinações ou recomendações cabíveis. Em vez disso, a proposição nº 2 já sugere diretamente a instauração do prejulgado e, como consequência, as seguintes proposições:
>
> (...)
>
> Em consulta ao Processo 1300/2024, observa-se que não foi elaborada instrução técnica inicial, tendo sido determinada tão somente a oitiva das entidades fiscalizadoras, na pessoa de seus responsáveis, conforme Decisão SEGEX 00944/2026-6, pois sem a devida responsabilização, não foi ofertado o exercício do contraditório e ampla defesa.
>
> Como causa do Achado 2.1, a equipe de auditoria apontou que a interpretação equivocada de legislação recente, ainda carente de jurisprudência, teria levado gestores a flexibilizar os meios legais de contratação em busca de supostos benefícios em prazos e custos. Com efeito, indicou-se a contratação de obras e serviços de engenharia sem o devido planejamento.
>
> Ocorre que tal afirmação foi fundada no Apêndice 00179/2024-8 (Processo TC 1300/2024), sendo citado como evidência: "Respectivo Estudo Técnico Preliminar, Termo de referência ou Projeto Básico que deu fundamento à utilização do SRP". Ao analisar a documentação de auditoria, verifica-se que o Apêndice 00179/2024-8 é o único documento instrutório efetivamente anexado ao Relatório. Todavia, o referido apêndice não examinou de forma aprofundada e devidamente fundamentada o tema em debate.
>
> Nele consta apenas uma tabela contendo Atas de Registro de Preços de oito jurisdicionados do TCE/ES, sem que tenham sido juntados os respectivos estudos técnicos preliminares, termos de referência ou projetos básicos que embasaram cada uma das contratações.
>
> A ausência desses elementos essenciais impede a avaliação concreta acerca da pertinência ou não da adoção do Sistema de Registro de Preços

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

nos casos analisados. Prosseguindo na análise do Relatório de Auditoria, verifica-se que, na situação encontrada relacionada ao Achado 2, a equipe de auditoria discorre sobre a "existência de projeto padronizado e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado".

(...)

Dessa forma, toda a argumentação apresentada no 2º achado precisa ser complementada com a possibilidade de se utilizar o Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia sempre que houver anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizado, e não apenas termos de referência padronizado.

Na sequência, é apresentado o Acórdão 0049/2021 – 1ª Câmara, cuja aplicação deve ser ponderada, por ter sido emitido sob a égide da Lei 8.666/93. (...)

O que se pretende evidenciar é que, ao contrário da Lei 8.666/93, a Lei 14.133/2021, em mais de uma oportunidade, trata expressamente da possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, a exemplo do art. 82, §5º, e do art. 85. Inclusive, a própria equipe de auditoria menciona acórdãos dos Tribunais de Contas da União que admitem o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia simples, a saber: Acórdãos 2.176/2022, 1.767/2021, 1.213/2021 e 3.143/2020, todos do Plenário do TCU. Por fim, em relação ao Achado 3, o Relatório de Auditoria remete sua argumentação às razões já desenvolvidas nos achados anteriores. Ato contínuo, o Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS, elaborou o Estudo Técnico de Jurisprudência 0012/2025-1, no qual concluiu:

(...)

Sobre a conclusão do NJS, é relevante destacar que, excluído o Acórdão 371/2025 – 1ª Câmara, todos os demais julgados são anteriores a 2023, sendo razoável afirmar que tratam de fatos ocorridos sob a égide da Lei 8.666/93. Dessa forma, sua aplicação ao presente caso não é automática, em razão da alteração legislativa promovida pela Lei 14.133/2021.

Ademais, o Acórdão TC 371/2025 – 1ª Câmara apresentou entendimento divergente daquele firmado em decisões anteriores, ao admitir a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos de demanda previsível, sob o fundamento de que as hipóteses previstas no Decreto nº 7.892/2013 possuem natureza alternativa, e não cumulativa. Ressalte-se que o referido julgado foi proferido pela mesma Câmara à qual pertence este Relator deste Incidente de Prejulgado circunstância que reforça a relevância de explicitar a existência de divergência jurisprudencial interna sobre o tema. Verifica-se que as respostas, embora relevantes, não trazem ainda toda a precisão desejável sobre a temática.

A resposta ao primeiro questionamento, por exemplo, em síntese, afirma que "em se tratando de obras ou serviços de engenharia, o SRP somente terá lugar quando, respeitados os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 85 da LLCA". Contudo, é justamente o cumprimento desses requisitos que, se verificado, autoriza o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, conforme previsão legal expressa. As respostas ao segundo e terceiro questionamentos concluem que o SRP não deve ser utilizado em projetos ou anteprojetos de natureza singular e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

> heterogênea. Porém, não avançam sobre o fato de que o art. 3º do Decreto 11.462/2023, em seu parágrafo único, contempla explicitamente as figuras do anteprojeto, projeto básico e projeto executivo padronizado, sem complexidade e operacional. Uma análise mais abrangente sobre a utilização do SRP para projetos de engenharia passa, necessariamente, pelo questionamento: "todos os projetos de engenharia são, de fato, singulares e heterogêneos?" Da forma como os questionamentos foram formulados, parte-se da premissa de que todo projeto de engenharia possui essas características, quando, na realidade, há diversas fontes doutrinárias e normativas indicando que existem projetos padronizáveis e replicáveis.
>
> O quarto questionamento segue a lógica semelhante ao presumir que todas as reformas e ampliações de edificações seriam, por natureza, não padronizáveis e não repetitivas. Antes de responder sobre a viabilidade do SRP nesses casos, seria necessário verificar se determinadas reformas e ampliações podem, ou não, ser padronizadas e repetidas em diferentes unidades.
>
> (...)
>
> Não há dúvidas de que o tema debatido nos autos é relevante. Todavia, sua aplicabilidade de forma geral ainda não se encontra plenamente caracterizada, especialmente porque o caso concreto que deu origem a este processo não foi analisado e debatido em profundidade.
>
> **Cumpre lembrar que, no Processo TC 1300/2024, que originou o presente prejulgado, não houve apuração de responsabilidade, individualização de condutas, citação das autoridades para apresentação de defesa, nem instrução probatória robusta. Ademais, cabe destacar que o Relatório de Auditoria apresenta grande semelhança com a Nota Técnica IBR 01/2024, e o único papel de auditoria anexado é o Apêndice 0179/2024-8, contendo apenas uma página.**

Cabe rememorar que a fase de instrução tem por finalidade a averiguação, comprovação e convencimento do julgador a fim de que possa tomar uma decisão. É a etapa, ou momento, em que são elucidados os fatos.

Novamente saliento que, durante a exposição de voto que formulei e apresentei na 18ª. Sessão Ordinária do Plenário dessa Corte de Contas (Processo TC 5716/2025), fiz constar toda a problemática envolvendo a falta de elementos fáticos, documentação e análise jurídica adequada por parte da equipe técnica desta Corte para que pudéssemos aplicar quaisquer tipos de sanções ou que possibilitasse a fixação de uma tese.

Acrescido a isso, ponderei a necessidade de se reconhecer que parte das indagações elaboradas pela unidade técnica tratam, na verdade, de questões fáticas, e o restante cuida de matéria que já encontra regulamentação em lei, não

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

havendo que se falar em dúvida ou necessidade de esclarecimento de um ou outro entendimento que pudesse embasar a elaboração de um prejulgado nos moldes em que fora proposto.

Ao concluir neste sentido, abordei e refutei pontualmente todas as questões trazidas pela unidade técnica contidas na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 1298/2025 (doc. 89), cujo teor apontava pela necessidade da instauração de incidente de prejulgado para que esta Corte firmasse entendimento acerca da interpretação das normas que disciplinam a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, **o que, como visto, demanda uma análise individualizada.**

Logo, minha manifestação visava apontar a impossibilidade não só de se instaurar o incidente, como também de aceitar a instrução probatória dos presentes autos como regular e apta a gerar sanções ou quaisquer outros atos que pudessem interferir restritivamente na esfera de direitos dos jurisdicionados.

Em desacordo, o voto proferido pelo eminente Relator Conselheiro Domingos Augusto Tauffener, acolheu integralmente a manifestação da unidade técnica, propondo no seguinte sentido:

> 3. ACÓRDÃO
>
> Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> 3.1.DECLARAR a revelia do Sr. Sidiclei Giles de Andrade, Presidente do Consórcio Público da Região Noroeste – CIM Noroeste, em razão da ausência de apresentação de justificativas, nos termos do art. 207 do Regimento Interno deste Tribunal;
>
> 3.2.MANTER os seguintes achados de auditoria constantes da Instrução Técnica Conclusiva nº 01298/2025: a) A1(Q1) – Inobservância do princípio do planejamento; b) 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 Sistema de Registro de Preços; c) A3(Q1) – Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, em desacordo com as disposições da Lei nº 14.133/2021.
>
> 3.3. DETERMINAR aos responsáveis pelas contratações relacionadas no quadro abaixo que, caso as respectivas Atas de Registro de Preços ainda

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

> estejam vigentes, promovam, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a realização de nova contratação por modalidade licitatória compatível com a natureza do objeto, em substituição às contratações realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços:
>
> (...)
>
> 3.4. DETERMINAR aos responsáveis que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a utilização das Atas de Registro de Preços fique restrita aos itens cuja interrupção do fornecimento ou da prestação dos serviços possa acarretar prejuízo à população, ficando vedada a utilização dos demais itens após o término do prazo fixado; 3.5. DAR CIÊNCIA às entidades auditadas de que: a) o Sistema de Registro de Preços não é admissível para objetos que não apresentem características de imprevisibilidade; b) não é cabível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade técnica, especialmente para elaboração de projetos de engenharia; c) não é adequada a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos caracterizados pela heterogeneidade, em especial projetos de engenharia;
>
> d) ao optar pela utilização do Sistema de Registro de Preços, a Administração deve separar os objetos que efetivamente se enquadram nesse procedimento auxiliar daqueles que exigem planejamento e contratação específicos; e) não é viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações. 3.6.DEIXAR DE APLICAR MULTA aos responsáveis, pelas razões expostas na fundamentação deste voto. 3.7.DAR CIÊNCIA desta decisão aos interessados. 3.8.ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

Ou seja, o voto prolatado mantem os achados de auditoria e ainda determina aos responsáveis pelas contratações que, caso as respectivas Atas de Registro de Preços ainda estejam vigentes, promovam, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a realização de nova contratação por modalidade licitatória compatível com a natureza do objeto, em substituição às contratações realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços, **sem qualquer análise caso a caso.**

Nota-se que não houve enfrentamento dos pontos centrais da controvérsia ou a superação das problemáticas instrutórias que foram ali suscitadas. É por essa razão que a reafirmação de premissas cuja fragilidade já havia sido demonstrada ao longo dos debates do processo incidente, conduzindo a um resultado que não resiste a um exame mais rigoroso e aprofundado da matéria, fragiliza a própria legitimidade da conclusão que se pretende alcançar.

De plano, observa-se que a única possibilidade de análise direta do mérito deste caso concreto ocorreria, conforme prevê o art. 321 Regimento Interno desta Corte

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

de Contas, caso a instrução técnica conclusiva, cujo documento finaliza a etapa instrutória, necessariamente contivesse, conforme o §1º do art. 319: [...] I – a narrativa dos fatos; II – os indícios de irregularidades, se existentes, apontados no relatório e na instrução técnica inicial; III – a análise devidamente fundamentada, com o exame das questões de fato e de direito; IV – a conclusão, com a proposta de encaminhamento, **ou seja, após a regularização e individualização das inconsistências identificadas pela Corte de Contas para as quais tenham sido as partes regularmente citadas com o fito de apresentarem justificativas.**

Há, portanto, vedação da possibilidade de elaboração de uma Instrução Técnica Conclusiva sem análise devidamente fundamentada e com exame das questões de fato e de direito de forma individualizada, posto que a própria finalidade intrínseca desta medida consiste em conferir densidade fático-probatória e consistência jurídica suficientes para que se possa deliberar de forma justa e com pleno conhecimento da matéria.

Admitir que, na "*falta*" de "*jurisprudência*" sobre o tema (**como o faz a unidade técnica nos presentes autos**), haveria então a necessidade de instauração de um prejulgado para delimitação de uma tese, significa reduzir a instrução a uma etapa meramente ornamental do procedimento, esvaziando-a de sua própria função e transformando o que deveria ser um rigoroso processo de investigação técnica em simples expediente de chancela para que a unidade técnica não precise mais analisar os casos e aplicar o direito, invertendo completamente a lógica deste procedimento: se a matéria é nova, complexa ou ainda não enfrentada, bastaria à unidade técnica invocar a inexistência de jurisprudência para se eximir da obrigação de desenvolver a análise que lhe compete, transferindo ao Plenário a tarefa de suprir uma atividade instrutória que jamais poderia ter sido abandonada.

Neste aspecto, entendo pertinente transcrever trecho do Voto 6611/2026 (Processo 5716/2025), do Conselheiro Sérgio Aboudib:

> **Como bem apontado pela própria área técnica, há uma incipiente jurisprudência sobre o assunto. Todavia, essa jurisprudência tende a se consolidar a partir do julgamento dos casos concretos, em que se analisa o contexto fático, o sucesso da contratação, a presença (ou não) dos requisitos autorizadores do SRP e outros elementos**

> **específicos e, não por meio de prejulgamento de tese desvinculado de situações concretas previamente examinadas.**

Quando a instrução deixa de cumprir sua finalidade de esclarecer a controvérsia em toda a sua extensão, o prejuízo transcende o caso concreto: compromete-se a formação de uma jurisprudência íntegra, coerente e estável.

Outro ponto que merece destaque é aquele referente a reprodução quase que integral do conteúdo da Nota Técnica IBR 01/2024 no Relatório de Auditoria.

Com fulcro no que consta da transcrição do trecho do Voto 6611/2026 (Processo 5716/2025), do Conselheiro Sérgio Aboudib:

> Importante registrar, ainda, que a Nota Técnica IBR 01/2024, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop, embora relevante como orientação técnica, não possui força normativa para criar requisito adicional à utilização do SRP, como a imprevisibilidade da demanda, sobretudo quando os precedentes invocados tratam de serviços de natureza contínua, em que a previsibilidade é inerente à própria essência da contratação.
>
> Em outras palavras, os requisitos para utilização do Sistema de Registro de Preços devem seguir, primeiramente, o que dispõe a Lei 14.133/2021 e os normativos próprios de cada ente federativo como, no caso da União, o Decreto nº 11.462/2023.
>
> **Ao se cotejar a Nota Técnica IBR 01/2024 com o Relatório de Auditoria, percebe-se grande similitude entre ambos, tanto nos cenários de contratação apresentados quanto na estrutura argumentativa, o que reforça a necessidade de análise crítica e independente por parte desta Corte de Contas.**
>
> (...)
>
> Ademais, cabe destacar que o Relatório de Auditoria apresenta grande semelhança com a Nota Técnica IBR 01/2024, e o único papel de auditoria anexado é o Apêndice 0179/2024-8, contendo apenas uma página.

Novamente, é possível verificar que as problemáticas encontradas no processamento destes autos ultrapassam a deficiência da instrução probatória e alcançam outra seara.

A elaboração de um relatório de auditoria não deve ser reduzida a mera reprodução quase que integral de conclusões ou pareceres de terceiros, desacompanhadas de referência e identificação da fonte e da sua contextualização com o caso concreto.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Veja bem, o problema aqui não é utilizar um entendimento (ou uma nota técnica) com o fim de embasar uma ou outra conclusão, mas sim transcrevê-la quase que na literalidade no bojo de um relatório de auditoria como se ela própria fosse o relatório.

Nos presentes autos, é facilmente identificável que o relatório de auditoria não desenvolve uma análise autônoma sobre a controvérsia, ele apenas reproduz, quase totalmente, as mesmas premissas e conclusões constantes da nota técnica elaborada pelo IBRAOP, sem a adequada delimitação de uma análise, de forma independente, da sua aplicabilidade ao caso concreto**, criando a aparência de que a orientação técnica externa corresponderia a um posicionamento institucional deste Tribunal, quando, na verdade, tratava-se apenas de uma manifestação técnica sem aptidão para, por si só, estabelecer critérios de auditoria obrigatórios ou de vincular o posicionamento desta Corte.**

Assim, a nota técnica acabou deixando de desempenhar função de mero auxílio argumentativo para assumir, na prática, **o lugar de critério de auditoria**. **O relatório de auditoria não se vale da nota técnica; ele se confunde com ela.** A atividade analítica da unidade técnica é substituída pela mera reprodução de conclusões elaboradas por terceiro sem exame crítico de suas premissas.

Ao que parece, a unidade técnica, ao se utilizar a nota técnica do IBRAOP sem a precisa indicação durante todo o relatório da auditoria, tenta de certa forma consolidar as diretrizes da nota técnica como sendo o posicionamento deste Tribunal de Contas, pois a nota técnica em si não seria suficiente para criar critérios de auditoria (**justamente por não possuir caráter vinculante**).

Assim, para se criar um critério de auditoria seria necessária a aprovação do prejulgado, o que não veio a ocorrer.

E é justamente também por conta deste fato que se reforça ainda mais a impossibilidade de se analisar a responsabilidade dos dirigentes dos órgãos das atas que estão sendo examinadas, pois, o que se observa, é que não há um critério de auditoria claro e estabelecido: ora, do modo como foram elaborados os

questionamentos da unidade técnica para embasar o prejulgado, o critério de auditoria só seria levantado se o prejulgado passasse, porque o critério de auditoria, ao invés de ser falha no planejamento, era a impossibilidade de se utilizar o SRP para obras e serviços de engenharia.

Por fim, tenho que todos os equívocos ocorridos no Processo 1300/2024 ultrapassam, sobremaneira, o campo dos meros erros processuais ou das divergências interpretativas, de modo que entendo pertinente pontuar certas considerações especificamente sobre essa situação.

Ao me debruçar sobre os presentes autos, me deparei com a ocorrência de falhas absolutamente elementares, que atingem pressupostos básicos de qualquer processo de auditoria e que deveriam ser minimamente dominados por um agente público incumbido da instrução de procedimentos desta natureza.

O que quero dizer é que, o que causa enorme estranhamento é justamente a presença de **vícios primários em relação a um procedimento que já deveria ser amplamente assimilado**: citação dos responsáveis e eventual reconhecimento de revelia, instrução processual regular e critério de auditoria previamente estabelecido, juridicamente válido e claro.

Estes são pressupostos elementares de qualquer atividade de controle externo, posto que ninguém pode ser responsabilizado sem que tenha sido, ao menos, chamado ao processo, sem que lhe sejam asseguradas as condições mínimas de defesa e sem que exista um parâmetro objetivo, claro e previamente definido para a aferição da conduta.

Reafirmo que não se trata de exigir uma atuação extraordinária ou um grau excepcional de sofisticação técnica ou de conhecimento processual. Trata-se do cumprimento de deveres basilares e inerentes ao exercício da função de controle.

É justamente em razão da gravidade da situação que proponho, neste momento, uma reflexão institucional.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Quando erros dessa natureza ocorrem em um processo dessa relevância, e que culminaram, inclusive, na manutenção de irregularidades e na suspensão de inúmeras atas (Voto 3275/2026), é que entendo não bastar simplesmente reconhecer o "*equívoco*" ou determinar a correção pontual dos atos praticados.

É necessário compreendermos a origem dessas falhas e avaliar se estamos diante de casos que envolvam uma deficiência individual, uma ausência de orientação adequada ou até mesmo certa insuficiência de capacitação adequada dos responsáveis pela instrução.

Mesmo porque, como se vê, tais equívocos acabaram por impedir o próprio desenvolvimento regular da atividade de auditoria, **frustrando completamente sua finalidade,** qual seja, a de apurar eventuais irregularidades, deliminar responsabilidades e oferecer substrato para a atuação institucional desta Corte.

Daí advém um resultado totalmente inaceitável: mobilizou-se toda a estrutura administrativa, consumiram-se recursos públicos e, ao final, nada de útil foi produzido (posto que não há desenvolvimento válido e regular, o que consequentemente culminará em extinção sem resolução do mérito), **em flagrante afronta aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade,** transformando um procedimento que deveria servir ao interesse público em um expediente absolutamente inócuo, **posto que, do jeito como se apresenta, é impossível delimitar responsabilidades, restringir direitos ou aplicar sanções.**

Por essa razão, entendo pertinente o encaminhamento dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo, para que seja realizada uma avaliação técnica acerca da necessidade de adoção de providências institucionais, incluindo eventual capacitação específica das equipes responsáveis pela instrução processual, revisão de procedimentos internos **ou** da necessidade implementação de treinamento obrigatório sobre os requisitos mínimos de auditoria, responsabilização de agentes públicos e **formação válida do processo.**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Um Tribunal de Contas não pode admitir que falhas elementares comprometam a legitimidade de sua atuação fiscalizatória, tampouco deve aceitar tamanho desperdício de recursos frente a tal ineficiência administrativa.

A autoridade institucional do controle externo não decorre apenas da competência constitucional que lhe foi atribuída, **mas da qualidade técnica**, **da segurança jurídica e do rigor metodológico de seus procedimentos.**

Quando esses elementos são totalmente negligenciados, não se fragiliza apenas um processo específico, fragiliza-se a própria confiança da sociedade na atuação da instituição de controle.

Com fulcro nestas considerações, formei convicção no sentido de extinguir o processo sem resolução de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do feito, determinando-se o encaminhamento dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo**,** para que seja realizada uma avaliação técnica acerca da necessidade de adoção de providências institucionais, incluindo eventual capacitação específica das equipes responsáveis pela instrução processual, revisão de procedimentos internos **ou** da necessidade implementação de treinamento obrigatório sobre os requisitos mínimos de auditoria, responsabilização de agentes públicos e **formação válida do processo.**

3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante todo o exposto, divergindo do entendimento da unidade técnica, bem como do voto proferido pelo Relator, Conselheiro Domingos Augusto Taufner, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACÓRDÃO os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

III.1. EXTINGUIR o processo, sem resolução do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do feito;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

III.2. ENCAMINHAR os presentes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo**,** para que seja realizada uma avaliação técnica acerca da necessidade de adoção de providências institucionais, incluindo eventual capacitação específica das equipes responsáveis pela instrução processual, revisão de procedimentos internos **ou** da necessidade implementação de treinamento obrigatório sobre os requisitos mínimos de auditoria, responsabilização de agentes públicos e formação válida do processo;

III.3. DAR CIÊNCIA desta decisão aos interessados;

III.4. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

DAVI DINIZ DE CARVALHO
Conselheiro

VOTO COMPLEMENTAR DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de fiscalização, na modalidade **Auditoria**, originada no Plano Anual de Controle Externo de 2024, aprovado pela Decisão Plenária nº 13/2023, com o objetivo de verificar a adequação da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de obras e serviços de engenharia pelos jurisdicionados selecionados, diante das disposições da Lei nº 14.133/2021.

Concluídos os trabalhos de auditoria, foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 00006/2024 (peça 08), posteriormente aprovado pela Manifestação Técnica nº 03701/2024 (peça 09), ocasião em que foram identificados indícios de irregularidades relacionados à utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, propondo-se a realização de oitivas dos responsáveis.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Em atendimento ao proposto na manifestação técnica supracitada, foi proferida a Decisão SEGEX nº 00944/2024 (peça 12), que determinou a notificação dos responsáveis.

Devidamente notificados os responsáveis apresentaram suas justificativas, à exceção do responsável pelo Consórcio Público da Região Noroeste – CIM Noroeste, que permaneceu silente.

Após a análise das manifestações apresentadas, o Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED elaborou a Instrução Técnica Conclusiva nº 01298/2025 (peça 89), na qual manteve os achados de auditoria, propôs a declaração de revelia do responsável pelo CIM Noroeste e suscitou a instauração de incidente de prejulgado para que esta Corte firmasse entendimento acerca da interpretação das normas que disciplinam a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, sugerindo o sobrestamento do processo até o julgamento da matéria incidental.

Seguindo os trâmites regimentais, o Ministério Público de Contas, por meio de Parecer 2037/2025 (peça 90), de lavra do Procurador Luciano Vieira, acompanhou a proposta da Área Técnica quanto à instauração do incidente de prejulgado, pugnando pelo sobrestamento dos autos até a definição da matéria pelo Plenário desta Corte.

Acolhendo as manifestações da área técnica e do Ministério Público de Contas, foi proferida a Decisão TC-2560/2025 (peça 93), que determinou a instauração do incidente de prejulgado, o processamento em autos apartados e o sobrestamento do presente processo até o julgamento definitivo da questão incidental.

Sobreveio, entretanto, a Certidão nº 02470/2026, informando que o Plenário desta Corte, ao apreciar o Processo TC-5716/2025, proferiu o Acórdão TC-314/2026, por meio do qual **não conheceu o incidente de prejulgado**, por ausência dos pressupostos processuais de existência e validade, tendo o respectivo decisum transitado em julgado em 5/5/2026. Em razão disso, foi encerrado o sobrestamento

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

dos presentes autos, com o seu retorno ao Gabinete para apreciação do mérito da auditoria.

Assim, proferi meu voto na 33ª Sessão Plenária que ocorreu em 09 de julho de 2026, no sentido de declarar a revelia do Presidente do CIM Noroeste por ausência de justificativas, manter os achados de auditoria relacionados à falta de planejamento e ao uso indevido do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia e determinar que os órgãos envolvidos, no prazo de 180 dias, substituíssem essas contratações por modalidades licitatórias adequadas à natureza dos objetos, restringindo, nesse período, o uso das atas apenas aos itens cuja interrupção pudesse causar prejuízo à população. Também votei no sentido de dar ciência às entidades sobre as hipóteses em que o SRP não deveria ser utilizado, especialmente em objetos complexos, heterogêneos, não padronizáveis ou não repetitivos e deixar de aplicar multa aos responsáveis.

Posteriormente, O Conselheiro Davi Diniz solicitou vista dos autos e, em seu voto, divergiu do entendimento anteriormente apresentado. Apontou falhas na instrução do processo, especialmente a ausência de citação dos responsáveis, de individualização das condutas e de documentação suficiente para análise de cada contratação, além da ausência de critério de auditoria claro e previamente estabelecido. Por essas razões, propôs a extinção do processo sem resolução do mérito, com encaminhamento dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para avaliação da necessidade de adoção de medidas institucionais, como revisão dos procedimentos e capacitação das equipes responsáveis pela instrução, além da ciência dos interessados e posterior arquivamento.

Após a apresentação do voto vista do Conselheiro Davi Diniz e considerando os pontos por ele levantados, especialmente para enfrentar de forma expressa as questões relacionadas à regularidade da instrução processual e ao contraditório e da ampla defesa, apresento voto complementar.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

2.1. QUESTÕES SUSCITADAS NO VOTO VISTA

Inicialmente, cumpre retomar brevemente o andamento processual, especialmente em razão das questões suscitadas no voto-vista apresentado pelo Conselheiro Davi Diniz.

Conforme relatado, o presente processo permaneceu sobrestado em razão da instauração de incidente de prejulgado destinado à uniformização da interpretação acerca da utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia. Posteriormente, o Plenário desta Corte, ao apreciar o Processo TC 5716/2025, decidiu não conhecer o incidente por ausência dos pressupostos processuais de existência e validade, conforme Acórdão TC 314/2026. Com o trânsito em julgado dessa decisão, foi encerrado o sobrestamento e os autos retornaram para apreciação do mérito da auditoria.

Na 33ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 9 de julho de 2026, proferi voto no sentido de manter os três achados de auditoria identificados pela unidade técnica, relacionados à inobservância do princípio do planejamento, ao descumprimento dos requisitos legais para utilização do Sistema de Registro de Preços e ao uso indevido desse procedimento em obras e serviços de engenharia. Também propus que, no prazo de 180 dias, fossem realizadas novas contratações por modalidades compatíveis com a natureza dos objetos, restringindo-se, nesse período, a utilização das atas aos itens cuja interrupção pudesse causar prejuízo à população. Naquela oportunidade, declarei, ainda, a revelia do Presidente do CIM Noroeste e deixei de aplicar multa aos responsáveis.

Após a apresentação do voto, o Conselheiro Davi Diniz solicitou vista dos autos e apresentou divergência. Em síntese, entendeu que a instrução apresentaria falhas capazes de impedir o julgamento de mérito, especialmente em razão da ausência de citação dos responsáveis, da falta de individualização das condutas e da insuficiência dos elementos probatórios reunidos nos autos, além de questionar a utilização da Nota Técnica IBR nº 01/2024 como parâmetro da auditoria. Com esses fundamentos, propôs a extinção do processo sem resolução do mérito e o

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

encaminhamento dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para avaliação de medidas institucionais relacionadas à condução das auditorias.

As ponderações apresentadas no voto-vista justificam o reexame da regularidade da instrução processual e da forma pela qual foi oportunizada a manifestação dos fiscalizados.

Pois bem.

Preliminarmente, quanto à ausência de citação dos responsáveis, observa-se que, desde a elaboração do Relatório de Auditoria, a equipe técnica deixou expressamente consignado que não se pretendia promover a responsabilização pessoal dos agentes, mas identificar eventuais impropriedades e propor medidas destinadas à correção das contratações.

Com efeito, o Relatório de Auditoria nº 00006/2024 consignou expressamente:

> **"Considerando que a presente fiscalização não tem por objetivo a responsabilização dos agentes responsáveis [...], mas tão somente propor determinações para a correção de eventuais impropriedades observadas [...]".**

Essa distinção é importante, pois a existência de achado de auditoria não conduz, necessariamente, à responsabilização pessoal do agente.

O Manual de Auditoria de Conformidade do TCEES, versão 2.0, aprovado pela Resolução TC nº 350/2021, ao tratar da matriz de responsabilização, prevê sua utilização quando das não conformidades identificadas puderem decorrer imputação de débito, multa ou outras sanções aos responsáveis.

No caso dos autos, contudo, a própria equipe de fiscalização deixou claro que não pretendia responsabilizar pessoalmente os agentes, tendo proposto medidas de natureza corretiva e orientadora, voltadas à adequação das contratações e à correta utilização do Sistema de Registro de Preços.

O mesmo Manual, ao tratar da comunicação dos resultados da auditoria, diferencia a obtenção dos comentários dos responsáveis da citação necessária para fins de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

responsabilização, esclarecendo que aquela não substitui esta “nos casos em que seja necessária a responsabilização”.

A situação dos autos segue essa lógica. O Relatório de Auditoria propôs expressamente a oitiva dos agentes responsáveis para que se manifestassem sobre os achados antes da adoção das medidas corretivas.

Nessa linha, considerando que se trata de auditoria de conformidade voltada à verificação da regular utilização do Sistema de Registro de Preços e que os achados identificados possuíam natureza essencialmente corretiva, sem proposta de responsabilização pessoal dos agentes, a equipe técnica optou pela oitiva prevista no art. 207, inciso II, do RITCEES, *in verbis:*

> **Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:**
>
> **I -** determinará a citação do responsável para, no prazo de trinta dias, apresentar razões de justificativa, quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial;
>
> **II - determinará a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado, se for o caso, para, no prazo de até trinta dias, manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor**. (grifos nossos)

Tal medida buscou assegurar aos fiscalizados a oportunidade de se manifestarem previamente sobre os fatos apontados no Relatório de Auditoria, antes da eventual adoção de providências que pudessem repercutir sobre as contratações examinadas.

Nesse sentido, a Decisão SEGEX nº 00944/2024 determinou expressamente a notificação das entidades fiscalizadas, nas pessoas de seus responsáveis, para fins de oitiva acerca do teor do Relatório de Auditoria nº 00006/2024, fixando prazo de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

30 (trinta) dias para manifestação e determinando o encaminhamento de cópia integral do referido documento juntamente com o Termo de Notificação.

Ressalte-se, ainda, que foi concedido aos fiscalizados prazo de 30 (trinta) dias para manifestação, idêntico ao estabelecido pelo Regimento Interno para a apresentação de razões de justificativa e alegações de defesa, conforme dispõe o art. 300, § 1º[3] do citado diploma, tendo as manifestações apresentadas sido posteriormente analisadas pela unidade técnica.

Assim, embora não tenha ocorrida a citação formal, os fiscalizados receberam cópia integral do Relatório de Auditoria juntamente com as respectivas notificações e tiveram oportunidade de se manifestar sobre os achados apontados. À exceção do responsável pelo CIM Noroeste, todos apresentaram resposta, posteriormente analisada pela unidade técnica na Instrução Técnica Conclusiva nº 01298/2025.

Dessa forma, a análise da regularidade da instrução não deve se limitar à denominação dada ao ato de comunicação processual, mas considerar se, no caso concreto, foi assegurada aos fiscalizados a oportunidade de se manifestarem sobre os fatos e achados constantes do Relatório de Auditoria. Verifica-se que essa finalidade foi devidamente alcançada, uma vez que os responsáveis tiveram acesso ao conteúdo integral da fiscalização e puderam apresentar suas manifestações, posteriormente analisadas pela unidade técnica, não se evidenciando falha na instrução processual ou prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

---

[3] **Art. 300.** Determinada pelo Relator a abertura do contraditório ou a realização de diligência, o processo será remetido à secretaria do colegiado para que expeça os atos processuais relativos à citação, à notificação e à comunicação de diligência, e efetive o controle de prazo.

§ 1º O prazo para apresentação de razões de justificativa e alegações de defesa será de trinta dias, na forma da Lei Orgânica do Tribunal e deste Regimento. (g.n)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

No tocante à proposta de extinguir o processo sem resolução do mérito e realizar nova instrução processual, entendo que não há vício processual capaz de invalidar o que já foi feito.

Como visto, os fiscalizados tiveram oportunidade de se manifestar sobre os achados do Relatório de Auditoria, e as respostas apresentadas foram analisadas pela unidade técnica. Assim, como os atos cumpriram sua finalidade e não houve prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa, não há razão para desconsiderar toda a instrução realizada.

Ademais, cumpre registrar que o entendimento adotado neste voto, no sentido de que, nos processos de fiscalização, na modalidade auditoria, a ausência de citação formal não acarreta, por si só, a nulidade do feito por suposta violação ao contraditório, encontra respaldo em precedentes recentes desta Corte de Contas. Com efeito, a necessidade de instauração de contraditório formal deve ser aferida à luz da natureza dos encaminhamentos propostos, especialmente quando não há imputação de débito ou aplicação de sanção aos responsáveis.

Nesse sentido, no Acórdão TC 01132/2025-1 – Plenário, Processo TC 00596/2025-6, Rel. Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, referente a auditoria operacional, o Relatório de Auditoria foi submetido diretamente à análise técnica e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas, sem registro de prévia citação dos gestores. Ao final, o Plenário, por unanimidade, anuiu aos encaminhamentos propostos, que consistiam essencialmente em recomendações e posterior monitoramento de seu cumprimento. O Colegiado aprovou expressamente as recomendações dirigidas aos órgãos estaduais e municípios fiscalizados e determinou que lhes fossem encaminhados os respectivos relatórios individualizados.

Situação semelhante ocorreu no Acórdão TC 00720/2025-3 – Plenário, Processo TC 07902/2024-1, Rel. Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, também decorrente de auditoria operacional. Naquele feito, a Instrução Técnica Conclusiva propôs diretamente a expedição de diversas recomendações aos órgãos fiscalizados, com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e no art.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

207, V, do RITCEES. Após a manifestação do Ministério Público de Contas, os autos foram conclusos ao Relator, sem que a marcha processual registrasse prévia citação dos responsáveis. Ao final, o Plenário aprovou as recomendações e determinou a ciência dos responsáveis e interessados acerca da decisão, evidenciando que a ausência de citação prévia não foi considerada causa de nulidade do processo de fiscalização.

De igual modo, os Acórdãos TC 00174/2026-1 e TC 00290/2026-1, ambos da 1ª Câmara, reforçam a distinção entre citação e os demais instrumentos de comunicação processual aplicáveis às auditorias. No primeiro, relativo ao Processo TC 05243/2025-5, Rel. Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, diante de achados que ensejavam determinações e recomendações, a unidade técnica propôs a notificação da gestora para que se manifestasse, tendo suas alegações sido posteriormente analisadas antes da manutenção das determinações.

No mesmo sentido, no Acórdão TC 00290/2026-1 – 1ª Câmara, Processo TC 06660/2025-1, Rel. Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, diante de achados acompanhados de propostas de determinação e recomendação, a área técnica igualmente propôs a notificação, com fundamento no art. 358, III, do RITCEES, c/c o art. 63, III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, para oportunizar manifestação do responsável. Embora regularmente notificado, o gestor permaneceu silente, e o processo prosseguiu normalmente, culminando na expedição das determinações e recomendações propostas.

Os precedentes revelam, portanto, duas premissas relevantes para o exame destes autos. A primeira é que a ausência de citação formal não conduz automaticamente à nulidade de processos de auditoria quando os encaminhamentos possuem natureza corretiva, orientadora ou prospectiva e não envolvem imputação de débito ou aplicação de sanção. A segunda é que esta Corte admite, em processos dessa natureza, a utilização da notificação ou da oitiva como instrumento destinado a assegurar a manifestação dos fiscalizados acerca dos achados identificados.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Não se trata, portanto, de dispensar o contraditório, mas de reconhecer que sua forma de realização deve guardar correspondência com a natureza da fiscalização e com as consequências jurídicas que dela podem decorrer.

Nesse caso, deve ser aplicado o princípio do aproveitamento dos atos processuais, evitando a repetição de atos que já alcançaram seu objetivo e não causaram prejuízo às partes.

Além disso, extinguir o processo e reabrir o contraditório exigiria novo trabalho das unidades técnicas, novo uso de recursos humanos e materiais e aumento dos custos da fiscalização, além de atrasar ainda mais a conclusão de um processo iniciado em 2024. Essa solução não se mostra compatível com os princípios da eficiência, da economicidade e da duração razoável do processo.

Dessa forma, não havendo vício na instrução nem prejuízo aos fiscalizados, não vejo fundamento para extinguir o processo sem resolução do mérito, devendo ser mantidos os atos já praticados e dado prosseguimento ao julgamento da auditoria.

Por fim, quanto à declaração de revelia do Sr. Sidiclei Giles de Andrade, no voto anteriormente proferido, declarei sua revelia em razão da ausência de manifestação após a notificação realizada nos autos.

Embora a revelia no âmbito deste Tribunal não produza os mesmos efeitos materiais previstos no processo civil, especialmente a presunção de veracidade dos fatos, entendo que sua declaração pressupõe a prévia citação do responsável.

Nesse ponto, merece acolhimento a ponderação apresentada no voto-vista de que “a revelia só deve ser reconhecida após uma citação válida”.

Há, portanto, diferença entre reconhecer que a notificação para oitiva possibilitou ao fiscalizado tomar conhecimento dos achados e apresentar esclarecimentos e atribuir a essa mesma notificação consequência processual própria da ausência de resposta à citação.

Quanto à revelia, contudo, entendo que assiste razão ao Conselheiro Davi Diniz. Embora a notificação tenha sido suficiente para assegurar a oportunidade de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

manifestação no âmbito da presente fiscalização, a declaração de revelia pressupõe prévia citação válida.

Assim, reconsidero o voto anteriormente proferido apenas nesse ponto, para afastar a declaração de revelia do Sr. Sidiclei Giles de Andrade.

Não identificando vício capaz de impedir o julgamento do mérito da presente auditoria, passo à análise dos achados.

2.2. Mérito

A presente fiscalização teve por objetivo verificar se o Sistema de Registro de Preços vinha sendo utilizado em conformidade com os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 para a contratação de obras e serviços de engenharia. A auditoria concentrou-se na análise da compatibilidade dos objetos licitados com as hipóteses legais de utilização do SRP, sem avançar sobre outros aspectos das contratações, como preços, execução contratual ou elaboração dos estudos técnicos. Trata-se, portanto, de auditoria voltada exclusivamente ao exame da correta utilização desse procedimento auxiliar de contratação.

Após analisar as justificativas apresentadas pelos responsáveis, a área técnica concluiu que elas não afastam os achados inicialmente apontados. A instrução enfrentou individualmente cada argumento defensivo, confrontando-o com a legislação aplicável, com a Nota Técnica IBR nº 01/2024 do IBRAOP e com a jurisprudência pertinente, concluindo pela manutenção das irregularidades, vejamos:

> 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.

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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.

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 prejulgado 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 prejulgado Conselheiro, Conselheiro Substituto ou Ministério Público junto ao Tribunal. ***(Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).***

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Caso instaurado, o incidente processual solucionará a questão levantada, constituindo prejulgado 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.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

9. 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;
10. 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.

11. Que, caso admitido pelo Plenário, sejam apartados os autos para o processamento do incidente de prejulgado;
12. Que, proferido o julgamento do incidente pelo Plenário, os autos sejam devolvidos àquele que suscitou a matéria incidental, para apreciação do mérito do processo;
13. Que, dirimida a questão, os respectivos autos sejam apensados ao processo em que se originou o incidente;
14. 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);
15. 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;
16. 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;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

- 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 MUNICIPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE DO ESPIRITO 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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

		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 (m², m³, kva) para atender as necessidades do município
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 PERTECENTES A REDE DE ENSINO DA PREFEITURA

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Após examinar a **Instrução Técnica Conclusiva nº 01298/2025**, as manifestações apresentadas pelos responsáveis e o **Parecer do Ministério Público de Contas nº 02037/2025**, verifico que a instrução processual enfrentou adequadamente as questões submetidas à apreciação desta Corte, analisando de forma individualizada as alegações defensivas e confrontando-as com a Lei nº 14.133/2021, a Nota Técnica IBR nº 01/2024 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, a jurisprudência deste Tribunal e do Tribunal de Contas da União, bem como com os elementos colhidos durante a fiscalização.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, anuiu às conclusões da unidade técnica, entendendo configuradas as irregularidades apontadas e manifestando-se pela adoção das medidas propostas, acrescidas da aplicação de multa aos responsáveis.

Passo, portanto, ao exame dos achados de auditoria, observando a mesma ordem adotada pela Área Técnica.

2.1 A1(Q1) – Inobservância do princípio do planejamento

A equipe técnica concluiu que as contratações analisadas violaram o princípio do planejamento, pois os objetos licitados já eram conhecidos pela Administração e poderiam ter sido previamente planejados, não se justificando a utilização do Sistema de Registro de Preços. O Ministério Público de Contas acompanhou esse entendimento.

É verdade que a Lei nº 14.133/2021 passou a permitir a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia. No entanto, essa alteração não afastou a necessidade de planejamento das contratações. Ao contrário, a nova lei reforçou a importância da fase preparatória e passou a tratar o planejamento como um dos pilares das contratações públicas.

O Sistema de Registro de Preços foi criado para atender situações específicas, em que a Administração não consegue definir previamente o momento da contratação ou a quantidade que será necessária. Quando a necessidade já é conhecida e o objeto pode ser definido com antecedência, a regra é outra: cabe à Administração

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

planejar a contratação, elaborar os estudos necessários e adotar a modalidade licitatória mais adequada, e foi exatamente o que a auditoria verificou nos presentes autos.

A Instrução Técnica Conclusiva demonstra que grande parte das contratações tinha por objeto a elaboração de projetos, reformas, ampliações e outros serviços que já faziam parte das necessidades conhecidas dos órgãos e entidades fiscalizados.

Nessas situações, era plenamente possível realizar o planejamento da contratação antes da licitação, não havendo razão para utilizar o Sistema de Registro de Preços.

As justificativas apresentadas pelos responsáveis também não alteram essa conclusão.

Em síntese, foi alegado que a utilização do SRP permitiria maior agilidade às contratações, facilitaria a execução de obras financiadas por convênios ou emendas parlamentares e reduziria o tempo necessário para iniciar os serviços. Entretanto, esses argumentos dizem respeito à conveniência da Administração, e não ao atendimento dos requisitos previstos em lei.

A eventual demora na liberação de recursos ou a expectativa de celebração de convênios pode influenciar o momento da execução da obra, mas não modifica o fato de que a necessidade da contratação já era conhecida pelo gestor. Da mesma forma, a busca por maior rapidez não afasta o dever de planejamento nem autoriza a utilização de procedimento diverso daquele previsto na legislação.

Em outras palavras, o Sistema de Registro de Preços não pode ser utilizado para suprir a ausência de planejamento administrativo ou para simplificar contratações que já poderiam ser estruturadas desde o início. Admitir essa prática significaria transformar um procedimento auxiliar, previsto para situações específicas, em regra geral para contratação de obras e serviços de engenharia, o que não encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021. Por essas razões, acompanho a conclusão da equipe técnica e do Ministério Público de Contas quanto à manutenção do presente achado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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

Como dito anteriormente, a Lei nº 14.133/2021 admite a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, todavia, está possibilidade está condicionada ao atendimento dos requisitos previstos na própria lei. Entre eles estão a existência de projeto padronizado, a ausência de complexidade técnica e operacional e a necessidade permanente ou frequente da contratação.

Assim, não basta que o objeto seja um serviço de engenharia. É preciso demonstrar que ele se enquadra nas hipóteses em que a lei autoriza a utilização do SRP. No caso dos autos, essa demonstração não ocorreu.

A equipe técnica verificou que a maior parte das atas analisadas tinha por objeto a elaboração de projetos, reformas, ampliações e outros serviços que exigem soluções específicas para cada contratação. Esses serviços dependem de estudos próprios e planejamento individualizado, o que afasta a padronização exigida pela Lei nº 14.133/2021.

Também concordo com a conclusão de que a existência de diversas escolas, unidades de saúde ou outros prédios públicos não significa, por si só, que exista necessidade permanente ou frequente capaz de justificar o uso do SRP. Cada obra possui características próprias e exige planejamento específico.

As justificativas apresentadas pelos responsáveis foram analisadas pelo corpo técnico, mas não demonstraram que estavam presentes os requisitos legais para utilização do Sistema de Registro de Preços.

Em síntese, os gestores alegaram que o SRP daria mais agilidade às contratações, facilitaria a execução de obras financiadas por convênios ou outros recursos e atenderia às necessidades frequentes da Administração. Contudo, esses argumentos não afastam as exigências previstas no art. 85 da Lei nº 14.133/2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

Como destacou a equipe técnica na instrução técnica conclusiva, a existência de diversas escolas, unidades de saúde ou outros prédios públicos não significa, por si só, que haja necessidade permanente ou frequente a justificar a utilização do SRP. Da mesma forma, a expectativa de recebimento de recursos ou a celebração de convênios não torna imprevisível uma contratação cuja necessidade já era conhecida pela Administração.

Além disso, os objetos analisados, como elaboração de projetos, reformas e ampliações, exigem estudos e soluções próprias para cada caso. Por isso, não podem ser considerados padronizados nem desprovidos de complexidade técnica, requisitos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 para utilização do Sistema de Registro de Preços.

Diante desse cenário, verifico que as razões apresentadas pelos responsáveis não são suficientes para afastar as conclusões da área técnica, permanecendo caracterizada a ausência dos requisitos legais para utilização do Sistema de Registro de Preços nas contratações examinadas. Dessa forma, acompanho a manutenção deste achado.

2.4 A3(Q1) – Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia

A manutenção dos dois achados anteriores leva ao reconhecimento da utilização indevida do Sistema de Registro de Preços nas contratações analisadas.

Conforme demonstrado pela equipe técnica, as atas de registro de preços foram utilizadas para contratar objetos que já eram conhecidos pela Administração e que exigiam planejamento próprio. Além disso, tratava-se de serviços que não atendiam aos requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 para utilização do Sistema de Registro de Preços. Em sua maioria, as contratações envolviam elaboração de projetos, reformas, ampliações e outros serviços de engenharia que exigem soluções específicas para cada empreendimento, o que afasta a padronização e a previsibilidade exigidas pela legislação.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

É importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 passou a permitir a utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia. No entanto, essa possibilidade não é irrestrita. A Administração deve demonstrar que a contratação atende aos requisitos previstos na lei, o que, conforme demonstrado pela auditoria, não ocorreu no presente caso.

Os responsáveis alegaram, em síntese, que a utilização do Sistema de Registro de Preços daria mais agilidade às contratações, facilitaria a captação e a utilização de recursos e atenderia melhor às necessidades da Administração. Também afirmaram que a existência de diversas obras e demandas recorrentes justificaria a adoção desse procedimento.

Contudo, como bem destacou a equipe técnica, esses argumentos não afastam a necessidade de cumprir os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021. A busca por maior agilidade ou conveniência administrativa não autoriza a utilização do Sistema de Registro de Preços em situações que exigem planejamento específico.

Além disso, admitir a utilização do SRP para objetos como os analisados nestes autos significaria permitir que esse procedimento substituísse o planejamento das contratações públicas. Essa não foi a intenção da Lei nº 14.133/2021, que passou a admitir o SRP para obras e serviços de engenharia apenas em situações específicas e desde que observados os requisitos legais.

O Ministério Público de Contas também concluiu que esses requisitos não foram atendidos, manifestando-se pela manutenção do achado e ressaltando que o Sistema de Registro de Preços não é compatível com contratações de objetos previamente conhecidos e que poderiam ser planejados pela Administração.

Assim, não identifico elementos que justifiquem afastar as conclusões alcançadas pelo corpo técnico, as quais foram acompanhadas pelo Ministério Público de Contas. Desse modo, mantenho o presente achado.

Por fim, destaco que o Ministério Público de Contas divergiu da equipe técnica apenas quanto à aplicação de multa aos responsáveis. Nesse ponto, contudo, entendo que a sanção não deve ser aplicada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

É certo que as irregularidades apontadas pela equipe técnica restaram caracterizadas, razão pela qual acompanho a manutenção dos achados de auditoria. Todavia, a constatação da irregularidade, por si só, não conduz automaticamente à aplicação de penalidade. A responsabilização sancionatória deve considerar as circunstâncias do caso concreto e a conduta dos agentes envolvidos.

No presente caso, a matéria discutida decorre da aplicação de dispositivos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, cuja utilização para obras e serviços de engenharia ainda não contava com entendimento consolidado no âmbito desta Corte. Tanto que a própria equipe técnica propôs a instauração de incidente de prejulgado para uniformizar a interpretação acerca dos requisitos para utilização do Sistema de Registro de Preços nessas contratações.

Embora o incidente não tenha sido conhecido por questões processuais, esse fato demonstra que o tema ainda suscitava dúvidas interpretativas quando as contratações foram realizadas, especialmente em razão das alterações promovidas pela nova Lei de Licitações.

Além disso, não há nos autos elementos que demonstrem que os gestores tenham atuado com dolo, má-fé ou erro grosseiro. As irregularidades reconhecidas neste voto decorrem da utilização do Sistema de Registro de Preços em desacordo com os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021. Contudo, não há qualquer indício de que os responsáveis tenham agido com a intenção de obter vantagem indevida ou causar prejuízo ao erário.

Também merece destaque que a própria equipe técnica, ao concluir pela manutenção dos achados, não propôs a aplicação de multa, limitando-se à expedição de determinações e orientações para adequação das futuras contratações. Esse encaminhamento evidencia que, no caso concreto, deve prevalecer a função orientadora e pedagógica desta Corte de Contas, voltada ao aperfeiçoamento da gestão pública e à prevenção de novas irregularidades. As determinações expedidas são suficientes para orientar os jurisdicionados quanto à correta aplicação da Lei nº 14.133/2021 e evitar a repetição das impropriedades

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

verificadas, mostrando-se, neste momento, desnecessária a aplicação de sanção pecuniária.

Diante desse contexto, entendo que as determinações e orientações propostas pela equipe técnica são suficientes para corrigir as impropriedades identificadas e prevenir sua repetição. Por essas razões, divirjo do Ministério Público de Contas apenas quanto à aplicação de multa, deixando de aplicá-la aos responsáveis.

Ante o exposto, divergindo parcialmente do entendimento exposto pela Área Técnica e do Ministério Público de Contas**,** VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

3.1. **DETERMINAR** aos responsáveis pelas contratações relacionadas no quadro abaixo que, caso as respectivas Atas de Registro de Preços ainda estejam vigentes, **promovam, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a realização de nova contratação por modalidade licitatória compatível com a natureza do objeto, em substituição às contratações realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços**:

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 MUNICIPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NOROESTE DO ESPIRITO SANTO - CIM NOROESTE

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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 (m², m³, kva) para atender as necessidades do município
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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

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 PERTECENTES A REDE DE ENSINO DA PREFEITURA

3.2. **DETERMINAR** aos responsáveis que, no **prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a utilização das Atas de Registro de Preços fique restrita aos itens cuja interrupção do fornecimento ou da prestação dos serviços possa acarretar prejuízo à população**, ficando vedada a utilização dos demais itens após o término do prazo fixado;

3.3. **DAR CIÊNCIA** às entidades auditadas de que:

a) o Sistema de Registro de Preços não é admissível para objetos que não apresentem características de imprevisibilidade;

b) não é cabível a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos que apresentem complexidade técnica, especialmente para elaboração de projetos de engenharia;

c) não é adequada a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos caracterizados pela heterogeneidade, em especial projetos de engenharia;

d) ao optar pela utilização do Sistema de Registro de Preços, a Administração deve separar os objetos que efetivamente se enquadram nesse procedimento auxiliar daqueles que exigem planejamento e contratação específicos;

e) não é viável a utilização do Sistema de Registro de Preços para objetos não padronizáveis e não repetitivos, como reformas e ampliações de edificações.

3.4. **DAR CIÊNCIA** desta decisão aos interessados.

3.5. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

1. ACÓRDÃO TC-0770/2026:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:

1.1. EXTINGUIR o processo, sem resolução do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do feito;

1.2. ENCAMINHAR os presentes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo**,** para que seja realizada uma avaliação técnica acerca da necessidade de adoção de providências institucionais, incluindo eventual capacitação específica das equipes responsáveis pela instrução processual, revisão de procedimentos internos **ou** da necessidade implementação de treinamento obrigatório sobre os requisitos mínimos de auditoria, responsabilização de agentes públicos e formação válida do processo;

1.3. DAR CIÊNCIA desta decisão aos interessados;

1.4. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado**.**

2. Por maioria, nos termos do voto vista do conselheiro Davi Diniz de Carvalho. Vencido o relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner, que votou por expedir determinações.

3. Data da Sessão: 8/10/2026 - 52ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 16476-123CC-98418