

Processo(s):	TC – 1674.989.25-6 (Concorrência e Contrato).
Contratante:	Prefeitura Municipal de Guarujá.
Contratado(a):	Pavisan Construções Ltda.
Objeto:	Contratação de empresa especializada para execução de obras referentes a serviços de reestruturação viária do acesso ao aeroporto – fase 2, rota Avenida Presidente Vargas e Rua São Paulo, bairro Vila Alice e bairro Parque Estuário, no distrito de Vicente de Carvalho, no Município de Guarujá, Estado de São Paulo.
Assunto:	Concorrência nº 01/2023 Contrato nº 545/2023

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

No presente caso, o controle externo recai sobre a **Concorrência nº 01/2023** e sobre o **Contrato nº 545/2023**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Guarujá e Pavisan Construções Ltda, para execução de obras referentes a serviços de reestruturação viária do acesso ao aeroporto – fase 2, rota Avenida Presidente Vargas e Rua São Paulo, bairro Vila Alice e bairro Parque Estuário, no distrito de Vicente de Carvalho, no Município de Guarujá, Estado de São Paulo. Na instrução da matéria, a Auditoria registrou os seguintes apontamentos de irregularidades (*Evento 26*):

- a) *Embora tenha sido requisitada, a Origem não apresentou cópias dos documentos de preços referenciais (CDHU 189, SINAPI etc.) que foram utilizados para elaborar a planilha orçamentária, não tendo sido possível atestar as correspondentes datas-bases a fim de comprovar se não estavam com preços defasados quando da divulgação do Edital do certame, em prejuízo das atividades da Fiscalização desta E. Corte de Contas;*
- b) *A alínea c do item 6.1.4 do Edital admitiu o somatório dos atestados para comprovação da capacidade técnica operacional das licitantes, sem, no entanto, determinar restrição quanto aos períodos dos contratos, o que entendemos ser medida que, apesar de respeitar e promover uma maior concorrência, pôs em risco a demonstração da real capacidade da participante do certame em atender adequadamente os serviços exigidos. abrindo espaço*

para aqueles que nunca tinham prestado serviços por pelo menos a metade da magnitude do pretendido, aumentando, assim, o risco de prejuízos às conclusões do objeto do contrato sem intercorrências;

c) Tomando como parâmetro a planilha orçamentária elaborada pela Administração Pública, a qual não foi possível atestar as correspondentes datas-bases dos documentos de preços referenciais (CDHU 189, SINAPI etc.) utilizados para sua confecção a fim de comprovar se não estavam com preços defasados quando da divulgação do Edital do certame, frente ao valor total da proposta da licitante sagrada campeã do certame, entendemos que não restou comprovado pela Origem que os preços estão em compatibilidade com o mercado;

d) Não foram apresentados todos os comprovantes de pagamento relativos ao valor do prêmio da Apólice Seguro Garantia;

e) A mais recente geração da Declaração de Atualização Cadastral – CadTCESP do representante da Contratada possui prazo superior a 180 dias da data de inclusão da documentação para instrução no Processo Eletrônico, de modo que entendemos como desatendida a exigência contida na alínea b do inciso I do artigo 2º das Instruções n.º 01/2024 desta E. Corte de Contas.

Em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a Origem e Contratada foram regularmente notificadas para prestar esclarecimentos, como se infere da publicação do diário oficial de 19/05/2025 (*Evento 41*). Deferida a dilação de prazo (*Evento 68*), a Origem e o Sr. Valter Suman, ex-Prefeito Municipal, apresentaram as justificativas que entenderam pertinentes (*Eventos 62 e 92, respectivamente*). Ato seguinte, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para neles se manifestar como fiscal da lei a respeito do caso em tela.

É a breve síntese do que reputo necessário.

Passo, agora, ao exame de mérito.

Preliminarmente, constata-se a presença dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, com o resguardo dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pois os interessados tiveram a oportunidade de se manifestar quanto às falhas apontadas pela diligente Fiscalização. No **mérito**, o MPC entende que a matéria deve receber o **juízo de irregularidade**, pelas razões de fato e de direito abaixo expostas.

No que concerne à **elaboração do orçamento estimado**, observa-se uma falha grave por parte da Administração ao não apresentar, quando requisitada, as cópias dos documentos de preços referenciais (tais como CDHU 189, SINAPI, entre outros) utilizados para a confecção da planilha orçamentária. Essa omissão impediu a fiscalização de aferir as datas-bases desses referenciais, impossibilitando a verificação quanto à eventual defasagem dos preços à época da publicação do edital. A defesa do Município alegou que a ausência decorreu de uma falha operacional pontual, posteriormente sanada com a juntada dos documentos, e sustentou que a planilha foi elaborada com base em fontes oficiais e pesquisas de mercado contemporâneas, garantindo, segundo alega, a compatibilidade dos preços com o mercado. No entanto, tal justificativa não se mostra suficiente. O controle externo exige não apenas a existência de critérios técnicos para a estimativa de custos, mas também a comprovação documental tempestiva desses critérios, de modo a assegurar a transparência e a permitir o efetivo controle sobre a economicidade da contratação. No caso concreto, a ausência inicial dos documentos e a impossibilidade de atestar as datas-bases geraram um prejuízo real à atividade fiscalizatória, pois não foi possível confirmar se os valores estavam atualizados ou defasados, situação que fragiliza a credibilidade do procedimento licitatório e pode comprometer a vantajosidade da contratação para o erário.

Ainda sobre a formação do orçamento, mesmo tomando como parâmetro a planilha orçamentária apresentada, **não foi possível atestar a compatibilidade dos preços contratados com o mercado**. Isso se deve, justamente, à ausência dos documentos referenciais e das datas-bases, o que impede qualquer análise comparativa consistente entre o valor estimado pela Administração e a proposta vencedora do certame. A defesa municipal argumentou que a proposta vencedora ficou em patamar compatível ou inferior ao orçamento base, e que foram realizadas cotações diretas e consultas a contratos similares. Contudo, sem a documentação comprobatória exigida, tais alegações

não afastam a irregularidade. O simples fato de o valor contratado ser inferior ao estimado não é, por si só, garantia de compatibilidade com o mercado, pois o orçamento pode estar superestimado ou defasado. Nesse sentido, a Orientação Interpretativa nº 01.04:

OI-MPC/SP n.º 01.04: O orçamento estimativo requer a realização de pesquisa prévia de, no mínimo, três fontes distintas e atualizadas, de modo a facilitar a elaboração de propostas justas e exequíveis, admitindo-se a adoção do CADTERC como orçamento estimativo e preço máximo, desde que não esteja defasado.

No tocante à **exigência dos atestados de capacidade técnica operacional**, a alínea c do item 6.1.4 do Edital¹ permitiu o somatório de atestados sem qualquer restrição quanto ao período dos contratos apresentados. A defesa sustenta que tal medida ampliou a competitividade do certame e está em consonância com a legislação, ao evitar exigências restritivas. Contudo, a ausência de qualquer limitação temporal para os atestados pode comprometer a demonstração da real capacidade das empresas participantes, pois permite a apresentação de experiências fragmentadas e, potencialmente, ultrapassadas, que não refletem a atualidade da expertise necessária para a execução do objeto licitado. Soma-se a isso o fato de que o edital permitiu que a comprovação da capacidade técnica operacional fosse feita com atestados que somam apenas R\$ 5.078.056,60, valor correspondente a cerca de 22,74% do orçamento total da obra, que é de R\$ 22.331.972,38. Ou seja, **a exigência de comprovação de experiência anterior abrangeu somente cerca de 22% do valor global dos serviços previstos**, o que pode permitir a participação de empresas sem experiência comprovada suficiente para o porte do objeto licitado e aumentar o risco de execução inadequada da obra e possíveis prejuízos, já que não garante a demonstração de capacidade mínima necessária para a realização do serviço

¹ 6.1.4. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

[...]

c) Será admitido o somatório dos atestados para comprovação da capacidade técnica da licitante, sem restrição quanto aos períodos dos contratos.



pretendido. Nesse cenário, importante registrar a súmula nº 24 deste Tribunal, a qual estabelece o intervalo percentual de 50 a 60%, como percentuais razoáveis:

SÚMULA Nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

No **caso concreto**, a competente Auditoria destacou que a exigência de comprovação de desempenho anterior nos limites estabelecidos permitiu a participação de licitantes que nunca haviam executado serviços de pelo menos metade da magnitude do pretendido em um único contrato, aumentando o risco de prejuízos à execução do objeto. Embora a busca pela ampla competitividade seja legítima, ela não pode se sobrepor à necessidade de garantir que as empresas contratadas possuam experiência recente e relevante, condição essencial para a segurança e a qualidade da execução contratual. Nesse sentido, a defesa, ao justificar a ausência de restrição temporal, não apresentou elementos capazes de demonstrar que a medida não comprometeu a seleção da proposta mais vantajosa e a adequada execução do contrato.

Por fim, outras duas falhas merecem crítica: a ausência de apresentação de todos os comprovantes de pagamento relativos ao valor do prêmio da Apólice de Seguro Garantia e a desatualização da Declaração de Atualização Cadastral – CadTCESP do representante da contratada. Em relação ao **seguro garantia**, a defesa do ex-Prefeito alegou que a documentação faltante foi posteriormente apresentada e que não houve interrupção da cobertura securitária. Todavia, a exigência de apresentação tempestiva de todos os comprovantes decorre da necessidade de assegurar a efetiva proteção do interesse público desde o início da execução contratual.

A ausência desses documentos no momento oportuno fragiliza o controle sobre o cumprimento das obrigações contratuais e pode expor a Administração a riscos desnecessários. Quanto à **atualização cadastral**, a defesa reconheceu a falha formal, mas afirmou que não houve prejuízo à execução contratual. Ainda assim, o cumprimento rigoroso dos prazos previstos nas normas deste Tribunal de Contas é indispensável para a regularidade do procedimento, pois garante a atualidade das informações e a idoneidade dos representantes das empresas contratadas. A negligência nesses aspectos, ainda que de natureza formal, demonstra fragilidade nos controles internos e pode comprometer a lisura e a segurança jurídica dos contratos administrativos

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador que adiante subscreve nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno do TCESP, manifesta-se pelo **juízo de irregularidade** ao **Concorrência nº 01/2023** e do **Contrato nº 545/2023**, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 11 de julho de 2025.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/78