

**RELATÓRIO PARCIAL DA COMISSÃO TÉCNICA DE ESTUDOS E
AÇÕES RELACIONADOS À APLICAÇÃO E APRIMORAMENTO
DA RESOLUÇÃO 329/2019, CONSTITUÍDA PELA PORTARIA
SEGEX nº 002, DE 24 DE MARÇO DE 2021**

Composição

Anderson Uliana Rolim
Auditor de Controle Externo/NED
Coordenador da Comissão

Alisson Silva de Andrade
Auditor de Controle Externo/NCP

Carlos Augusto Rodrigues dos Santos
Auditor de Controle Externo/NED

Maurício Faria Dame Manzano
Auditor de Controle Externo/NASM

José Lúcio da Silva Pinho
Auditor de Controle Externo/NED

Marcelo Lima Fedeszen
Auditor de Controle Externo/SEGEX

Renato Nascimento Scarpati
Auditor de Controle Externo/NCP

Vitória, novembro de 2021.



SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	3
2. VISÃO GERAL DO OBJETO	3
3. OBJETIVO	3
4. REUNIÕES REALIZADAS PELA COMISSÃO.....	5
5. RESULTADO PARCIAL DOS TRABALHOS DA COMISSÃO	6
6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	13



1. APRESENTAÇÃO

Trata o presente relatório parcial de registro das atividades realizadas pela comissão técnica instituída pela Portaria Segex 002, de 24 de março de 2021, com o objetivo de realizar estudos e ações relacionadas à aplicação e aprimoramento da Resolução TC 329/2019, no âmbito do Estado do Espírito Santo.

Além disso, o presente material tem por objetivo apresentar os resultados parciais dos trabalhos da referida comissão, que deverão ser objetos de consulta e audiência públicas, nas quais eventuais sugestões e críticas poderão ser apresentadas e, posteriormente, analisadas, levando a formatação de proposta conclusiva.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

O objeto de estudo estabelecido na constituição da comissão técnica é a Resolução 329/2019, que disciplina a metodologia para análise de preços nas fiscalizações de obras e serviços de engenharia dos jurisdicionados deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

3. OBJETIVO

A PORTARIA SEGEX 002, de 24 de março de 2021, estabeleceu como objetivo da Comissão Técnica por ela instituída, a realização de estudos e ações relacionados à aplicação e aprimoramento da Resolução TC 329/2019, no âmbito do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Observa-se, na fundamentação para a referida portaria, consubstanciada pelas considerações que a compõem, que os estudos haveriam de avaliar os seguintes aspectos:

- Previsão no então Projeto de Lei PL 4.253/2020 de estabelecimento, como teto para os valores de referência dos três poderes da esfera federal, estadual, distrital e municipal, os valores de referência do Poder Executivo Federal;



- Avaliação das planilhas referenciais indicadas pela Resolução 329/2019, também face ao conteúdo do então Projeto de Lei PL 4.253/2020;
- Necessidade de dar transparência ao detalhamento dos critérios estabelecidos para o cálculo do BDI;
- Necessidade de avaliação e definição acerca dos principais impactos da Resolução em outras orientações devidamente aprovadas e no tratamento dos orçamentos que utilizem recursos parciais da União;
- Importância da formação de uma comissão de estudos para tratativa do tema, tal qual ressaltado na Manifestação Técnica 2.889/2020-1 do Processo 4.343/2020-5;
- Contribuir para um alinhamento (entre os vários setores do TCEES envolvidos: NED, NASM, NCP e NDR) das ações de controle do TCEES envolvendo a matéria.
- Fortalecer as relações intra e interinstitucionais do TCEES;

Além disso, o Quadro 1, anexo da Portaria, estabelece aqueles que podem ser considerados os objetivos específicos dos trabalhos da comissão:

- a) Estudo e detalhamento da Resolução, considerando as recentes proposições contidas no PL 4.253/2020 (naquela ocasião ainda projeto de lei), que culminou na Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- b) Avaliação dos principais normativos do Estado e daqueles que utilizam recurso da União - possíveis conflitos com a resolução 329/2019;
- c) Elaboração de proposta de conteúdo que detalha as informações indicada na Resolução 329/2019 e, se for o caso, com as respectivas alterações e/ou atualizações.



4. REUNIÕES REALIZADAS PELA COMISSÃO

A Comissão realizou 7 (sete) reuniões no período de 20/04 a 08/10/2021, cujas atas encontram-se nas Peças Complementares n.º 18370/2021-3, 22967/2021-8, 29417/2021-9, 33639/2021-1, 34443/2021-3, 46768/2021-6 e 48222/2021-4, e pautas e resultados são sintetizados no quadro abaixo:

Data	Pauta	Resultados
20/04/2021	Abertura dos trabalhos da comissão e definição de atividades e cronograma preliminar	Aprovação das atividades e cronograma; E-mail aos demais servidores envolvidos com fiscalização de obras e serviços de engenharia convidando para apresentar sugestões de pontos para análise pela comissão; Prazo para estudo da Resolução 329/2019, de materiais de outros TCs eventualmente identificados, de impactos provocados pela NLLC e de possíveis conflitos em caso de utilização de recursos federais.
18/05/2021	Discussão sobre o conteúdo da Resolução 329/2019, Acórdão 2622/2017 TCU -Plenário, impactos provocados pela NLLC sobre o tema e possíveis conflitos na utilização de recursos federais; Definição de escopo e formato da proposta que será elaborada pela Comissão;	Definido que a equipe deverá elaborar proposta de retificação da Resolução 329/2019; Estabelecido prazo para envio de sugestões pelos membros da comissão ao Coordenador.
28/06/2021	Discussão da minuta da proposta de alteração da Resolução 329/2019, conforme propostas apresentadas pelos membros da comissão; Definições das próximas etapas.	Foram discutidas as propostas apresentadas tendo sido aprovada a minuta, conforme enviada por e-mail aos membros da comissão no dia 30/06. Solicitada a Segex agendamento de reunião na data proposta de 21/07, às 14 horas, com representantes dos Gabinetes (Conselheiros, Procuradores e Substitutos) e aberto a demais setores da Segex interessados, para apresentação da minuta aprovada pela comissão.
05/07/2021	Continuação da discussão da minuta da proposta de alteração da Resolução 329/2019;	Deu-se continuidade à discussão, tomando por base os termos aprovados na reunião anterior, concluindo-se pela minuta enviada por e-mail aos membros da comissão no dia 30/06; Solicitada a Segex agendamento de reunião na data proposta de 28/07, às 14 horas, com todos os servidores do NED, NASM e NCP, representantes dos Gabinetes (Conselheiros, Procuradores e Substitutos) e aberto a demais setores da Segex interessados, para apresentação da minuta aprovada pela comissão. A Segex solicitou que fosse feita apresentação



		apenas aos servidores da área de engenharia, ficando os demais setores para momento posterior.
26/07/2021	Continuação da discussão da minuta da proposta de alteração da Resolução 329/2019;	Deu-se continuidade à discussão, tomando por base os termos aprovados na reunião anterior, concluindo-se pela minuta enviada por e-mail aos membros da comissão no dia 28/06; Conforme proposta da Segex será realizada a 6ª reunião da comissão, na data de 28/07, às 14 horas, com a participação apenas dos servidores do NED, NASM, NRD e NCP, objetivando apresentar a minuta aprovada pela comissão.
28/07/2021	Apresentação de minuta da proposta de alteração da Resolução 329/2019, aprovada pela Comissão.	Foi apresentada a minuta discutida pela comissão, tendo sido esclarecidas algumas dúvidas e apresentados algumas sugestões; Abertura de prazo para encaminhamento de outras sugestões.
08/10/2021	Discussão e deliberações pendentes; Providências para consulta e audiência públicas.	Deliberações sobre pontos pendentes; apresentação de escopo do relatório parcial; Definidas providências para consulta pública (01 a 30/11/2021) e data de audiência pública (01/12/2021).

Quadro 1 – Síntese das pautas e resultados das reuniões da Comissão Técnica de Estudo da Resolução 329/2019.

Fonte: Autoria própria (2021)

5. RESULTADO PARCIAL DOS TRABALHOS DA COMISSÃO

Neste capítulo apresentam-se os resultados dos trabalhos realizados pela Comissão Técnica, iniciados no dia 20/04/2021, ocasião em que se deu a abertura dos trabalhos da comissão e definição de atividades e cronograma preliminar.

Já no início dos trabalhos da comissão, com o intuito de possibilitar a ampla participação interna de todos os servidores envolvidos com fiscalização de obras e serviços de engenharia, foi enviado e-mail convidando para a apresentação de sugestões de pontos para análise pela comissão.

Também foi necessário o estabelecimento de prazo, aos membros da comissão, para estudo da Resolução 329/2019, de eventuais materiais de outros Tribunais de Contas que tratassem da mesma matéria, de impactos provocados pela NLLC e de



possíveis conflitos em caso de utilização de recursos federais na execução de obras pelos entes estaduais e municipais.

A partir de então, foram realizadas discussões sobre o conteúdo da Resolução 329/2019 e dos demais materiais objeto de estudo, inclusive o Acórdão 2622/2017 TCU – Plenário, tendo-se definido o escopo e formato da proposta nos termos aqui apresentados, qual seja, sugestão de revisão e aprimoramento da Resolução 329/2019.

A proposta preliminar foi aprovada em 28/06/2021 e fundamentou-se em sugestões encaminhadas pelos membros, e discutidas e deliberadas em conjunto pela comissão.

A comissão apresentou a referida proposta no dia 28/07/2021 aos demais servidores da área de engenharia do TCEES (NED, NASM, NRD e NCP), ocasião em que foram esclarecidas algumas dúvidas e apresentadas as seguintes sugestões pelos participantes:

- § 1º do art. 3º: propor alteração ou seria o caso de manter a ordem original e incluir parágrafo que, justificadamente, permita mudar a ordem, caso o Sinapi caso seja o utilizado pelo jurisdicionado?
- § 2º do art. 3º: inclusão de trecho final “adotando-se a outra como próxima opção”;
- alínea a) do § 3º do art. 3º: incluir trecho final “quando houver”;
- alínea c) do § 3º do art. 3º: incluir a opção de auditar a composição do próprio órgão ou incluir § 4º no mesmo artigo: “Poderão ser objeto de apontamento eventuais erros nas composições de custos dos serviços constantes nas tabelas de referência”;

Além disso, foi aberto prazo aos servidores dos demais núcleos de engenharia para encaminhamento de eventuais novas sugestões para análise da comissão, o que não aconteceu.



Por fim, a comissão discutiu e deliberou quanto aos pontos pendentes, tendo sido aprovado o presente relatório parcial e seus anexos, além das propostas de encaminhamento contempladas no item 6 do presente relatório.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS

Inicialmente, importante apresentar alguns esclarecimentos acerca da estratégia de estabelecer uma metodologia de obtenção de preços paradigmas nas fiscalizações do TCEES que envolvem obras públicas e serviços de engenharia.

Tal medida tem como objetivo a obtenção de parâmetros de preços (paradigmas) que possibilitem uma avaliação inicial e objetiva, nas contratações de obras e serviços de engenharia, permitindo a identificação de empreendimentos que potencialmente apresentem valores acima do valor de mercado. O que não significa que os referenciais contidos nos referidos regulamentos representem o valor de mercado.

Nessa lógica, não existe nenhuma obrigatoriedade ou imposição ao jurisdicionado para a utilização das referências indicadas. O regulamento é direcionado especificamente aos Auditores de Controle Externo, quando da realização de análise de preços em suas fiscalizações. Embora seja plenamente compreensível a estratégia dos gestores públicos em utilizar os mesmos parâmetros, a fim de eliminar, ainda na origem de suas contratações (na fase de elaboração do orçamento de referência) qualquer tipo de questionamento futuro acerca de potenciais sobrepreços ou superfaturamentos.

Mas também é importante destacar que não há de se falar em qualquer tipo de conflito pela escolha e uso de outros (diferentes) referenciais de preços. Muito pelo contrário: a utilização de referenciais diferentes seria salutar ao objetivo pretendido nas análises de preços, qual seja, comparar e avaliar a compatibilidade de valores orçados com base em diferentes referenciais de preços, de cujas eventuais diferenças e distorções significativas, seria possível avaliar (e checar) não apenas a qualidade de orçamentos específicos, mas das próprias das tabelas referenciais de preços utilizadas.



Reitera-se que a realização de orçamento paradigma com a obtenção de indicativos de sobrepreço, caracteriza análise preliminar, não configurando parâmetro objetivo de utilização de preços acima do valor de mercado, impondo a necessidade de aprofundamento. O gestor, em todos os casos, terá a oportunidade de apresentar as justificativas para os valores utilizados, que deverão ser objeto de análise ainda na fase de instrução do processo de fiscalização.

Conforme já mencionado no item 3 deste relatório, o estudo dos termos da resolução 329/2019 haveriam de considerar diversos aspectos, sobre os quais manifesta-se a seguir:

- *Previsão no então Projeto de Lei PL 4.253/2020 de estabelecimento, como teto para os valores de referência dos três poderes da esfera federal, estadual, distrital e municipal, os valores de referência do Poder Executivo Federal:*
- *Avaliação das planilhas referenciais indicadas pela Resolução 329/2019, também face ao conteúdo do então Projeto de Lei PL 4.253/2020:*

A Lei Federal 14133/2021 estabelece no art. 23, § 2º, inciso I a utilização do SICRO e SINAPI como primeiro parâmetro na obtenção de preços de referência para contratação de obras e serviços de engenharia.

Ocorre que, no mesmo artigo, em seu § 3º, a referida lei estabelece exceção aos demais entes federativos (que não a União) para a adoção de outros sistemas de custos.

Portanto, não há nenhuma imposição de “teto” aos valores de referência do Estado ou dos Municípios, bem como aos indicados na presente proposta de adequação à Resolução 329/2019.

- *Necessidade de dar transparência ao detalhamento dos critérios estabelecidos para o cálculo do BDI:*



Fez-se constar no Anexo 2, que trata dos parâmetros de BDI, a fórmula de cálculo utilizada para sua obtenção.

- *Necessidade de avaliação e definição acerca dos principais impactos da Resolução em outras orientações devidamente aprovadas e no tratamento dos orçamentos que utilizem recursos parciais da União:*

Nos termos já indicados anteriormente, entende-se não haver qualquer impacto ou conflito com outras orientações devidamente aprovadas pelos entes jurisdicionados.

Ocorre que a existência de eventual normativo próprio que regulamente a elaboração de orçamento de referência não configura *salvo conduto* para os gestores em relação a eventuais indicativos de sobrepreço em seus orçamentos, observados quando da elaboração de orçamentos paradigmas pelo TCEES.

Todas as divergências deverão ser objeto de esclarecimentos pelos gestores e os eventuais sobrepreço devidamente justificados.

Em relação a utilização de recursos parciais da União, entende-se que eventual conflito existente na atual Resolução 329/2019 encontra-se superado com os novos termos propostos para o art. 3º inciso III, alínea a.

- *Importância da formação de uma comissão de estudos para tratativa do tema, tal qual ressaltado na Manifestação Técnica 2.889/2020-1 do Processo 4.343/2020-5:*
- *Contribuir para um alinhamento (entre os vários setores do TCEES envolvidos: NED, NASM, NCP e NDR) das ações de controle do TCEES envolvendo a matéria:*
- *Fortalecerem as relações intra e interinstitucionais do TCEES:*



Entende-se que as considerações foram contempladas nos trabalhos da Comissão Técnica, a uma (internamente) porque a referida comissão foi constituída por ACE representantes de todos os Núcleos cujas fiscalizações envolvem a matéria e, a duas (externamente) pela proposta de ampla discussão e debate junto a todos os jurisdicionados deste TCEES, por meio da Consulta e Audiência Públicas, constante ao final deste relatório.

Além das considerações já expostas, relacionam-se a seguir as demais sugestões de adequações ou alterações em relação ao texto atualmente vigente na Resolução 329/2019, com a respectiva exposição de motivos, capaz de fundamentar as propostas da Comissão Técnica, bem como promover o debate transparente sobre o tema, que se pretende estabelecer.

- Inclusão de diversas considerações a fim de dar transparência a todos os materiais que foram objeto de avaliação e referência pela comissão na elaboração do texto proposto;
- Alteração dos termos no art. 2º, com o objetivo de especificar as Orientações Técnicas OT IBR 004/2012 e 005/2012, que tratam especificamente da matéria, além de propor a inclusão das referidas OT como anexo 1 da proposta de Resolução;
- Junção das alíneas *a* e *b* do art. 3º, inciso III, da Resolução 329/2019, com o objetivo de possibilitar ao ACE a opção pela utilização da mesma tabela de preços (Labor ou SINAPI) utilizada pelo ente jurisdicionado na elaboração do orçamento de referência;
- Inclusão do § 2º no art. 3º da Resolução 329/2019, como o objetivo de estabelecer a utilização da tabela de preços escolhida para todos os itens da planilha, vedada a utilização conjugada das duas tabelas, a exceção daqueles itens que não tem preços referenciados na tabela adotada;
- Inclusão do § 3º no art. 3º da Resolução 329/2019, como o objetivo de estabelecer outras formas de obtenção de preços de referência, inclusive



utilizando-se parcialmente dos novos parâmetros trazidos pela Lei Federal 14133/2021, em seu art. 23, § 2º;

- Inclusão no texto do § 4º no art. 3º da Resolução 329/2019, como o objetivo de deixar clara a possibilidade de apontamentos de sobrepreço em itens com eventuais erros detectados, ainda que constantes nas tabelas de referência indicadas;
- Alteração nos termos do art. 4º da Resolução 329/2019 na numeração do Anexo que trata do BDI;
- Inclusão no texto do § único do art. 4º da Resolução 329/2019 da expressão “de desonerações fiscais”, a fim de dar destaque ao principal fator de interferência nos valores padrões de BDI;
- Exclusão/ajustes, no anexo 2, de trechos de textos, buscando maior aderência ao seu objetivo;
- Inclusão expressa, no item 1 do anexo 2, da fórmula de cálculo do BDI, constante no documento¹ que já fundamenta o valor do BDI adotado na Resolução e baseada no Acórdão 2622/2017 TCU – Plenário;
- Inclusão expressa, no item 2 do anexo 2, da fórmula de cálculo do BDI, passando a adotar a especificada no Acórdão 2622/2017 TCU – Plenário, pelas razões e fundamentos nele expostas, ocasionando ajustes nos valores totais de BDI por faixa nas “obras de saneamento e demais obras”;
- Inclusão, nos itens 3 e 4 do anexo 2, do trecho “exclusive eventual parcela referente a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - CPRB, quando aplicável”, possibilitando o acréscimo da CPRB no valor do BDI diferenciado, quando aplicável.

¹ Documento denominado “Revisão das Resoluções do Conselho Estadual de Obras Públicas”, disponível em <https://semobi.es.gov.br/resolucoes-e-conselhos>, elaborado pelo grupo técnico de Trabalho – BDI e Encargos Sociais, da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas do Governo do Estado do Espírito Santo



- Alteração do item 5 do anexo 2, para constar como nota de rodapé dos itens 3 e 4, reduzindo o anexo.

Considerando os motivos acima expostos, apresenta-se em anexo ao presente relatório, o resultado parcial dos trabalhos da Comissão, consubstanciado na *Minuta de Proposta de Resolução e seus anexos 1 e 2*.

Ao referido resultado atribuiu-se a característica “parcial” em função da deliberação da Comissão quanto a necessidade de lhe garantir legitimidade através de sua disponibilização e debate junto aos demais atores envolvidos com a matéria obras e serviços de engenharia, por meio da realização de Consulta e Audiência Públicas, conforme proposta de encaminhamento.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando a relevância material e social da matéria, que envolve a fiscalização da aplicação de recursos públicos em obras e serviços de engenharia em todo o âmbito do Estado do Espírito Santo.

Considerando a Portaria Segex 2/2021-3, que constituiu Comissão Técnica para realização de estudos e ações relacionados à aplicação e aprimoramento da Resolução TC 329/20191, no âmbito do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Considerando o resultado dos trabalhos da Comissão Técnica, consubstanciado no presente relatório.

Submetemos à consideração superior as seguintes propostas de encaminhamento:

- Realização de Consulta Pública sobre a proposta de resolução em anexo, com a realização de ampla divulgação e disponibilização através dos meios de comunicação deste Tribunal, informando endereço eletrônico para envio de eventuais sugestões de adequação;
- Realização de Audiência Pública, imediatamente após o prazo da Consulta Pública, para debater o conteúdo do referido material,



possibilitando a participação de toda a sociedade, além dos entes jurisdicionados a este Tribunal e demais atores envolvidos na realização de obras e serviços de engenharia.

À consideração superior.

Vitória, 11 de novembro de 2021.

Anderson Uliana Rolim
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203.167

José Lúcio da Silva Pinho
Auditor de Controle Externo
Matrícula 202.801

Alisson Silva de Andrade
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203.520

Marcelo Lima Fedeszen
Auditor de Controle Externo
Matrícula 202.865

**Carlos Augusto Rodrigues dos
Santos**
Auditor de Controle Externo
Matrícula 202.600

Renato Nascimento Scarpati
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203.548

Maurício Faria Dame Manzano
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203.164