

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 215.822-7/2026  
**ORIGEM:** PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BARRA  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO

**DECISÃO MONOCRÁTICA**

Artigo 149, § 1º do Regimento Interno do TCE-RJ

Trata o presente processo de **Representação** formulada pela Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Edificações e Patrimônio Público (CAD-OBRAS), em subsídio à Subsecretaria de Controle de Infraestrutura e Desestatização (SUB-INFRAESTRUTURA), com **PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA**, enumerando supostas irregularidades observadas no Edital por Concorrência Eletrônica nº 001/2026, conduzido pelo Município de São João da Barra, por meio da Secretaria Municipal de Saúde.

O edital criticado nesta representação tem por objeto a contratação de empresa especializada em engenharia, para execução das obras de construção de unidade hospitalar com área aproximada de 8.000 m<sup>2</sup>, incluindo infraestrutura, superestrutura, instalações prediais (hidrossanitárias, elétricas, gases medicinais, climatização), acabamento e urbanização, com fornecimento de materiais, mão de obra e equipamentos, no Município de São João da Barra.

O prazo previsto para execução do objeto é de 15 (quinze) meses, a contar da emissão de ordem de início, com valor total estimado em R\$ 64.581.654,68 (sessenta e quatro milhões, quinhentos e oitenta e um mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais, e sessenta e oito centavos), encontrando-se a licitação agendada para 10/04/2026.

Para justificar a intervenção desta Corte, por meio de representação, a operosa CAD-OBRAS assinala que o citado instrumento convocatório padece de vícios de ilegalidade capazes de frustrar o caráter competitivo do certame, bem como de prejudicar a seleção de proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, advindos das seguintes supostas irregularidades:

**1** – Previsão na planilha orçamentária e na memória de cálculo de itens de serviços referentes à execução de estacas do tipo hélice e blocos de coroamento, enquanto os demais elementos do Projeto Básico da licitação (Memorial Descritivo, Projeto Básico e plantas de estruturas) não contemplam tais informações;

**2** – Previsão no item 8.3.2.1 da planilha orçamentária de 04 (quatro) Estações de Tratamento de Esgoto (ETE), totalizando mais de um milhão e trezentos mil reais, enquanto no projeto de instalações sanitárias só foram identificadas 02 (duas) unidades;

**3** – Ausência nas plantas do projeto de arquitetura de quadros resumo indicando os quantitativos de todos os itens de serviços ali considerados, com exceção das quantidades previstas para portas e janelas, comprometendo a consolidação das quantidades estimadas, principalmente neste caso em que o objeto licitatório é formado por uma quantidade significativa de serviços a serem executados em vários cômodos;

**4** – Previsão na planilha orçamentária de itens de serviços relativos à execução de pavimentação e iluminação externa, os quais não possuem projeto, comprometendo a consolidação de seus quantitativos estimados (itens 9.7 e 12.2 da planilha orçamentária);

**5** – Previsão na planilha orçamentária do item 1.4.1 - Compatibilização e Ajustes de Projetos, cotado como verba (1 un), apesar da sua composição de custos ser formada por vários itens de projetos executivos (arquitetura, estrutura, instalações), perfeitamente especificados e quantificados, os quais deveriam ter sido considerados individualmente no orçamento estimado, de acordo com o inciso XXV-f do Art. 6º da Lei nº 14.133/2021, permitindo um melhor controle e apropriação dos serviços efetivamente executados, compatível, inclusive, com o regime de execução por empreitada por preço unitário, adotado neste caso. Além disso, os custos unitários estimados para os itens de projeto considerados na composição do item 1.4.1 se referem a custos desonerados, contrários aos custos onerados praticados para os demais itens de serviços considerados na planilha orçamentária e, conseqüentemente, violando os normativos legais que estabelecem que a Administração, quando da elaboração do seu orçamento estimado,

deve adotar um único modelo de contribuição previdenciária, sendo este o que lhe garante menor preço total;

**6** – Não foi apresentada a composição de custos (IP-003) e/ou pesquisas de mercado que balizaram a determinação do custo unitário estimado para o item 4.1.1 da planilha orçamentária, referente ao serviço de “Fornecimento de módulos em PVC, inclusive acessórios ...”, o qual perfaz quase 18% do total estimado para o objeto licitatório, valor significativo para um único item de serviço;

**7** – Os itens de mão-de-obra previstos na Categoria 20 da planilha orçamentária - Administração Local compreendem itens a serem medidos e não insumos componentes de um único item, o que se mostra inadequado, uma vez que restringe a liberdade das licitantes em adotar a mão-de-obra que melhor se adequa às suas necessidades para a execução dos serviços objetos da licitação, bem como, impossibilita a medição do item proporcionalmente ao percentual mensal de serviços executados, conforme previsto no título da Categoria 20. Além disso, a previsão na planilha orçamentária de itens de mão-de-obra (insumos) contraria o disposto no inciso XXV-f do Art. 6º da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que deve constar, no projeto básico, orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, e não baseado em insumos, como neste caso. Desta forma, considerando que os insumos de mão-de-obra relativos à Administração Local encontram-se corretamente estimados, deve ser previsto na planilha orçamentária um único item denominado “Administração Local”, cotado em 100 unidades e com custo unitário correspondente a 1/100 do custo total indicado para a Categoria 20, este resultante do somatório dos custos de mão-de-obra apurados em sua composição, a qual deve ser anexada ao orçamento para maior transparência, a fim de gerar pagamentos proporcionais à execução da obra;

**8** – As datas de referência indicadas na planilha orçamentária estimada para os sistemas de custos da EMOP e SCO, de 01/2025, se mostram equivocada, na medida em que a data base correta de todo o orçamento é 01/2026, conforme adotado para o SINAPI

e constado por esta especializada ao consolidar os custos unitários estimados dos itens de serviços planilhados com aqueles de mercado;

**9** – Adoção dos percentuais de BDI indicados no Acórdão TCU nº 2622/2013, de 25,00% e de 16,80%, este para itens de serviços com custos administrativos menores, sem qualquer justificativa técnica para tal, ao invés daqueles sugeridos pelo sistema EMOP, de 18,00% e 13,00%, respectivamente, os quais além de inferiores aos primeiros, representando uma economia à Administração, são oriundos do sistema de custos utilizado como referência para a estimativa da maior parte dos itens de serviços apresentados na planilha orçamentária. Segundo Consulta nº 5/2025, nos autos do Processo TCE nº 250.223-2/2023, esta Corte entendeu que: “os percentuais de BDI das licitações de obras de engenharia no âmbito do Estado do Rio de Janeiro devem respeitar, preferencialmente, os limites dispostos no catálogo EMOP, sendo possível a aplicação das taxas de BDI consignadas no Acórdão nº 2.622/2013 TCU-Plenário, desde que haja justificativa idônea a respaldá-la”;

**10** – No item 14.4 do edital há previsão de que os preços iniciais serão reajustados segundo o índice INCC e para os itens de serviços que foram orçados através de tabelas oficiais, serão utilizadas as mesmas para reajustar seus valores, sem, no entanto, especificar qual dos índices das tabelas oficiais que será escolhido. Por outro lado, o item 12 do Projeto Básico também menciona o emprego do INCC para reajustamento **E/OU** outros índices setoriais da construção civil, condição diferente da considerada no edital. Além disso, não ficou claro no item 12 do PB se serão de fato utilizados dois índices para o reajustamento dos valores originalmente contratados, INCC **E** outro índice a ser indicado, **OU** se haverá um único índice de reajustamento, sendo ele o INCC ou outro índice, que deverá ser definido e informado sobre quais valores se aplicará; e,

**11** – Ausência no edital e em seus anexos de dispositivos necessários ao perfeito controle da execução contratual, a saber:

- Caso haja necessidade de acréscimo do item de “Administração Local”, durante a execução contratual, seu valor não poderá ultrapassar a mesma relação percentual, entre o valor do referido item e o valor total contratado;
- A medição e pagamento dos itens de elaboração de projetos executivos deve ocorrer em função das etapas definidas para sua entrega;
- Na apresentação das propostas, os licitantes que não forem capazes de praticar a velocidade de transporte estimada deverão considerar este limitador em sua composição de custos, com base no estudo de viabilidade de tráfego, a fim de que as mesmas espelhem as reais condições ofertadas no certame. Somente serão aceitas alterações nas velocidades de transporte, após a realização da licitação, no caso de impedimento à execução do objeto em decorrência de fatores relevantes e supervenientes não previsíveis quando da elaboração do projeto básico, devendo ser esta modificação tecnicamente demonstrada e justificada;
- O pagamento por eventuais serviços ou itens não previstos, desde que devidamente justificados e previamente aprovados pela fiscalização e ratificado pela autoridade competente será feito com base nos custos unitários constantes dos sistemas de custos de referência considerados (EMOP/SCO/SINAPI). Os itens novos não constantes dos referidos sistemas terão seus preços limitados aos indicados em outros sistemas de orçamentação de obras ou, em caso de inexistência nestes, ao menor preço obtido junto à no mínimo três fornecedores especializados, além de consulta a outras fontes, como a Internet, histórico de preços do órgão, registros de preços de outros entes, preços pactuados em outros contratos da contratada, público ou privados, a fim de alcançar o máximo de vantagem nas contratações públicas, anexando ao processo administrativo a pesquisa de mercado efetuada, conforme exposto na Súmula nº 02/2018 deste TCE-RJ.

Com base em tais argumentos e reputando presentes os requisitos imprescindíveis para a imediata intervenção deste Tribunal, a Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Edificações e Patrimônio Público (CAD-OBRAS) propõe a adoção das seguintes medidas:

**1 - O CONHECIMENTO** desta Representação, uma vez presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade;

**2 - A CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA**, nos termos do disposto no Art. 149 do Regimento Interno, determinando-se ao jurisdicionado a imediata suspensão do certame, no estado em que se encontra, abstendo-se realizar a licitação, adjudicar o objeto, homologar o resultado ou celebrar o contrato;

**3 - COMUNICAÇÃO** à Secretaria Municipal de Saúde de São João da Barra, na figura da Sra. Arleny Valdes Arias, Secretária Municipal de Saúde, para que se manifeste acerca de todas as impropriedades e da necessidade de informações complementares, consignadas no tópico 2 desta instrução, veiculadas por meio desta Representação, sem prejuízo de, voluntariamente e em idêntico prazo, revisar o instrumento convocatório adotando as providências julgadas cabíveis para o adequado saneamento deste processo;

**4** - Não efetuadas, voluntariamente, as correções suscitadas anteriormente e, outrossim, não acatadas eventuais justificativas apresentadas pelo jurisdicionado, seja, por fim e na etapa processual oportuna, julgada **PROCEDENTE** esta representação, a fim de que o jurisdicionado:

**4.1** - Cumpra as determinações necessárias ao saneamento das impropriedades remanescentes, caso pretenda prosseguir com o certame; ou

**4.2** - Promova a anulação do Edital.

Tendo em vista o pedido de tutela provisória constante da peça vestibular, vieram os autos do processo ao meu Gabinete, na forma do art. 151 do Regimento Interno do TCE-RJ, sem prévio pronunciamento do Ministério Público de Contas.

## **É O RELATÓRIO.**

Preliminarmente, destaco que o edital e seus anexos estão disponíveis para consulta ou *download* no Portal da Transparência de São João da Barra<sup>1</sup>, em observância aos princípios republicanos da transparência e publicidade dos atos administrativos, cristalizados nos artigos 7º e 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Conforme consulta realizada em 10/04/2026 no endereço: <https://www.sjb.rj.gov.br/site/licitacao/1127>.

<sup>2</sup> Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

No mesmo sentido, assinalo que os dados da licitação se encontram disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)<sup>3</sup>.

Noutro giro, registro que os dados do edital foram parcialmente cadastrados no Sistema de Gestão Fiscal deste Tribunal de Contas (SIGFIS), sem obtenção de número de protocolo, uma vez que o cadastro teria ficado, aparentemente, incompleto. Portanto, justifica-se, de imediato, uma **determinação ao Jurisdicionado**, para que adote as medidas destinadas a concluir o cadastro dos dados do respectivo edital no sistema, em observância ao que determina o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 312/2020<sup>4</sup>.

Feitos tais inarredáveis apontamentos preambulares, volto-me ao juízo de admissibilidade da Representação em apreço, observo que a peça inaugural preenche os requisitos estabelecidos nos artigos 107 ao 109 do Regimento Interno do TCE-RJ, de modo que **o seu conhecimento é, pois, providência que se impõe**.

Ademais, a exemplo do encaminhamento dado pela Unidade Técnica, reputo presentes os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, previstos pelo artigo 111 do Regimento Interno do TCE-RJ, justificando-se, portando, o prosseguimento da análise das questões representadas.

Dentre as alegações resumidas neste relatório, de acordo com o que foi delineado anteriormente, a Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Edificações e Patrimônio Público (CAD-OBRS) se insurge contra um conjunto de supostas irregularidades atinentes à (i) falhas no Projeto Básico; (ii) inconsistências na estimativa orçamentária; (iii) irregularidades na definição do índice de reajustamento de preços; (iv) ausência de dispositivos de controle da execução contratual; dentre outros.

---

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

<sup>3</sup> Consulta realizada em 10/04/2026 no endereço: <https://pncp.gov.br/app/editais/04543783000100/2026/2>.

<sup>4</sup> Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta submetidos à jurisdição deste Tribunal deverão inserir, no sistema informatizado SIGFIS, dados relativos a todos os editais de licitação e alterações subsequentes, no prazo de 2 (dois) dias úteis a partir da data de sua publicação ou republicação.

Diante do contexto, no que concerne aos fatos representados, releva destacar que a concessão de tutela provisória, de índole cautelar, tem por base a verificação da presença de elementos que evidenciem, ainda que minimamente, a probabilidade do direito e o perigo de grave lesão ao erário e ao interesse público, bem como de risco ao resultado útil da decisão de mérito e ao exercício da atividade de controle externo, aferíveis, em sede de cognição não exauriente pelo julgador, conforme disposto nos arts. 294 e 300 da Lei Federal nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) c/c o parágrafo único do art. 8º<sup>5</sup> do Regimento Interno do TCE-RJ.

Nesse cenário, considerando a densidade, complexidade, bem como o caráter eminentemente técnico dos argumentos articulados pela CAD-OBRS, de forma a melhor formar meu convencimento e delinear os fatos representados, reputo prudente, antes de apreciar o pedido de tutela provisória requerido, sob os aspectos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* - e, bem assim, do *periculum in mora inverso* (§2º do art. 149, Regimento Interno do TCE-RJ), a oitiva prévia do representado, (art. 149, §1º do Regimento Interno do TCE-RJ), em reverência à cláusula geral do devido processo legal, para que, **no prazo de 2 (dois) dias úteis**, se manifeste nos autos do presente processo, encaminhando os elementos que julgar necessários à comprovação da lisura e higidez das regras editalícias, em especial quanto aos fatos trazidos ao conhecimento desta Corte.

Nessa diretriz, entendo que a prévia audiência do jurisdicionado permitirá a colheita de elementos de convicção acerca dos fatos aqui representados, possibilitando o exercício da atividade de controle externo a cargo desta Corte de Contas - se for o caso -, sem desconsiderar eventuais consequências práticas da decisão a ser proferida, atendendo, assim, ao comando insculpido no art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942<sup>6</sup> (Lei Introdução às normas do Direito brasileiro), acrescido pela Lei Federal nº 13.655/2018, além de conferir ao Ente licitante oportunidade para promover ajustes e correções, se

---

<sup>5</sup> Art. 8º O processo no âmbito do Tribunal de Contas será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, observando-se as disposições deste Regimento Interno. Parágrafo único. Nos casos omissos e quando cabível, em matéria processual, aplicar-se-ão subsidiariamente às normas do presente Regimento Interno e às normas específicas editadas pelo Tribunal, as disposições do Código de Processo Civil.

<sup>6</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

assim entender cabíveis, no exercício do poder de autotutela administrativa.

**Alerto, todavia, que a realização e desfecho do certame questionado à revelia das normas e princípios que regem e orientam a atividade administrativa e, bem assim, a licitação pública, poderá implicar na nulidade dos atos administrativos praticados, sem prejuízo da responsabilização dos agentes públicos envolvidos.**

Escoado o prazo anteriormente estabelecido, com ou sem manifestação do Jurisdicionado, considero necessária a remessa do feito ao Corpo Instrutivo e ao Parquet de Contas para manifestação, retornando os autos, posteriormente, ao meu Gabinete para decisão.

Pelo exposto e examinado, em sede de cognição sumária,

**DECIDO:**

**I.** Pelo **CONHECIMENTO** da representação, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCE-RJ (RITCERJ);

**II.** Por **DETERMINAÇÃO** à Subsecretaria das Sessões – SSE, para que providencie, por meio eletrônico, a oitiva do jurisdicionado, na forma prevista no artigo 149, §§ 1º e 7º do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que, **no prazo de até 2 (dois) dias úteis:**

**II.1.** Pronuncie-se acerca das supostas irregularidades suscitadas nesta representação, efetuando as correções pertinentes, se for o caso; e

**II.2.** Conclua o cadastramento dos dados do edital no SIGFIS, em observância ao disposto no art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 312/2020.

**III.** Pelo posterior **ENCAMINHAMENTO** dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal, com vista à sua distribuição à Coordenadoria competente, para que, findo o prazo fixado, com ou sem resposta do Jurisdicionado, reexamine a representação quanto à tutela provisória requerida na exordial, apreciando-a, e caso o estado do processo, justificadamente, assim permitir, também quanto ao mérito, com posterior remessa ao douto Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 151 do Regimento Interno do TCE-RJ.

**GCTPG**

**THIAGO PAMPOLHA GONÇALVES**  
**CONSELHEIRO RELATOR**  
*Documento assinado digitalmente*