# SENTENÇA

| | |
|---|---|
| **PROCESSO:** | **TC-007100.989.23** |
| **CONTRATANTE:** | Prefeitura Municipal de Paranapanema |
| **RESPONSÁVEL:** | Rodolfo Hessel Fanganiello, Prefeito à época |
| **CONTRATADA:** | APENG Serviços e Construções Ltda. |
| **RESPONSÁVEL:** | Adriano Pessoa dos Santos, Diretor Proprietário à época |
| **OBJETO:** | Contratação de empresa especializada para execução de serviços remanescentes para a conclusão da execução da obra de construção de unidade escolar "Escola Estadual Mario Covas" |
| **ASSUNTO:** | **Licitação**: **Concorrência nº 01/2022. Contrato: nº 72/2022**, de 13/09/2022 - vigência: 19/09/2022 a 19/09/2023 |
| **EXERCÍCIO:** | 2022 |
| **VALOR:** | R$ 3.983.226,83 |
| **INSTRUÇÃO**: | UR- 16 / DSF-I |
| **ADVOGADOS:** | José Américo Lombardi, OAB/SP nº 107.319; Rosely de J. Lemos, OAB/SP nº 124.850; Cássio Telles Ferreira Netto, OAB/SP n° 107.509; Claudia Patricia Stricagnolo, OAB/SP nº 248.833; Antonio Carlos de Freitas Júnior, OAB/SP nº 313.493; Thamires Vieira Pinheiro, OAB/SP nº 378.359; Rodrigo de Jesus Genuncio de Carvalho; OAB/SP nº 458.602; Enzo Scatolin Camacho, OAB/SP nº 457.152; Yanka Gama Teixeira, OAB/SP nº 456.492; Juliana Rodrigues Zamboni, OAB/SP nº 424.545; Natália Maria Broleze, OAB/SP nº 426.686; Anna Luiza Manarelli Queiroz, OAB/SP nº 225.424; |

**EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA**

**TERMOS ADITIVOS**

| | |
|---|---|
| **PROCESSO:** | **TC-019727.989.23** |
| **CONTRATANTE:** | Prefeitura Municipal de Paranapanema |
| **RESPONSÁVEL:** | Rodolfo Hessel Fanganiello, Prefeito à época |
| **CONTRATADA:** | APENG Serviços e Construções Ltda. |

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

| | |
|---|---|
| **RESPONSÁVEL:** | Adriano Pessoa dos Santos, Diretor Proprietário à época |
| **ASSUNTO:** | **1º Termo Aditivo**, de 30/01/2023 – Finalidade: acrescer ao contrato, o valor de R$ 158.381,53, atualizando-se o valor global do contrato em R$ 4.141.608,36, correspondente a 3,98% do valor inicial do contrato. - (T.C.N. eventos 1.33 e 1.34 do TC-007100.989.23) |
| **EXERCÍCIO:** | 2023 |
| **VALOR:** | R$ 158.381,53 |
| **INSTRUÇÃO**: | UR- 16 / DSF-I |
| **ADVOGADOS:** | José Américo Lombardi, OAB/SP nº 107.319; Rosely de J. Lemos, OAB/SP nº 124.850; Cássio Telles Ferreira Netto, OAB/SP n° 107.509; Claudia Patricia Stricagnolo, OAB/SP nº 248.833; Antonio Carlos de Freitas Júnior, OAB/SP nº 313.493; Thamires Vieira Pinheiro, OAB/SP nº 378.359; Rodrigo de Jesus Genuncio de Carvalho; OAB/SP nº 458.602; Enzo Scatolin Camacho, OAB/SP nº 457.152; Yanka Gama Teixeira, OAB/SP nº 456.492; Juliana Rodrigues Zamboni, OAB/SP nº 424.545; Natália Maria Broleze, OAB/SP nº 426.686; Anna Luiza Manarelli Queiroz, OAB/SP nº 225.424 |

| | |
|---|---|
| **PROCESSO:** | **TC-019746.989.23** |
| **CONTRATANTE:** | Prefeitura Municipal de Paranapanema |
| **RESPONSÁVEL:** | Rodolfo Hessel Fanganiello, Prefeito à época |
| **CONTRATADA:** | APENG Serviços e Construções Ltda. |
| **RESPONSÁVEL:** | Adriano Pessoa dos Santos, Diretor Proprietário à época |
| **ASSUNTO:** | **2º Termo Aditivo**, de 18/09/2023 – Finalidade: prorrogar o prazo de execução da obra por mais 6 meses, ou seja, de 19/09/2023 a 19/03/2024. - (T.C.N. eventos 1.33 e 1.34 do TC-007100.989.23) |
| **EXERCÍCIO:** | 2023 |
| **VALOR:** | Prejudicado |
| **INSTRUÇÃO**: | UR- 16 / DSF-I |
| **ADVOGADOS:** | José Américo Lombardi, OAB/SP nº 107.319; Rosely de J. Lemos, OAB/SP nº 124.850; Cássio Telles Ferreira Netto, OAB/SP n° 107.509; Claudia Patricia Stricagnolo, OAB/SP nº 248.833; Antonio Carlos de Freitas Júnior, OAB/SP nº 313.493; Thamires Vieira Pinheiro, OAB/SP nº 378.359; Rodrigo de Jesus Genuncio de Carvalho; OAB/SP nº 458.602; Enzo Scatolin Camacho, OAB/SP nº 457.152; Yanka Gama Teixeira, OAB/SP nº 456.492; |

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

| | |
|---|---|
| | Juliana Rodrigues Zamboni, OAB/SP nº 424.545; Natália Maria Broleze, OAB/SP nº 426.686; Anna Luiza Manarelli Queiroz, OAB/SP nº 225.424; Renata C. C. Freitas, OAB/SP nº 506.401; Leandro Alves dos Santos, OAB/SP nº 502.598 |
| **PROCESSO:** | **TC-016018.989.25** |
| **CONTRATANTE:** | Prefeitura Municipal de Paranapanema |
| **RESPONSÁVEL:** | Rodolfo Hessel Fanganiello, Prefeito à época |
| **CONTRATADA:** | APENG Serviços e Construções Ltda. |
| **RESPONSÁVEL:** | Adriano Pessoa dos Santos, Diretor Proprietário à época |
| **ASSUNTO:** | **3º Termo Aditivo**, de 21/05/2025.<br>Finalidade:<br>- prorrogar o prazo de execução da obra por mais 12 meses, de 20/05/2025 a 20/05/2026;<br>- Acréscimo ao contrato do valor de R$ 812.028,15, ou 20,39%;<br>- Supressão ao contrato do valor de R$ 101.182,38, ou 2,54%<br>(T.C.N. eventos 1.33 e 1.34 do TC-007100.989.23) |
| **EXERCÍCIO:** | 2023 |
| **VALOR:** | Prejudicado |
| **INSTRUÇÃO**: | UR- 16 / DSF-I |
| **ADVOGADOS:** | José Américo Lombardi, OAB/SP nº 107.319; Rosely de J. Lemos, OAB/SP nº 124.850; Cássio Telles Ferreira Netto, OAB/SP n° 107.509; Claudia Patricia Stricagnolo, OAB/SP nº 248.833; Antonio Carlos de Freitas Júnior, OAB/SP nº 313.493; Thamires Vieira Pinheiro, OAB/SP nº 378.359; Rodrigo de Jesus Genuncio de Carvalho; OAB/SP nº 458.602; Enzo Scatolin Camacho, OAB/SP nº 457.152; Yanka Gama Teixeira, OAB/SP nº 456.492; Juliana Rodrigues Zamboni, OAB/SP nº 424.545; Natália Maria Broleze, OAB/SP nº 426.686; Anna Luiza Manarelli Queiroz, OAB/SP nº 225.424; Renata C. C. Freitas, OAB/SP nº 506.401; Leandro Alves dos Santos, OAB/SP nº 502.598; Carolina Dalla Pace, OAB/SP nº 314.103 |

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

## RELATÓRIO

Em exame a **Concorrência nº 01/2022** promovida pela Prefeitura Municipal de Paranapanema com a finalidade de contratação de empresa especializada para execução de serviços remanescentes para a conclusão da execução da obra de construção de unidade escolar "Escola Estadual Mario Covas" e respectivo Contrato n° 72/2022, de 13/09/2022, firmado com a empresa APENG Serviços e Construções Ltda. no valor inicial de R$ 3.983.226,83.

Em trâmite conjunto os processos de **aditamentos** TC's-019727.989.23, 019746.989.23 e 016018.989.25. O processo de **acompanhamento da execução contratual** (TC-007473.989.23) será julgado oportunamente quando do encerramento do contrato.

No que tange à **licitação** e ao **contrato** (TC-007100.989.23), a Auditoria registrou os seguintes apontamentos de irregularidades, os quais comprometeram o procedimento licitatório e o contrato examinados (relatório evento 25.8):

a. Ausência de Levantamento Topográfico, de Sondagem do subsolo do terreno, de Projeto de Instalações Telefônicas e de Projeto de Instalações de Ar-Condicionado (item 4.1);

b. Ausência de ART's dos responsáveis pelo orçamento do Projeto Básico (item 5.1);

c. Não exigência no edital da composição da taxa de BDI nas propostas das licitantes, não sendo apresentado o detalhamento a composição dos custos na proposta vencedora (item 8.1);

d. Ausência de publicação do Edital no Diário Oficial da União (item 9), tendo em vista que envolve recursos federais;

e. Ausência de parecer técnico fundamentado para a fixação da parcela de maior relevância para fins de atestado de desempenho anterior (item 13);

f. Proibição à participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio sem justificativa técnica apresentada (item 15);

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

g. Ausência de encaminhamento da planilha orçamentária contratada ao sistema Audesp – FARO, em desatendimento ao Comunicado GP nº 10/2022 (item 35.1);

h. Vigência contratual sem definição de prazo, uma vez que tem início com a sua assinatura e encerra-se na data da emissão do Termo de Recebimento Definitivo (item 38).

No âmbito dos processos de **termos aditivos**, a Auditoria constatou as seguintes ocorrências:

1. **Termo Aditivo nº 01**, de 30/01/2023 (TC-019727.989.23):
   a. Defasagem de 9 meses entre a data base da planilha orçamentária do presente aditivo (04/2022) e a data de sua assinatura (30/01/2023) – item 9;
   b. Não foi apresentado comprovante de garantia suplementar (item 14).
2. **Termo Aditivo nº 02**, de 18/09/2023 (TC-019746.989.23):
   a. Não foram apresentados documentos comprobatórios dos eventos que causaram os atrasos para justificar a dilação de prazo por mais 6 meses (item 11);
   b. A garantia apresentada não cobre todo o prazo de execução da obra, bem como o valor corresponde a 4,81% do valor atualizado do contrato, é inferior ao percentual de 5% estabelecido na contratação inicial (item 15).
3. **Termo Aditivo nº 03**, de 21/05/2025 (TC-016018.989.25):
   a. Efetivação de reajuste no valor de R$ 233.017,32 não previsto no instrumento contratual, sendo que a correção efetivada no período outubro/2022 a setembro de 2023 era expressamente vedada no contrato por ser o primeiro ano de vigência contratual.

Cumpre registrar que foi constatada a existência de contratação anterior, com a mesma finalidade, conforme dados constantes do quadro a seguir:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

| Contratação | | | |
|---|---|---|---|
| | **Atual** | **Anterior** | **Anterior** |
| **Orçamento Estimado: R$** | 4.489.095,75 | Não consta | Não consta |
| **N.º Participantes na Licitação:** | 2 | 6 | 10 |
| **Empresa Vencedora:** | APENG Serviços e Construç Ltda. | ATLÂNTICA Construções Comércio e Serviços Eirelli | LIMASTRO Comercial e Construtora Ltda. Epp. |
| **Data da contratação:** | 13/09/2022 | 09/03/2015 | 02/06/2011 |
| **Licitação/Contrato:** | Concorrência nº 01/2022 Contrato nº 072/2022 | Concorrência nº 02/2014 Contrato nº 024/2015 | Concorrência nº 01/2011 Contrato nº 084/2011 |
| **Objeto:** | Contratação de empresa especializada para execução de serviços remanescentes para a conclusão da execução da obra de construção de unidade escolar "Escola Estadual Mario Covas". | Execução de serviços remanescentes de construção de uma escola denominada "Mário Covas", na modalidade de empreitada global com fornecimento de mão-de-obra, material, equipamentos, maquinários e ferramentas necessárias para a execução. | Contratação de uma empresa especializada para executar serviços de construção de 01 (uma) escola – "EE Mário Covas", num total de 1.842,62 m2, com fornecimento de mão-de-obra, material e equipamentos. |
| **Preço praticado (R$):** | 3.983.226,83 | 2.388.850,83 | 2.162.370,74 |
| **Processo:** | TC-007100.989.23[1] | TC-000315.016.15[2] | TC-000114.016.15[3] |
| **Relatoria:** | Conselheiro Renato Martins Costa | Conselheira Cristiana de Castro Moraes | Conselheira Cristiana de Castro Moraes |
| **Decisão:** | Em trâmite | **Irregulares** | **Irregulares** |

[1] **TC-007100.989.23:** Decisão em trâmite.

[2] **TC-000315.016.15:** Decisão de Segunda Câmara, em Sessão de 18/06/2024, julgou **irregulares** a Concorrência nº 02/2014, o Contrato nº 024/2015, o Primeiro Termo Aditivo, de 09/03/2016, e a Execução Contratual. DOE de 10/07/2024.

Decisão mantida pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 09/10/2024, em voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Antonio Roque Citadini que **negou provimento** ao Recurso Ordinário interposto e **manteve a decisão de 1ª instância**. DOE de 23/10/2024.

Decisão do Tribunal Pleno, em Sessão de 14/05/2025, em cujo voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Renato Martins Costa acolheu **parcialmente** os Embargos de Declaração em Recurso Ordinário apenas para o fim declarar a omissão relacionada ao pleito de arquivamento dos autos, **rejeitando**, nessa conformidade, o pedido de atribuição do **efeito modificativo pretendido** pelo Embargante e **mantendo** as **demais razões de decidir**. DOE de 11/07/2025.

[3] **TC-00114.016.15:** Decisão de Segunda Câmara, em Sessão de 18/06/2024, julgou **irregulares** a nº 01/2011, do Contrato nº 084/2011, de 02/06/2011, do Termo de Aditamento de 22/06/2012, do Termo de Aditamento de 24/07/2012 e da Execução Contratual. DOE de 10/07/2024.

Decisão mantida pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 09/10/2024, em voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Antonio Roque Citadini que **negou provimento** ao Recurso Ordinário interposto e **manteve a decisão de 1ª instância**. DOE de 23/10/2024.

Decisão do Tribunal Pleno, em Sessão de 14/05/2025, em cujo voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Renato Martins Costa acolheu **parcialmente** os Embargos de Declaração em Recurso Ordinário apenas para o fim declarar a omissão relacionada ao pleito de arquivamento dos autos, **rejeitando**, nessa conformidade, o pedido de atribuição do **efeito modificativo pretendido** pelo Embargante e **mantendo** as **demais razões de decidir**. DOE de 11/07/2025.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

Oportunizado o contraditório e a ampla defesa, a Prefeitura do Município de Paranapanema, representada pelo Senhor Rodolfo Hessel Fanganiello, Prefeito à época, por intermédio de seus procuradores, apresentou suas justificativas acompanhadas de documentação correlata conforme se percebe nos eventos 65.1/65.6 do TC-007100.989.23, 118.1/118.9 do TC-019727.989.23, 114.1/114.9 do TC-019746.989.23 e 73.1 do TC-016018.989.25.

Por sua vez, a empresa APENG Serviços e Construções Ltda., representada pelo Senhor Adriano Pessoa dos Santos, Diretor Proprietário, à época, por intermédio de seus procuradores, apresentou suas razões conforme acostadas nos eventos 162.1 do TC-07100.989.23, 71.1/71.4 do TC-019727.989.23, 69.1 do TC-019746.989.23 e 80.1 do TC-016018.989.25.

Encaminhados os autos com vista ao *d.* Ministério Público de Contas, os processos retornaram sem manifestação pelo *Parquet*, haja vista que não foram selecionados para análise específica, nos termos do Ato Normativo PGC nº 006/2014, publicado no DOE de 08/02/2014.

Vieram os autos a este julgador por força da Resolução nº 12/2025, Disposições Transitórias, art. 1º.

Encontram-se acostados junto aos eventos 1.33 e 1.34 do TC-007100.989.23, 1.16 do TC-019727.989.23, 1.13 do TC-019746.989.23 e 1.9 – fls. 03/08 do TC-016018.989.25.os Termos de Ciência e de Notificação assinados pelos responsáveis da prefeitura contratante e da empresa contratada, dando-lhes ciência para acompanhamento do julgamento do presente ajuste por este Tribunal de Contas para que, possam, querendo, exercer o direito de defesa, interpor recurso e adotar as demais medidas que entenderem cabíveis.

É o relatório.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

**DECISÃO**

Em preliminar, registro que o processo de Acompanhamento da Execução Contratual está sendo tratado no TC-007473.989.23 e lá será julgado oportunamente.

Ainda em sede preliminar, registro que os autos tratam da contratação de empresa especializada para a execução dos serviços **remanescentes** destinados à conclusão da obra de construção da unidade escolar "Escola Estadual Mario Covas". Referida obra, vinculada ao Convênio PAC nº 00193/2010, foi encontrada pela atual gestão sem a devida finalização, situação que poderia ensejar a devolução dos recursos recebidos da Secretaria de Desenvolvimento da Educação – SDE, aplicados a título de investimento na educação municipal, bem como a incidência de eventuais penalidades aos gestores responsáveis.

Nesse contexto, inexistindo possibilidade de renegociação com as participantes da licitação anterior e diante da paralisação da obra, houve sua retomada em 07/04/2022 (evento 1.3 do TC-007100.989.23), culminando na celebração do atual contrato em 13/09/2022. Contudo, a execução contratual voltou a sofrer sucessivas paralisações[4], tendo sido expedida Ordem de Reinício de Serviço em 21/05/2025 e, conforme previsto contratualmente, o prazo máximo para execução dos serviços se estenderá até 20/06/2026.

No mérito, em que pese o Prefeito à época (Senhor Rodolfo Hessel Fanganiello) e a Contratada, por intermédio de seus procuradores, terem apresentado suas justificativas, não foram aptas a elidir os apontamentos lançados pela Auditoria, padecendo a Licitação, o Contrato e os Termos Aditivos de irregularidades incontornáveis.

Importantes foram as falhas detectadas na Licitação. Dentre elas, destaco a ausência de Levantamento Topográfico, de Sondagem do subsolo do terreno, de Projeto de Instalações Telefônicas e de Projeto de Instalações de Ar-Condicionado.

[4] As paralisações ocorreram em: 06/03/2024 (evento 112.8 -fl. 01 do TC-007473.989.23); 06/06/2024 (evento 112.8 – fls. 03 do mesmo TC); 06/09/2024, 06/12/2024 e 06/03/2025 (evento 161.19 – fls. 01/03 do mesmo TC), todas pelo período de 90 dias.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

Em suas justificativas, a Prefeitura encaminhou documentação que instruiu o Processo Administrativo, à época da contratação anterior, consubstanciado no documento “Levantamento Planialtimétrico”, datado de 15/01/2010. Igualmente, carreou aos autos, documentos relacionados à Sondagem do subsolo do terreno, datados de 10/08/2010. Tais documentos não são suficientes para afastar os apontamentos. Não basta a mera juntada de documentos antigos ao processo administrativo. Seria necessário comprovar, de forma técnica e fundamentada, que os levantamentos realizados em 2010 permaneciam válidos e aptos a refletir as reais condições do terreno, da estrutura existente e das necessidades da obra no momento da retomada contratual em 2022. Isso porque alterações topográficas, movimentações do solo, deterioração da estrutura paralisada, mudanças normativas e até mesmo evolução tecnológica das instalações prediais podem tornar insuficientes ou obsoletos estudos produzidos mais de uma década antes da contratação.

Nos termos dos arts. 6º, inc. IX, e 7º, §2º, da Lei nº 8.666/93, a licitação de obras públicas exige Projeto Básico adequado, atualizado e suficientemente detalhado. Nesse contexto, esta Corte possui entendimento consolidado de que falhas de planejamento, projetos desatualizados e ausência de elementos técnicos essenciais comprometem a regularidade da contratação, não sendo aceitável a mera existência formal de documentos antigos desacompanhados de comprovação de sua validade técnica contemporânea.

Agrava a situação, a ausência de ART’s dos responsáveis pelo orçamento do Projeto Básico constituindo falha relevante, pois a responsabilidade técnica formal sobre o orçamento e os projetos é exigência indispensável à regularidade da contratação pública. Ainda que o projeto básico e o orçamento tenham sido fornecidos pela FDE, apresentando caráter padronizado, permanece a necessidade de identificação e responsabilização técnica dos profissionais responsáveis por sua elaboração. Nesse ponto, a inexistência de ART contemporânea relacionada ao orçamento utilizado na licitação de 2022 compromete a rastreabilidade da responsabilidade técnica e a confiabilidade dos quantitativos e preços estimados.

A exigência decorre da Lei nº 6.496/77, que institui a ART, bem como das normas do CONFEA, sendo entendimento reiterado desta Corte que a ausência de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

responsabilidade técnica formalmente registrada fragiliza a legitimidade do Projeto Básico e evidencia deficiência de planejamento. O orçamento-base da licitação deve ser elaborado por profissional habilitado, com responsabilidade técnica devidamente identificada e vinculada aos elementos efetivamente utilizados na contratação.

No caso em exame, as ART's carreadas aos autos, datadas de **31/08/2010** (José Israel dos Santos Novais) e **15/06/2011** (Luis Antonio Quiroz Castro), referem-se ao **Contrato nº 84/2011** e às obras executadas à época, inexistindo qualquer demonstração de vinculação desses documentos ao Contrato nº 72/2022, objeto da presente análise. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que a ausência de ART compromete a confiabilidade do orçamento e evidencia deficiência no planejamento da contratação pública.

Ademais, considerado o lapso temporal de aproximadamente onze a doze anos entre a elaboração dos documentos técnicos e a retomada da obra, a mera apresentação dessas ART's antigas não se mostra suficiente para afastar os apontamentos da Auditoria. Fazia-se necessária, portanto, a apresentação de ART's atualizadas, aptas a demonstrar que os documentos técnicos permaneciam adequados às condições atuais da obra e que efetivamente serviram de fundamento para a retomada da execução contratual e para a elaboração dos elementos técnicos que subsidiaram a nova contratação.

Contribui para o julgamento de irregularidade o apontamento relativo à ausência de exigência editalícia da composição detalhada da taxa de BDI e a não apresentação do respectivo demonstrativo pela licitante vencedora a evidenciar afronta aos princípios da transparência, motivação, publicidade e julgamento objetivo, consoante disposições da Lei nº 8.666/93[5] aplicáveis às obras e serviços de engenharia.

[5] Art. 6º da Lei nº 8.666/93: Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

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

[...]

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

Embora o órgão tenha alegado que o orçamento foi elaborado de forma padronizada pela FDE, com BDI previamente fixado pelo ente estadual, tal circunstância não afasta o dever da Administração de elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, nem dispensa a indicação clara das fontes utilizadas necessárias à verificação da formação dos preços e da exequibilidade das propostas. Nesse sentido manifestou-se a Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes em seu voto:

> *No que diz respeito à ausência de* ***detalhamento*** *do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) indicado na Planilha Orçamentária (evento n.º 1.7 do eTC-17370.989.17-0), destaco que a Lei Federal n.º 8.666/93 dispõe, em seu art. 7º, § 2º, inciso II, que as obras somente poderão ser licitadas quanto "existir* ***orçamento detalhado*** *em planilhas que expressem* ***a composição de todos os seus custos unitários****", sendo imprescindível à evidenciação dos preços orçados pela Administração, como forma de possibilitar o cotejo previsto no art. 43, IV, do Estatuto de Licitações.*
>
> *Desse modo, embora o recorrente tenha alegado que a taxa de BDI tenha sido fixada em patamar módico de 10%, estando abaixo do usualmente praticado no mercado, essa falta de detalhamento, que persevera até a presente fase processual, impossibilita a análise adequada da exequibilidade dos preços, ou até mesmo de eventual dupla incidência de elementos integrantes da bonificação, especialmente diante do fato de que os preços unitários constantes da Planilha Orçamentária foram obtidos das tabelas FDE, SIURB, CPOS e SINAPI, sendo certo que conforme evento n.º 14.6 do eTC-17370.989.17-0, a tabela da FDE já possui um BDI embutido de 29,71% em seus itens de serviços.*
>
> *Tal entendimento é sumulado na Corte Federal de Contas, pelo qual transcrevo o enunciado da Súmula n.º 258: "As composições de custos unitários e o* ***detalhamento de encargos sociais e do BDI*** *integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas". (grifou.)* (TC-018754.989.18 - Decisão do Tribunal Pleno, em sessão de

---

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Art. 7º da Lei nº 8.666/93: As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

§ 2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 40 da Lei nº 8.666/93: O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º: Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

24/10/2018, em voto proferido pela Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes que negou provimento ao recurso ordinário interposto. DOE de 10.01.2019, transitado em julgado em 29/01/2019)

Essa omissão fragiliza a adequada análise da formação dos preços, o controle da vantajosidade da contratação e compromete a transparência do procedimento licitatório, sobretudo em obra já marcada por histórico de sucessivas paralisações e falhas técnicas.

**RECOMENDO**, portanto, que, em futuros certames, a Administração passe a exigir expressamente a composição analítica do BDI e custos unitários das empresas, independentemente de o orçamento estimado ser padronizado ou fornecido por órgão estadual.

Quanto à ausência de publicação do Edital no Diário Oficial da União não é possível acolher integralmente as justificativas da Prefeitura, pois tal publicação, em havendo utilização de recursos federais, constitui exigência legal voltada à ampliação da publicidade, da competitividade e da transparência do certame, não sendo suprida apenas pela divulgação em diário oficial municipal. Essa falta de publicação no veículo oficial adequado, certamente, restringiu a competitividade e comprometeu a ampla divulgação do certame.

Reputo censurável a proibição de participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio sem justificativa técnica apresentada. A vedação é admitida pela legislação e pela jurisprudência, desde que haja motivação técnica e econômica suficiente nos autos, demonstrando que o objeto possui complexidade reduzida ou que empresas isoladamente seriam capazes de executá-lo satisfatoriamente.

Sobre isso, a defesa da Prefeitura limitou-se a alegações genéricas acerca da existência de empresas aptas à execução do objeto e de ausência de indícios concretos de prejuízo à competitividade, sobretudo diante da ausência de impugnações ou recursos.

Apesar disso, registro que a mera discricionariedade administrativa não dispensa a devida motivação do ato, sobretudo quando a cláusula editalícia pode limitar a ampliação da disputa. O entendimento predominante deste Tribunal é no sentido de que a proibição de consórcios deve estar acompanhada de fundamentação técnica

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

concreta, compatível com as peculiaridades do objeto licitado, providência que passo a **RECOMENDAR** para os certames futuros.

No tocante à ausência de parecer técnico fundamentado para a fixação da parcela de maior relevância para fins de atestado de desempenho anterior, as justificativas da Prefeitura não afastam a irregularidade apontada pela Fiscalização. A ausência de parecer técnico fundamentado para definição das parcelas de maior relevância afronta o art. 30 da Lei nº 8.666/1993, bem como os princípios da motivação, da razoabilidade e competitividade. Nesse sentido, a Súmula nº 23 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo estabelece que:

> ***SÚMULA Nº 23*** *- Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.*

A alegação de mera falha formal não se sustenta, pois a motivação técnica constitui elemento essencial para legitimar as exigências editalícias e afastar eventual restrição indevida à competitividade. A simples indicação dos itens sem fundamentação não permite verificar se os critérios adotados guardaram pertinência e proporcionalidade com o objeto licitado.

Assim, **RECOMENDO** que, em futuros ajustes desta natureza, a Administração elabore parecer técnico circunstanciado, demonstrando de forma objetiva e prévia as razões da escolha das parcelas de maior relevância, em conformidade com a legislação e a jurisprudência desta Corte de Contas.

Por outro lado, à luz das justificativas apresentadas para a ausência de encaminhamento da planilha orçamentária contratada ao sistema Audesp - FARO, relevo a impropriedade e alço-a ao campo das **RECOMENDAÇÕES** para que a Origem adote providências visando ao adequado cumprimento das obrigações de remessa de informações ao sistema.

Concernente ao **1º Termo Aditivo** (TC-019727.989.23), a Auditoria constatou uma defasagem de 09 (nove) meses entre a data base da planilha orçamentária do presente aditivo e a data de sua assinatura. O orçamento estimativo

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

foi formulado com base nos preços do mês de abril de 2022[6], tendo a assinatura do termo ocorrido somente em 30/01/2023. Circunstância que contraria a jurisprudência desta Corte que tem admitido como razoável o intervalo máximo de 6 (seis) meses. Não há falar em data de assinatura da planilha (05/01/2023) como o fez a Contratada, mas sim da data base de que se valeu a Origem para compor o orçamento estimativo a qual se deu, repito, em abril/2022.

Tal conduta compromete a verificação da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado à época do orçamento estimativo, prejudica a comprovação da economicidade, podendo, ainda, desestimular a competitividade.

Esse tema já foi amplamente analisado e condenado por este Tribunal, pois consolidou-se o entendimento de que a falta de um orçamento atualizado impede a devida avaliação dos preços correntes de mercado à época da formalização da avença. Cito como exemplo o TC-009458.989.23, em cujo voto o Exmo. Conselheiro Relator assim se posicionou:

> *Como consta dos autos, a Prefeitura valeu-se, para a composição do orçamento estimativo, da Tabela CPOS 174 de 11/2018, o que revela significativa defasagem à vista da data de publicação do Edital, que ocorreu em 22-02-20.*
>
> *Tal interregno supera, consideravelmente, o lapso máximo de 6 (seis) meses acatado em nossa jurisprudência, inviabilizando a demonstração da compatibilidade entre o preço contratado e aqueles praticados no mercado à época*. (Decisão da Primeira Câmara, em sessão de 11/06/2024, em voto proferido sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Antonio Roque Citadini, deu provimento parcial ao recurso ordinário interposto apenas para reduzir a multa para 50 UFESPS, mantendo a irregularidade da matéria e os demais termos da decisão recorrida. DOE de 15.07.2024, transitado em julgado em 22/07/2024)

A conduta, portanto, afronta diretamente os pilares da administração pública, na medida em que descumpre os deveres imperativos de planejamento, transparência, seleção da proposta mais vantajosa e estrita observância aos preços correntes de mercado.

Também foi identificada a ausência de comprovante de garantia suplementar exigida para o 1º Termo Aditivo. A justificativa apresentada pela Prefeitura, restrita à menção do valor de R$ 199.161,34, não prospera. Restou demonstrado que

[6] Evento 1.6 – fls.02 do TC-019727.989.23.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

tal montante se vincula exclusivamente ao contrato original, persistindo, portanto, a impropriedade apontada.

Quanto ao **2º Termo Aditivo** (TC-019746.989.23), as justificativas apresentadas pela Prefeitura e pela Contratada demonstram, em tese, a ocorrência de fatos capazes de impactar o cronograma da obra, como a realização de ensaios estruturais não previstos, a necessidade de reforços e a substituição de materiais. Contudo, o apontamento da Auditoria refere-se à ausência de documentos comprobatórios desses eventos, não à plausibilidade das alegações.

Assim, embora os motivos invocados possam justificar a prorrogação nos termos do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, a falta de laudos, relatórios técnicos, registros de obra e demais evidências fragiliza a motivação do aditamento, em afronta aos princípios da motivação, transparência e adequada instrução processual.

Portanto, **RECOMENDO** à Origem que passe a instruir os termos aditivos com documentação técnica completa e contemporânea aos fatos, contendo laudos, relatórios de engenharia, registros de obra, cronogramas comparativos e demais evidências que demonstrem objetivamente o nexo entre os eventos supervenientes e a necessidade de prorrogação dos prazos contratuais, em observância aos princípios da motivação, eficiência e da transparência.

No que se refere ao apontamento constante do **3º Termo Aditivo**, quanto ao reajuste de R$ 233.017,32, as justificativas apresentadas pela Origem e pela Contratada não foram aptas afastar a impropriedade apontada pela Auditoria. Embora a preservação do equilíbrio econômico-financeiro constitua garantia constitucional e legal, a cláusula 3.5 do contrato vedou expressamente o reajuste dos preços durante os primeiros 12 meses de vigência contratual.

Verifica-se, ademais, que o reajuste promovido decorreu da aplicação do índice IPOP, caracterizando reajuste contratual em sentido estrito, e não reequilíbrio econômico-financeiro extraordinário, o qual exigiria a demonstração, por exemplo, de que a paralisação da obra determinada pela Administração gerou custos adicionais mensuráveis, tais como manutenção de canteiro, mobilização e desmobilização de equipamentos, aumento extraordinário de insumos ou outras despesas efetivamente

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

suportadas pela contratada, tudo devidamente comprovado por documentos e memória de cálculo, o que não se verificou no caso.

Assim, a incidência da correção sobre o período compreendido entre 13/09/2022 e 13/09/2023 mostra-se incompatível com as disposições contratuais e com os arts. 40, inc. XI, e 55, III, da Lei nº 8.666/1993, c.c. o art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001.

A falha evidencia inadequada observância das regras de reajustamento previamente pactuadas, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. **RECOMENDO**, pois, à Origem que, em futuras contratações, observe rigorosamente os marcos temporais legais e contratuais para concessão de reajustes, instruindo adequadamente eventuais pleitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Dessarte, os apontamentos da Auditoria alinham-se ao entendimento consagrado acerca do princípio da acessoriedade, amplamente pacificado no âmbito deste Tribunal, segundo o qual as irregularidades que maculam o ajuste principal irradiam seus efeitos aos instrumentos dele decorrentes.

Nesse contexto, tais constatações reforçam a conclusão pela irregularidade dos termos aditivos em exame, na medida em que estes não podem subsistir de forma autônoma quando comprometida a validade do contrato originário.

Posto isso, **JULGO IRREGULARES COM RECOMENDAÇÕES** a **licitação**, o **contrato** dela decorrente, bem como os **Termos Aditivos nº 01**, **02** e **03**, de 30/01/23, 18/09/23 e 21/05/25, respectivamente, e **ilegais** as despesas realizadas para tal fim, determinando o acionamento das disposições contidas nos incs. XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

Esta decisão não alcança eventual ato pendente de apreciação e/ou decisão por esta Corte.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e. TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC

**Publique-se por extrato.**

1. Ao Cartório para:

a) aguardar o decurso do prazo recursal e certificar;

b) oficiar à Câmara e à Prefeitura Municipal, nos termos dos incs. XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar nº 709/1993.

2. Após, ao Arquivo.

Gab. VAP, em 09 de junho de 2026.

**Valdenir Antonio Polizeli**
**Conselheiro Substituto - Auditor**
*(Assinado digitalmente)*

*mm*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-QXTG-C2GP-78CC-6LVC