PROCESSO Nº 12152-0200/26-7 – Tutela de Urgência

SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS – SOP

Trata-se de **Tutela de Urgência** instaurada para apurar indícios de irregularidades relevantes no **Pregão Eletrônico n° 9.234/2026** (peça 7805081), sob responsabilidade da **Secretaria de Obras Públicas – SOP**, que tem por objeto a segunda fase de contratações de serviços de manutenção escolar por meio do Sistema de Registro de Preços **–** SRP em 322 (trezentas e vinte e duas) unidades escolares estaduais, agrupadas em 7 (sete) lotes vinculados a 6 (seis) Coordenadorias Regionais de Obras Públicas (CROPs).

A **Informação n° 43/2026 – SAEDE** (peça 7805374) propõe a **concessão de tutela de urgência**, a fim de evitar a homologação do certame antes da análise do mérito por este Tribunal, diante da identificação de indícios de descumprimento de disposições da Lei Federal n° 14.133/2021, bem como de aparente inobservância às diretrizes fixadas por esta Corte em julgamento anterior envolvendo procedimentos licitatórios de objeto semelhante conduzidos pela própria Secretaria de Obras Públicas.

O exame realizado pela auditoria foi estruturado nos seguintes apontamentos: I) utilização de método de estimativa de custos e quantidades em desacordo com a Lei nº 14.133/2021; II) ausência de planejamento dos serviços de manutenção escolar a serem contratados por meio do SRP; III) desatendimento ao requisito de padronização previsto no art. 85, inciso I, da Lei nº 14.133/2021; IV) ausência de delimitação objetiva e precisa dos itens da tabela SINAPI[1] objeto do registro de preços.

Intimada para prestar esclarecimentos, a **SOP** juntou aos autos a peça 7864425, por meio da qual a **Sra. Izabel Christina Cotta Matte**, Titular da Pasta, apresentou extensas considerações acerca dos apontamentos realizados pela unidade

[1] Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.

Assinado digitalmente por: Alexandre Postal em 22/10/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.E26D.EA2E.CCD7.CA9A.842D.

técnica.

Em apertada síntese, a gestora esclarece que os critérios de estimativa de custos e quantitativos foram elaborados com base em série histórica de contratações efetivamente executadas, cujos dados guardam relação com os parâmetros relativos ao SINAPI e às contratações similares realizadas pela Administração Pública, em consonância com o art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Afirma que a metodologia resulta em projeções que não têm por finalidade determinar antecipadamente qual intervenção será realizada em cada escola, mas dimensionar a capacidade máxima que deverá estar disponível durante a vigência da Ata.

Ademais, argumenta que o processo foi precedido de Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de Referência – TR, memorial de cálculo, Projeto Padrão de Manutenção Predial – PPMP, padronização de insumos e mecanismos de controle, destacando que a natureza da manutenção predial sob demanda impede a identificação prévia de todas as intervenções futuras, sem que isso implique ausência de planejamento ou afronta aos arts. 23, 82 e 85 da Lei nº 14.133/2021.

Defende que para a atual contratação não foi parametrizada a integralidade da tabela SINAPI, mas mantida apenas cerca de 65% (sessenta e cinco por cento) de suas composições, delimitando objetivamente as composições SINAPI compatíveis com o objeto.

Quanto ao pedido cautelar, argumenta que a controvérsia estabelecida nos autos é, essencialmente, de natureza metodológica, não tendo sido evidenciado pela Auditoria sobrepreço, superfaturamento, restrição à competitividade ou direcionamento que resulte em dano ao erário.

Afirma que a paralisação do certame produziria risco de mora reversa, por comprometer a capacidade de resposta do Estado às necessidades de manutenção de centenas de escolas, especialmente diante da recorrência de eventos climáticos severos.

Destaca, ainda, que o modelo adotado teria proporcionado ganhos de eficiência, governança e economicidade, com redução significativa do tempo médio de

Assinado digitalmente por: Alexandre Postal em 22/10/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.E26D.EA2E.CCD7.CA9A.842D.

atendimento das demandas, ampliação do número de escolas beneficiadas e fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, rastreabilidade e controle.

Por fim, requer o afastamento dos apontamentos e o regular prosseguimento do certame.

A análise de esclarecimentos realizada pelo **Centro Especializado de Auditoria de Obras Públicas – CEAOP** (peça 7905086) concluiu que os esclarecimentos não afastam a principal crítica da Auditoria: a ausência de levantamento prévio das reais necessidades de manutenção das 322 escolas abrangidas pela contratação. Segundo a instrução, a SOP continua fundamentando a estimativa de preços e quantitativos de forma paramétrica, sem diagnóstico individualizado das patologias existentes, embora o próprio termo de referência reconheça a existência de um expressivo passivo de manutenção acumulado.

Nesse contexto, as intervenções atualmente necessárias seriam, em grande medida, previsíveis e passíveis de identificação prévia, circunstância que fragilizaria o argumento da imprevisibilidade utilizado para justificar a adoção do Sistema de Registro de Preços.

Ademais, entende que a metodologia implementada altera a forma de cálculo, mas não supera o problema apontado em processos anteriores, permanecendo a indefinição dos serviços efetivamente necessários e dos quantitativos a serem executados.

A instrução também considera que não houve atendimento às determinações anteriores do Tribunal quanto à delimitação objetiva dos serviços e à existência de projeto padronizado.

Destaca que o denominado rol de composições é expressamente classificado como “não exaustivo”, admitindo a utilização de composições próprias e até a criação de novas composições durante a execução contratual, o que seria incompatível com o conceito de padronização exigido pelo art. 85 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, entende que a redução do universo de itens do SINAPI não eliminou a ampla discricionariedade na definição futura dos serviços, permanecendo

Assinado digitalmente por: Alexandre Postal em 22/10/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.E26D.EA2E.CCD7.CA9A.842D.

ausente a delimitação precisa dos objetos a serem contratados.

Diante do exposto, conclui que os aperfeiçoamentos apresentados não demonstram o cumprimento das determinações constantes da decisão anterior desta Corte, razão pela qual mantém o entendimento favorável à concessão de tutela de urgência e à suspensão do procedimento até o exame de mérito.

Por se tratar de momento processual em que incumbe uma análise em sede de cognição sumária, passo à estrita verificação da existência dos requisitos autorizadores da concessão da Tutela de Urgência, quais sejam o ***fumus boni iuris*** e o ***periculum in mora***, previstos no artigo 2º da Resolução TCE nº 1.112/2019.

Inicialmente oportuno registrar que, em consulta ao procedimento[2] em 07/10/2026, observo que os lotes 2, 3, 5, 6 e 7 já se encontram homologados, conforme sintetizado no quadro abaixo.

Lote	Quantidade de escolas	Valor estimado (R$)	Desconto ofertado (R$)	Licitante vencedor (R$)	Sede
2	35	54.441.964,88	25,00%	I L Azevedo Engenharia Ltda., CNPJ nº 29.383.128/0001-63	Natal/RN
3	46	49.616.083,62	5,77%	Scalle Construções, Reformas e Instalações Ltda., CNPJ nº 19.024.253/0001-23	Magé/RJ
5	54	52.980.469,75	4,70%		Magé/RJ
7	36	66.062.506,00	3,00%		Magé/RJ
6	53	82.965.114,02	13,07%	Zanatta Engenharia Ltda., CNPJ nº 09.174.279/0001-02	São Paulo/SP

De qualquer forma, em consonância com o entendimento da Auditoria, verifico que o certame deixa dúvidas quanto à natureza dos serviços a serem efetivamente prestados.

Com efeito, embora o edital tenha definido o escopo da contratação como sendo a prestação de serviços de reparos em geral, pequenas adaptações e reformas, o conteúdo de seus anexos (ETP e TR), aliado ao caráter não exaustivo das composições de custos utilizadas como referência, sugere a possibilidade de execução de intervenções e reformas de maior complexidade, que extrapolariam os serviços rotineiros de manutenção predial (peça 7805374, p. 10 a 12; peça 7805177, p. 370 a 476).

Essa delimitação é relevante, pois uma reforma que acarrete alteração

[2] https://www.compras.rs.gov.br/editais/9234_2026/354640

Assinado digitalmente por: Alexandre Postal em 22/10/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.E26D.EA2E.CCD7.CA9A.842D.

Página 827
Processo 12152-0200/26-7
Página da peça 5
Peça 7946646
DOCUMENTO PÚBLICO

substancial das características originais de uma edificação escolar poderá se enquadrar como obra não padronizável, diante de possíveis demandas de soluções técnicas individualizadas, descaracterizando a utilização do SRP para o respectivo caso, conforme dispõe o art. 85 da Lei Federal n° 14.133/2021.

> *Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:*
>
> *I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;*
>
> *II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.*

Não por acaso, questões semelhantes às ora examinadas já foram objeto de representações (Processos n°s 9798-0200/26-4 e 6158-0200/26-6) submetidos à apreciação deste Gabinete, os quais evidenciaram riscos decorrentes da utilização de atas de registro de preços sob responsabilidade da SOP para a execução de intervenções que teriam extrapolado os serviços ordinários de manutenção predial.

Portanto, tais disposições ampliam as incertezas quanto à efetiva delimitação do objeto e à existência da padronização exigida no supracitado artigo 85, circunstância que, em análise preliminar, confere plausibilidade jurídica à irregularidade apontada e já evidencia a presença do ***fumus boni iuris***.

Ademais, o critério de julgamento adotado de maior desconto, de forma indireta, sobre composições referenciais do SINAPI e sobre composições próprias da SOP, não assegura, por si só, a manutenção da economicidade obtida na fase licitatória durante a execução contratual, pois o caráter não exaustivo das composições previstas viabiliza a criação ou adaptação de composições de custos sem aderência aos parâmetros estabelecidos no § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, entendo pertinente registrar que, conforme consignado na Informação nº 20/2026 – SAEDE, produzida no âmbito da análise do Contrato FPE nº 2025/21862[3], referente a obras no Instituto Estadual Couto de Magalhães, no Município de Arroio dos Ratos, objeto do Processo de Representação nº 6158-0200/26-6, o Corpo Técnico deste Tribunal constatou que o orçamento contratado era composto

[3] Oriundo da Ata de Registro de Preços nº 1134/2024, gerada pelo Edital nº 9152/2024.

Assinado digitalmente por: Alexandre Postal em 22/10/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.E26D.EA2E.CCD7.CA9A.842D.

por 101 itens, dos quais 57 correspondiam a composições externas ao SINAPI, tendo sido identificado possível sobrepreço de R$ 874.236,13 (oitocentos e setenta e quatro mil, duzentos e trinta e seis reais e treze centavos) em apenas três itens.

Logo, mostra-se configurado o ***periculum in mora***, tendo em vista que a continuidade do certame poderá ensejar a formação de atas de registro de preços aptas a respaldarem futuras contratações cujo escopo, quantitativos e custos finais apresentem significativa margem de indeterminação, potencializando o risco de comprometimento da economicidade das contratações e de ocorrência de prejuízos ao erário.

Diante do exposto, estando presentes os requisitos ensejadores da concessão da medida cautelar, **DECIDO** pelo **deferimento da tutela de urgência**, sem prejuízo de sua reapreciação a qualquer tempo, de ofício ou mediante provocação, nos termos do art. 12, inciso XI, do RITCE, **determinando a imediata suspensão do procedimento licitatório no estágio em que se encontra**, até que este Tribunal analise o mérito das questões reportadas pela Auditoria.

Ciência ao **Ministério Público de Contas**, nos termos do inciso VII do artigo 36 do Regimento Interno do TCE/RS.

Transcorrido o prazo regimental para a interposição de Agravo, e nos termos do artigo 13, inciso II, da Resolução TCE n° 1112/2019, **intime-se** o **Gestor** para que, caso deseje, preste **esclarecimentos** no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, juntando a documentação comprobatória que entender pertinente.

Na sequência, após a elaboração da análise dos esclarecimentos, **remetam-se** os autos ao **Ministério Público de Contas** para emissão de Parecer, nos termos do artigo 13, inciso IV, da Resolução TCE n° 1112/2019 e do artigo 36, inciso II, do RITCE.

Após, retorne o processo a este Gabinete.

Alexandre Postal,

Conselheiro Relator.

C:\tmp\2423179269227079508 4

Assinado digitalmente por: Alexandre Postal em 22/10/26.
Confira a autenticidade do documento em www.tce.rs.gov.br. Identificador: PRE.E26D.EA2E.CCD7.CA9A.842D.