



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

PROCESSO N. : 772/2021/TCE-RO.
ASSUNTO : Fiscalização de Atos e Contratos.
UNIDADES : Departamento de Estradas, Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos – DER/RO.
RESPONSÁVEL : **ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. 497.642.922-91, Diretor-Geral do DER/RO;
SÁVIO RICARDO DA SILVA BEZERRA, CPF n. 630.862.042-49, Coordenador do DER/RO;
JÁDER CHAPLIN BERNARDO DE OLIVEIRA, CPF n. 813.988.752-87, Pregoeiro da SUPEL/RO.
RELATOR : **Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA.**

DECISÃO MONOCRÁTICA N. 0078/2021-GCWCSC

Tutela Antecipatória Inibitória

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. IRREGULARIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA TUTELA PROVISÓRIA (FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA). PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DE CERTAME DEFERIDO. AUDIÊNCIA DOS SUPOSTOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DA MARCHA JURÍDICO PROCESSUAL.

1. Nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas poderá, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos moldes em que dispõe o artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154, de 1996.
2. A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição, consoante programa normativo inserto no inciso II do artigo 3º da Lei n. 10.520, de 2002.
3. De acordo com a moldura normativa preconizada no inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, afigura-se como necessária a abertura do contraditório e da ampla defesa quando houver a imputação de responsabilidade atribuída a jurisdicionado.
4. Determinações. Prosseguimento da marcha jurídico-processual.



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

I – DO RELATÓRIO

1. Cuida-se de Fiscalização de Atos e Contratos, atuada de ofício com o escopo de apurar supostas irregularidades praticadas no Edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO, deflagrado pela Superintendência Estadual de Licitações (SUPEL/RO), cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual aquisição de massa asfáltica usinada a quente para aplicação a frio, a fim de atender às demandas do DER/RO.

2. É dos autos, que a Ouvidoria deste Tribunal de Contas recebeu informação de que o edital de licitação em apreço estaria eivado de irregularidades, conforme documentos acostados ao presente procedimento (ID's ns. 1017478 e 1017481).

3. O feito foi remetido à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE), que deu início a análise da seletividade por meio de Procedimento Apuratório Preliminar, culminando com o Relatório Técnico de ID n. 1017864, cujo teor assim dispõe:

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, sugere-se a remessa dos autos ao Relator para análise da tutela de urgência.

4. Recebidos os autos, a Relatoria do feito ordenou o regular processamento do procedimento apuratório preliminar para que, de ofício, apartado da notícia veiculada pela douda Ouvidoria, este Tribunal syndique, como Fiscalização de Atos e Contratos, possíveis irregularidades/ilegalidades, presentes no Edital em cotejo. Ato consecatório, foi determinado o encaminhamento dos autos para o Ministério Público de Contas (MPC), para que opinasse, com urgência, na condição de *custos iuris*.

5. Com vistas dos autos, o Ministério Público de Contas, mediante a Cota n. 0007/2021-GPEPSO (ID n. 1019499), manifestou-se nos seguintes termos:

Assim, considerando que, quando da manifestação inaugural, a Equipe de Controle Externo restringiu a análise à verificação do preenchimento ou não dos requisitos de seletividade, proponho o retorno dos autos ao Corpo Instrutivo¹ para o exame da regularidade/razoabilidade das especificações técnicas exigidas no instrumento convocatório - enfrentando-se, logicamente, os argumentos lançados na denúncia - e, por consecatório, para a verificação da eventual necessidade de concessão da tutela pleiteada (plausibilidade do direito invocado). (Sic)



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

6. O Relator acolheu o pedido veiculado na sobredita cota ministerial e, dessa maneira, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo que analisasse, com **URGÊNCIA**, a respeito da procedência ou não dos fatos noticiados no documento apócrifo e, também, de forma completa, sobre a (i)legalidade do Edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO, bem como no que concerne ao preenchimento ou não dos requisitos autorizadores da Tutela Provisória de Urgência.

7. Em seguida, a Secretaria-Geral de Controle manifestou-se (ID n. 1025028) nos termos em que segue, *in verbis*:

4. CONCLUSÃO

81. Diante da presente análise, pelas evidências constantes nos autos nesta fase processual, **conclui-se pela existência das seguintes irregularidades:**

4.1 De responsabilidade de Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF n. 630.862.042-49, coordenador do DER/RO, **por:**

a. Elaborar/assinar o termo de referência que compõe o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO, com ausência de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o bem a ser contratado, contrariando o disposto no inciso II do art. 10 do Decreto Estadual n. 18.340/13 c/c art. 3º, II da Lei n. 10.520/2002, conforme subitens 3.2.2 (composição das misturas), 3.2.3 (análise por infravermelho dos polímeros) e 3.2.4 (tipo de embalagem);

4.2 De responsabilidade de Elias Rezende de Oliveira, CPF: 497.642.922-91, diretor-geral do DER/RO, **por:**

a. Assinar/aprovar o termo de referência que compõe o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO, com ausência de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o bem a ser contratado, contrariando o disposto no inciso II do art. 10 do Decreto Estadual n. 18.340/13 c/c art. 3º, II da Lei n. 10.520/2002, conforme subitens 3.2.2 (composição das misturas), 3.2.3 (análise por infravermelho dos polímeros) e 3.2.4 (tipo de embalagem);

4.3 De responsabilidade de Jader C. Bernardo de Oliveira, CPF n. 813.988.752-87, pregoeiro da SUPEL/RO, **por:**

a. Elaborar/assinar o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO contendo projeto atividade não compatível com a descrição da despesa contida na Lei Orçamentária Anual (LOA), inobservando assim, o princípio da legalidade definido no art. 165, §5º da CF/88, art. 2º da Lei Federal n. 4.320/64 e art. 4º do Decreto Estadual n. 12.205/2006, conforme subitem 3.3.1 deste relatório;

b. Elaborar/assinar Quadro Estimativo de Preços (Anexo II do edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO), utilizando como fundamento valores extraídos de documentos que não revelam ampla pesquisa de mercado, pois foram amparado apenas em pesquisa junto a fornecedores, contrariando, assim, o disposto no caput do art. 8º do Decreto n. 18.340/13 c/c art. 15, §1º da Lei n. 8.666/93, conforme subitem 3.3.2 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Ante o exposto, **propõe-se ao conselheiro relator:**

a. Determinar a audiência dos agentes elencados na seção 4 deste relatório (conclusão) para que, caso queiram, apresentem justificativas acerca dos fatos que lhe são imputados, nos termos do art. 30, § 1º, da Resolução Administrativa nº 5/TCER-96 (Regimento Interno);



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

b. **Suspender o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO**, vez que a data de abertura está prevista para ocorrer dia 30/4/2021, em razão das irregularidades apontadas na conclusão deste relatório técnico (seção 4), até posterior determinação desta Corte de Contas, com fundamento no art.3º-A, caput da Lei n.154/96 c/c art. 108-A, caput do RITC. (Sic.) (Destacou-se)

8. O Ministério Público de Contas, por sua vez, mediante o Parecer n. 0081/2021-GPEPSO (ID n. 1026724) corroborou, integralmente, a manifestação apresentada pela Secretaria-Geral de Controle Externo.

9. Os autos do processo estão conclusos no Gabinete.

10. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – Do Pedido de Tutela Provisória de Urgência

11. Inicialmente, cumpre assinalar que a **Secretaria-Geral de Controle Externo** (ID n. 1025028) e o **Ministério Público de Contas** (ID n. 1026724) **formularam pedidos de suspensão dos trâmites do procedimento licitatório regido pelo Edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO**, deflagrado pela Superintendência Estadual de Licitações.

12. Pois bem. Esclareço, por ser de relevo, com apoio na lição do festejado jurista Theodoro Júnior¹, que a medida cautelar é entendida como “a providência concreta tomada pelo órgão judicial para eliminar uma situação de perigo para direito ou interesse de um litigante, mediante conservação do estado de fato ou de direito que envolve as partes,” durante todo o tempo necessário para o desenvolvimento do processo principal.

13. No âmbito deste Tribunal de Contas, a Tutela de Urgência é disciplinada pelo artigo 3-A da Lei Complementar n. 154, de 1996 (com redação dada pela Lei Complementar n. 806, de 2014) e artigo 108-A do RI/TCE-RO, cuja concessão reclama a presença de determinados elementos autorizadores.

¹THEODORO JÚNIO, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. vol. II. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, pp. 362 a 363.



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

14. É que a concessão da Tutela Antecipada exige a presença de certos requisitos que se materializam na prova inequívoca que convença da verossimilhança da alegação do ilícito perpetrado. Quer dizer, a medida cautelar só é cabível em face da possível concreção de atos contrários às regras estatuídas pelo ordenamento jurídico e, por assim serem, os pressupostos a ela atrelados são **(a) a probabilidade de consumação de ilícito (*fumus boni iuris*) e (b) o fundado receio de ineficácia da tutela definitiva (*periculum in mora*)**, conforme norma inserta no artigo 3-A da Lei Complementar n. 154, de 1996 (com redação dada pela Lei Complementar n. 806, de 2014) c/c o artigo 108-A do RI/TCE-RO.

15. Estabelecidas essas premissas, **passo a analisar o pedido de Tutela Provisória de Urgência** pleiteado pela Secretaria-Geral de Controle Externo, corroborado pelo Ministério Público de Contas.

II.I.a - Da probabilidade de consumação de ilícito (*fumus boni iuris*)

16. Pontualmente, cabe assinalar que, **em juízo de cognição sumária, assiste razão à postulação formulada pela SGCE e pelo MPC**, para o fim de ser determinada a suspensão dos trâmites do edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO, no estágio em que se encontra.

17. Isso porque, **no que diz respeito à exigência do teor de betume, com variação entre 4,0% a 5,0%, previsto no item 4 do Termo de Referência do edital de licitação *sub examine***, verifico que, conforme apurou a Secretaria-Geral de Controle Externo, posicionamento corroborado pelo Ministério Público de Contas, a norma consignada na DNER ME 053:1994 não contém, expressamente, os percentuais de betume em misturas betuminosas, motivo pelo qual não se mostraria razoável a fixação dos patamares alhures mencionado.

18. Além disso, é imperioso registrar, consoante descortinou a SGCE e o MPC, que não constam nos autos do procedimento licitatório os estudos técnicos que embasassem a fixação dos referidos percentuais, muito embora o DER/RO tenha informado, em resposta aos pedidos de esclarecimentos formulados pelos licitantes, que tal requisito tenha sido fundamentado em “estudos qualitativos que atendem a necessidade do DER” (ID n. 1024849) (sic).



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

19. **Em relação à exigência de utilização de papel kraft para embalagem do produto a ser adquirido**, reportada no item 4 do Termo de Referência, observo que, de conformidade com o que averiguou a Secretaria-Geral de Controle Externo, devidamente acompanhada pelo Ministério Público de Contas, os agentes públicos do Departamento de Estradas, Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos (DER/RO) não colacionaram aos autos do processo administrativo qualquer norma técnica que viabilizasse a utilização da sobredita condição editalícia.

20. Com efeito, **tenho, primo ictu oculi, que os referidos requisitos limitativos constantes no item 4 do Termo de Referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO configuram, em tese, infringência ao preceito normativo preconizado no inciso II do artigo 3º da Lei n. 10.520, de 2002**, porquanto, pelas informações constantes nos autos, existem condicionantes, na citada cláusula editalícia, que limitam a competitividade, sem amparo em normas e estudos técnicos.

21. Assim, **está presente a probabilidade de consumação de ilícito (*fumus boni iuris*)**, constante no artigo 3-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o artigo 108-A do RI/TCE-RO, consistente na inclusão de exigências restritivas à competitividade no item 4 do Termo de Referência do referenciado certame licitatório, em afronta ao programa normativo, entabulado no inciso II do artigo 3º da Lei n. 10.520, de 2002.

22. **Quanto à cotação de preços que definiu o valor médio de R\$ 37,44** (trinta e sete reais e quarenta e quatro centavos) **do objeto a ser licitado** (à fl. 45 do ID n. 1017481 e à fl. 488 do ID n. 1024970), verifico que, segundo levantamento realizado pela Secretaria-Geral de Controle Externo, ratificado pelo Ministério Público de Contas, existem diversos pregões eletrônicos, com objeto idêntico ao que licitado, com valores bem inferiores ao estimado pela Administração Estadual.

23. Nesse sentido, vejamos excerto do Relatório Técnico confeccionado pela Secretaria-Geral de Controle Externo, *in verbis*:

73. A título de exemplo, **efetuou-se rápida pesquisa na internet e localizou-se alguns editais que tem objeto idêntico ao da licitação em exame, cujos preços são muito menores, a saber:**

74. a) **Pregão Eletrônico n. 001/2021 da Prefeitura Municipal de Pedregulhos/SP.**
Objeto: concreto asfáltico usinado a quente para aplicação a frio, dosado com CAP



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

50/70, em sacas de 25 Kg ao **preço unitário de R\$ 22,50** (vinte e dois reais e cinquenta centavos) por unidade (ID1024980).

75. **b) Pregão n. 062/2020 da Prefeitura Municipal de Santa Rita/MG.** Objeto: massa asfáltica usinada a quente CAP 50/70 para aplicação a frio em sacas de 25,00Kg, ao **preço unitário de R\$ 27,07** (vinte e sete reais e sete centavos) (ID1024983);

76. **c) Pregão Eletrônico n. 31/2020 da Prefeitura Municipal de Capitólio/MG.** Objeto: massa asfáltica usinada a quente para aplicação a frio em sacas de 25,00Kg, ao **preço unitário de R\$ 25,31** (vinte e cinco reais e trinta e um centavos) (ID1024984).

77. Naturalmente, **considerando que os referidos editais são de outros estados, poderiam ainda incidir valores a título de frete que alterariam o custo final.** Contudo, os valores acima citados servem, tão somente, para demonstrar a discrepância entre o valor de referência do edital em exame que está definido em R\$37,44 (trinta e sete reais e quarenta e quatro centavos) e os valores citados, cuja diferença a maior representa um acréscimo da ordem de 50%⁵.

78. Para melhor exemplificar o questionamento relacionado com o preço de referência definido no edital, **identificou-se, no município de Vale do Paraíso/RO, a Ata de Registro de Preços n.005/2020 do Pregão Eletrônico n.007/2020, datada de 14/4/2021, cujo objeto é idêntico ao ora licitado, ao preço unitário de R\$ 23,92** (vinte e três reais e noventa e dois centavos) (ID1024985).

79. Isto significa que o valor de referência do edital em exame apresenta uma possível majoração da ordem 56%⁶. (Sic.)

24. Do exposto, resta-se clarividente, nesta fase processual, que a cotação de preços, realizada no procedimento licitatório em testilha, não refletiu os preços praticados no mercado, notadamente nas compras públicas realizadas por diversos entes públicos, inclusive aquela levada a efeito pelo Município de Machadinho D'Oeste-RO, que registou o valor de **R\$ 23,92** (vinte e três reais e noventa e dois centavos) para idêntico objeto licitado pelo Governo do Estado de Rondônia, consoante se depreende do documento acostado ao ID n. 1024985, à fl. n. 563, por meio do qual o Município de Vale do Paraíso-RO aderiu àquela ata de registro de preços.

25. Certo é que o orçamento estimativo de preços deve refletir, ao máximo possível, os preços praticados no mercado. Para isso, consoante ponderou o Ministério Público de Contas, a Administração Pública deve envidar esforços para que as cotações sejam obtidas, efetivamente, junto aos potenciais fornecedores e, além disso, deve-se realizar consultas, entre outros, ao Portal de Compras Governamentais, aos bancos de preços e, especialmente, às contratações similares realizadas por outros entes públicos.



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

26. Ocorre que, em consulta realizada ao sítio eletrônico da SUPEL², constatei que a empresa **TRIFITY CONSTRUÇÕES LTDA.**, CNPJ n. 09.512.961/0001-50, sagrou-se vencedora do certame licitatório, ora analisado, apresentando, naquela assentada, o valor de **R\$ 27,90** (vinte e sete reais e noventa centavos) por cada saco do material a ser adquirido pelo DER/RO.

27. À vista disso, verifica-se que o supracitado valor, ofertado pela empresa vencedora do procedimento licitatório, encontra-se próximo daquele praticado no âmbito do Edital de Pregão n. 062/2020 da Prefeitura Municipal de Santa Rita-MG (**R\$ 27,07** – vinte e sete reais e sete centavos).

28. **Quanto à condição consubstanciada na análise por infravermelho para identificação de polímeros**, consignada no item 4 do Termo de Referência, anoto, por ser de relevo, que a simples ausência de localização da norma C-001-QS/02 – que foi utilizada pelo DER/RO – por parte da Secretaria-Geral de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, para os fins de consultar o seu teor e analisar a legitimidade, ou não, do aludida quesito, não tem o condão, por si só, de germinar a suspensão dos trâmites do edital de licitação.

29. Assim, a SGCE e o MPC, neste ponto, **não se desincumbiram de seus ônus processuais de trazerem aos autos os elementos reveladores da probabilidade do suposto direito vindicado.**

30. **No que alude aos recursos financeiros para atender às despesas decorrentes do futuro contrato a ser celebrado pela Administração Pública Estadual**, que foram estabelecidos no item 23 da peça editalícia, é importante assinalar que a modalidade licitatória levada a efeito pela Administração Pública é o registro de preços.

31. A respeito dessa modalidade licitatória, a norma jurídica, inserta no § 4º do artigo 8º do Decreto Estadual n. 18.340, de 2013, estabelece que “não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil”.

² Rondônia. Superintendência Estadual de Licitação – SUPEL. Consulta realizada no endereço eletrônico: <http://www.rondonia.ro.gov.br/licitacao/431172/>. Acesso em 02.05.2021, às 17h04min.



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

32. Nessa perspectiva, **no ponto, não vislumbro**, para os fins de concessão de Tutela Provisória de Urgência, **a plausibilidade do direito alegado pela SGCE e pelo MPC**, porquanto, na espécie, sequer seria necessária a indicação da rubrica orçamentária para atender ao objeto constante no registro de preços.

33. É dizer de outra forma, a dotação orçamentária somente é exigida no momento da celebração do instrumento contratual.

34. Por fim, a título de *obiter dictum*, é importante registrar que no momento da celebração do contrato administrativo decorrente do procedimento licitatório examinado, a Administração Pública deve adotar os atos administrativos necessários para que a dotação orçamentária, para o objeto a ser contratado/adquirido, esteja em conformidade com as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual do Estado de Rondônia, vigente no momento da celebração do negócio jurídico.

II.I.b - Do receio de ineficácia do provimento final

35. Diante da possibilidade de que os potenciais ilícitos aventados na hipótese, consoante arrazoado colacionado no tópico precedente, **há justificado receio de ineficácia do provimento final**, acaso este Tribunal de Contas não intervenha liminarmente na Administração Pública Estadual, determinando à suspensão cautelar, no estágio em que se encontra, do Edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO, **uma vez que a sessão do sobredito procedimento licitatório foi realizada no dia 29.04.2021**. Tal medida destina-se a prevenir a consumação dos ilícitos administrativos premencionados.

36. Anoto, por ser pertinente, que os elementos autorizadores da Tutela Preventiva reportam-se aos ilícitos – sejam produtores ou não de danos materiais concretos ao erário. Daí porque a mera evidência de ato atentatório a normas jurídicas – regras ou princípios –, que possa ocasionar a ineficácia da tutela final, justifica, *de per se*, **mesmo sem a prévia oitiva dos responsáveis** – o que poderia ocasionar retardamento prejudicial ao direito material tutelado – a atuação inibitória deste Tribunal de Contas.

37. Ora, acaso não haja a intervenção liminar deste Tribunal de Contas, nesta data e na atual fase da licitação, por se tratar de Pregão Eletrônico, cuja abertura já se operou o



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

elemento indiciário de ilegalidade destacado em linhas pretéritas poderá se consumir, cujo resultado poderá até culminar em dano financeiro ao erário, decorrente da ilegítima cláusula restritiva à competitividade existente na peça editalícia, conforme fundamentos veiculados em linhas antecedentes.

38. Nessa inteligência cognitiva, vislumbro, na hipótese, impropriedades suficientes para, se não extirpadas urgentemente, macular a licitação decorrente do Edital de Pregão Eletrônico *sub examine* e os demais atos corolários do certame. Assim sendo, **tenho por presentes os pressupostos autorizadores da Tutela Antecipatória Inibitória**, quais sejam, **(i) a probabilidade de consumação do ilícito e (ii) o fundado receio de ineficácia da tutela definitiva**, com fulcro na regra inserida no artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154, de 1996 (com redação dada pela Lei Complementar n. 806, de 2014), c/c o artigo 108-A do RI/TCE-RO.

II.II - Da obrigação de não fazer

39. Consigno que pode a inibição consistir em evitar tanto a possível prática de um ato ilícito, como a repetição da prática desse ato e, ainda, a continuação de sua prática, portanto, pode-se afirmar que são pressupostos para a concessão da Tutela Inibitória as probabilidades da prática, da continuação ou, também, da repetição de um suposto ilícito.

40. *In casu*, para obstaculizar a consumação dos ilícitos evidenciados em linhas precedentes, é necessário que este Egrégio Tribunal imponha **OBRIGAÇÕES DE NÃO FAZER**, a ser suportada pelos agentes públicos, responsáveis pela realização da licitação em tela, **mesmo sem a prévia oitiva dos supostos responsáveis e interessados**, uma vez que poderia ocasionar um retardamento prejudicial ao direito material tutelado, bem como redundar, com a consumação da contratação dos produtos licitados, em dano financeiro ao erário estadual, haja vista que, neste caso, o elemento nuclear da presente Tutela de Urgência se perfaz com a adoção de medidas imprescindíveis para evitar a consumação, continuação ou reiteração, em tese, de dano ao interesse público decorrente da prática de atos tendentes à adjudicação, homologação da licitação, contratação etc., e, por consequência, prevenir eventual dano ao erário, sob pena de responsabilidade administrativa, na descrição taxativa do disposto no artigo 55, inciso IV, da Lei Complementar n. 154, de 1996.



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

41. Conclui-se, destarte, que a Tutela de Urgência de que se cuida possui a finalidade de imputar aos responsáveis pela licitação a obrigação de não continuar a tramitação do procedimento, como obrigação de não fazer, sem que, primeiro, promovam as justificativas necessárias, sob pena de decreto de ilegalidade do certame e demais consequências legais incidentes na espécie.

42. Para obrigar o cumprimento do preceito a ser determinado, cabe, na espécie, repise-se, o arbitramento de multa cominatória, com fundamento no artigo 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o artigo 536, § 1º, do CPC³, cuja incidência se condiciona ao efetivo descumprimento do que determinado, isto é, caso os responsáveis deixem de se **ABSTEREM e COMPROVAREM**, junto a este Tribunal, a imediata paralisação de todas as fases do Edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO.

II.III – Da possibilidade de autocomposição processual por parte da Administração Pública e do exercício do contraditório e da ampla defesa

43. Pontualmente, faz-se necessário que se **conceda prazo aos aludidos jurisdicionados para que**, se convencidos do que foi trazido a lume pelos atores processuais, **corrijam o teor do instrumento convocatório e/ou promovam os ajustes nas peças inseridas no respectivo processo administrativo ou**, ainda, **para que**, querendo, **apresentem as razões de justificativas que entendam pertinentes**.

44. No ponto, cumpre esclarecer, por ser importante, que **nesta fase processual ainda é juridicamente possível que os administradores públicos exercitem o direito de autotutela**, com fundamento no artigo 53 da Lei n. 9.784, de 1999, e no enunciado sumular persuasivo n. 473 da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), para fins de escoimar eventuais eivas no instrumento convocatório, peças correlatas do processo administrativo, na eventualidade de aquiescerem com os apontamentos detectados neste procedimento.

³Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no *caput*, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

45. De acordo com a nova sistemática jurídico-processual, estabelecida no Novo Código de Processo Civil (CPC), aplicável, *in casu*, aos procedimentos deste Tribunal de Contas, consoante regra estatuída no artigo 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, **a autocomposição processual entre os atores processuais é razoável e cabível na espécie** (artigo 139, inciso V, do CPC⁴), motivo pelo qual se mostra pertinente à solução voluntária da demanda pela utilização do instituto, em seu sentido semântico e ontológico da autocomposição, no caso, se assim os responsáveis entenderem, o façam pela via da autotutela, a qual, de qualquer modo, poderá ser objeto de exame meritório por este Tribunal, entretantes, com potencial para encurtar o desfecho destes autos.

46. A autocomposição aqui semanticamente delineada, sendo concretizada pelas partes processuais, até mesmo em usufruto da autotutela, é medida desejável, ainda que seja no curso do processo, pois se tem **efetividade na prestação jurisdicional** e, conseqüente, **racionalização no processo**, a cargo dos órgãos protagonistas do controle externo da atividade administrativa do poder público, afeto à competência deste Tribunal.

47. Para os fins de esclarecimento, uma vez mais, quanto ao instituto da autocomposição, nestes autos, refiro-me à possibilidade, se assim entenderem os jurisdicionados e à luz da **racionalização no processo**, de afastarem as impropriedades corroboradas, em regime condominial, pela Secretaria-Geral de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, **o que não implica, necessariamente, prejulgamento do caso sub examine por parte deste Tribunal**, porquanto, reafirme-se, será objeto de análise de mérito na fase processual própria.

48. Além disso, reforço, a utilização desse instituto da autocomposição, se assim compreenderem os agentes públicos apontados como responsáveis, em *ultima ratio*, potencialmente, imprimirá celeridade no desfecho destes autos e, conseqüentemente, beneficiará a população pela política pública ideada pela Administração Pública, com a possível republicação do edital de licitação de forma hígida e, ao fim e ao cabo, o fornecimento do bem

⁴ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

da vida para a população, que tanto carece da concretização dos serviços públicos, notadamente aqueles tidos como essenciais.

49. Repise-se, por ser relevante, a autotutela e a autocomposição são medidas jurídicas que concretizam o princípio da racionalização processual.

50. De outro giro, registra-se, **a título cooperativo e de racionalização no processo**, em sendo acolhidas pelos agentes públicos responsáveis as proposições descortinadas e apontadas pelos atores processuais que já se manifestaram nestes autos, até a presente quadra processual **e, se, ao depois de rigoroso cotejo jurídico-axiológico, mediado pela necessária e inafastável dialeticidade processual**, com olhar fito no acervo probante e presidido pela Legislação, **inferir que a razão lhes assiste**, naquilo que fizeram grafar em suas respectivas manifestações, **há possibilidade de se pleitear o instituto processual da contracautela ou contraliminar e com tal medida, a probabilidade de abreviar o deslinde destes autos**, nos exatos limites do Direito legislado que preside a matéria.

51. Igualmente, se for o caso, **até mesmo, manejar os recursos processuais cabíveis na espécie**, mormente, aqueles encartados no artigo 3º-A, § 2º, da Lei Complementar n. 154, de 1996⁵, combinado com o artigo 108-C do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI/TCE-RO)⁶.

III – DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, pelos fundamentos fático-jurídicos, constantes na fundamentação delineada em linhas precedentes, a par dos elementos ventilados pela Secretaria-Geral de

⁵ Art. 3º-A. Nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas PODERÁ, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, nos termos do Regimento Interno, CONCEDER tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final.

§ 1º. A tutela de urgência poderá ser revista, a qualquer tempo, por quem a proferiu, de ofício ou por provocação de qualquer interessado.

§ 2º. Da decisão que conceder ou negar a tutela de urgência CABERÁ, nos termos do Regimento Interno, recurso ao órgão colegiado competente para apreciar a matéria.

⁶ Art. 108-C. Da decisão que deferir ou indeferir, total ou parcialmente, a Tutela Antecipatória proferida em processo que trate de ato sujeito a registro e de fiscalização de ato e contrato caberá o recurso de pedido de reexame, previsto no art. 45 da Lei Complementar n. 154/96, e da que deferir ou indeferir, total ou parcialmente, a Tutela Antecipatória proferida em processo de tomada e prestação de contas caberá recurso de reconsideração, previsto no art. 31 e seguintes da mesma Lei.



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

Controle Externo (ID n. 1025028) e pelo Ministério Público de Contas (ID n. 1026724), **em juízo não exauriente**, uma vez que, o juízo de mérito será examinado em momento oportuno e, *inaudita altera pars*, por ser inviável a prévia oitiva dos agentes públicos indicados como responsáveis, nesta quadra processual, com espeque no artigo 71, Inciso IX, da Constituição Federal de 1988 c/c o artigo 49, Inciso VIII, da Constituição do Estado de Rondônia e também, com base no artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o artigo 108-A, do RI/TCE-RO, **DEFIRO** a presente **TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA**, para o fim de:

I – DETERMINAR aos Senhores **ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. 497.642.922-91, Diretor-Geral do DER/RO, e **JÁDER CHAPLIN BERNARDO DE OLIVEIRA**, CPF n. 813.988.752-87, Pregoeiro da SUPEL/RO, ou a quem os substituam na forma da lei, que, **INCONTINENTI, SUSPENDAM, no estágio em que se encontra, o procedimento licitatório regido pelo Edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO**, deflagrado pela Superintendência Estadual de Licitações (SUPEL/RO), cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual aquisição de massa asfáltica usinada a quente para aplicação a frio, a fim de atender às demandas do DER/RO, e, **dessa forma, abstenham-se de praticar quaisquer atos supervenientes** (adjudicação, homologação, contratação, entre outros), **até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas, monocrática ou colegiada**, pelos fundamentos veiculados no corpo deste *Decisum*;

II – FIXAR o prazo de até **5 (cinco) dias**, contados a partir da notificação, para que os agentes mencionados no item I, desta Decisão, comprovem a este Tribunal de Contas a adoção da medida de suspensão ali determinada, sob pena de aplicação de multa, na forma prevista no artigo 55, Inciso IV, da Lei Complementar n. 154, de 1996;

III – ESTABELEECER, a título de **multa cominatória**, o valor de **R\$ 30.000,00** (trinta mil reais), incidente em caso de descumprimento desta ordem de não fazer (*non facere*), **a ser suportada, individualmente, pelos agentes mencionados no item I deste decisum**, o que faço com supedâneo no artigo 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o artigo 536, § 1º, do CPC, se por ventura não se absterem da prática de atos tendentes à contratação do objeto do Edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO, tais como adjudicação, homologação, contratação, etc.;



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

IV – DETERMINAR a citação, via Mandado de Audiência, dos Senhores ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA, CPF n. 497.642.922-91, Diretor-Geral do DER/RO, SÁVIO RICARDO DA SILVA BEZERRA, CPF n. 630.862.042-49, Coordenador do DER/RO, JÁDER CHAPLIN BERNARDO DE OLIVEIRA, CPF n. 813.988.752-87, Pregoeiro da SUPEL/RO, para o fim de:

- a) **FACULTAR-LHES, o prazo de até 15 (quinze) dias, a contar da notificação, em homenagem à razoável duração do processo, racionalidade processual, à própria natureza e circunstâncias que faceiam o objeto constante no Edital já referenciado, na eventualidade de aquiescerem com os apontamentos apurados pela SGCE e pelo MPC, o exercício do direito da autotutela e de consequente autocomposição, no sentido semântico do termo alinhavado na fundamentação, com a correção do processo administrativo e consequentemente no instrumento convocatório do certame, comprovando-se, obrigatoriamente, nestes autos, até 5 (cinco) dias, no caso de republicação do Edital decorrente de adequações dos atos administrativos consecutórios, cujas providências, alerta-se, não implicam, necessariamente, prejulgamento do caso *sub examine*, porquanto, é matéria a ser analisada no mérito ou ALTERNATIVAMENTE,**
- b) **OFEREÇAM, caso queiram, na eventualidade de optarem por resistir aos achados pelos atores processuais que já se manifestaram, até aqui, de modo a rechaçarem a possibilidade de autotutela/autocomposição, suas razões de justificativas, por escrito, no prazo de até 15 (quinze) dias, a contar da notificação, nos termos do inciso III do artigo 12 da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o artigo 30, § 1º, inciso II, c/c o artigo 97 do RI/TCE-RO, em face das supostas impropriedades veiculadas no Relatório Técnico de ID n. 1025028 e no Parecer n. 0081/2021-GPEPSO (ID n. 1026724), devendo tais defesas serem instruídas com documentos, alegando-se, nelas, tudo quanto entenderem de direito para sanar as impropriedades a si imputadas, nos termos da legislação processual vigente;**



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

- c) **CONSIGNA-SE**, a título de cooperação processual que, os Agentes Públicos acima relacionados, na hipótese do exercício do contraditório e da ampla defesa assegurados na alínea precedente (alínea “b” do item IV), no sentido de que, querendo, **devem promover defesa acerca dos fatos acusatórios concentrados quanto aos elementos probatórios pré-constituídos na manifestação da Secretaria-Geral de Controle Externo, corroborado, às inteiras, pelo Ministério Público de Contas**, por meio do qual restou delimitada, adequadamente, para os fins do exercício do devido processo legal substantivo, a indicação, de forma pormenorizada, das condutas dos possíveis responsáveis, o nexo de causalidade e a consequente subsunção das respectivas condutas às hipóteses normativas de regência. Razão porque os Agentes Públicos descritos no **item IV**, poderão, se, assim, desejarem, **defenderem-se dos fatos veiculados na pretensão acusatória estatal**, por sua vez, concentrados no pronunciamento técnico da SGCE, por intermédio do Relatório Técnico de ID n. 1025028, ratificado pelo MPC, mediante o Parecer n. 0081/2021-GPEPSO (ID n. 1026724).

V – DÊ-SE CIÊNCIA, COM URGÊNCIA, do teor desta Decisão:

- a) aos agentes públicos discriminados no item I desta decisão, e/ou a quem lhes substituam na forma da lei, acerca do teor do vertente *decisum*, encaminhando-lhes, para tanto, cópia integral desta Tutela Inibitória, bem como do Relatório Técnico de ID n. 1025028 e do Parecer n. 0081/2021-GPEPSO (ID n. 1026724), para que cumpram as determinações consignadas na presente Decisão, o que deverá ser realizado por meio de **Mandado Notificatório**;
- b) à **empresa TRIFITY CONSTRUÇÕES LTDA.**, CNPJ n. 09.512.961/0001-50, **via DOeTCE-RO**;
- c) ao Ministério Público de Contas, **por meio eletrônico**, nos termos do § 10 do artigo 30 do RI/TCE-RO.



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Gabinete do Conselheiro Wilber Coimbra

VI – AUTORIZAR, desde logo, **que as citações e as notificações sejam realizadas por meio eletrônico**, nos moldes em que dispõe a Resolução n. 303/2019/TCE-RO, e em caso de insucesso da comunicação do ato processual, pela via digital, sejam elas procedidas na forma pessoal, consoante moldura normativa consignada no artigo 44 da sobredita Resolução⁷ e no artigo 30, incisos I e II, do RI/TCE-RO⁸, e no artigo 22, inciso I, da Lei Complementar n. 154, de 1996⁹;

VII – SOBRESTEM-SE os autos no Departamento da 1ª Câmara enquanto decorre o prazo para apresentação de razões de justificativas. Ao depois, com ou sem manifestação dos interessados, fato que deverá ser certificado nos autos, remeta-se o procedimento, *incontinenti*, a esta Relatoria;

VIII – PUBLIQUE-SE;

IX – JUNTE-SE;

X – CUMPRA-SE.

AO DEPARTAMENTO DA 1ª CÂMARA para que, **COM URGÊNCIA**, cumpra e adote as medidas consecutórias, tendentes ao cumprimento desta Decisão. Para tanto, expeça-se o necessário.

(assinado eletronicamente)

WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Conselheiro-Relator

Matrícula n. 456

⁷ Art. 44. Na ausência de cadastramento do interessado no Portal do Cidadão, a citação e a notificação se darão de forma pessoal, nos termos do art. 30, incisos I e II do Regimento Interno, devendo ser dirigidas ao endereço residencial ou profissional do responsável indicado nos autos, cumprindo às partes atualizar o respectivo endereço sempre que houver modificação.

⁸ Art. 30. A citação e a notificação, inclusive aquelas previstas respectivamente no artigo 19, incisos II e III, e no artigo 33 deste Regimento Interno, far-se-ão, preferencialmente, por meio eletrônico, e não havendo cadastro do interessado: (Redação dada pela Resolução n. 303/2019/TCE-RO) I – pelo correio, por carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário; (Redação dada pela Resolução n. 303/2019/TCE-RO) II – por mandado, mediante a ciência do responsável ou do interessado, quando assim determinar o Tribunal Pleno, quaisquer das Câmaras ou o Relator; e (Redação dada pela resolução n.º. 109/TCE-RO/2012) [...].

⁹ Art. 22. A citação, a audiência, a comunicação de diligência ou a notificação far-se-á: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 749/13) I - mediante ciência do responsável ou do interessado, na forma estabelecida no Regimento Interno; [...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

PARECER N. : 0081/2021-GPEPSO

PROCESSO N° : 772/2021

ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS

UNIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS, RODAGENS, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS - DER

**RESPONSÁVEIS: ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA - DIRETOR-GERAL;
ISRAEL EVANGELISTA DA SILVA - DIRETOR EXECUTIVO DA SUPEL**

RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Cuida-se de fiscalização de atos e contratos que visa apurar supostas irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico n°. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO, deflagrado pela Superintendência Estadual de Licitações (SUPEL/RO), cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual aquisição de massa asfáltica usinada a quente para aplicação a frio, a fim de atender às demandas do DER/RO.

Os autos tiveram início a partir de denúncia recebida pela Ouvidoria da Corte, a qual trata sobre suposta restrição na competitividade do certame em face da previsão, no instrumento convocatório, de possíveis exigências desarrazoadas relacionadas às características do objeto da licitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Diante dos possíveis ilícitos, o denunciante requereu, em sede de tutela antecipatória de caráter inibitório, a imediata suspensão do pregão eletrônico para a correção do edital.

Quando da derradeira análise empreendida nos autos, o Corpo Técnico opinou [Id. 1025028]:

4. CONCLUSÃO

81. Diante da presente análise, pelas evidências constantes nos autos nesta fase processual, conclui-se pela existência das seguintes irregularidades:

4.1 De responsabilidade de Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF n. 630.862.042-49, coordenador do DER/RO, por:

a. Elaborar/assinar o termo de referência que compõe o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO, com ausência de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o bem a ser contratado, contrariando o disposto no inciso II do art. 10 do Decreto Estadual n. 18.340/13 c/c art. 3º, II da Lei n. 10.520/2002, conforme subitens 3.2.2 (composição das misturas), 3.2.3 (análise por infravermelho dos polímeros) e 3.2.4 (tipo de embalagem);

4.2 De responsabilidade de Elias Rezende de Oliveira, CPF: 497.642.922-91, diretor-geral do DER/RO, por:

a. Assinar/aprovar o termo de referência que compõe o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO, com ausência de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o bem a ser contratado, contrariando o disposto no inciso II do art. 10 do Decreto Estadual n. 18.340/13 c/c art. 3º, II da Lei n. 10.520/2002, conforme subitens 3.2.2 (composição das misturas), 3.2.3 (análise por infravermelho dos polímeros) e 3.2.4 (tipo de embalagem);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

4.3 De responsabilidade de Jader C. Bernardo de Oliveira, CPF n. 813.988.752-87, pregoeiro da SUPEL/RO, por:

a. Elaborar/assinar o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO contendo projeto atividade não compatível com a descrição da despesa contida na Lei Orçamentária Anual (LOA), inobservando assim, o princípio da legalidade definido no art. 165, §5º da CF/88, art. 2º da Lei Federal n. 4.320/64 e art. 4º do Decreto Estadual n. 12.205/2006, conforme subitem 3.3.1 deste relatório;

b. Elaborar/assinar Quadro Estimativo de Preços (Anexo II do edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO), utilizando como fundamento valores extraídos de documentos que não revelam ampla pesquisa de mercado, pois foram amparado apenas em pesquisa junto a fornecedores, contrariando, assim, o disposto no caput do art. 8º do Decreto n. 18.340/13 c/c art. 15, §1º da Lei n. 8.666/93, conforme subitem 3.3.2 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a. Determinar a audiência dos agentes elencados na seção 4 deste relatório (conclusão) para que, caso queiram, apresentem justificativas acerca dos fatos que lhe são imputados, nos termos do art. 30, § 1º, da Resolução Administrativa nº 5/TCER-96 (Regimento Interno);

b. Suspender o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO, vez que a data de abertura está prevista para ocorrer dia 30/4/2021, em razão das irregularidades apontadas na conclusão deste relatório técnico (seção 4), até posterior determinação desta Corte de Contas, com fundamento no art.3º-A, caput da Lei n.154/96 c/c art. 108-A, caput do RITC.

Empós, vieram os autos para o *Parquet* de Contas para manifestação ministerial.

É a síntese do relato.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

De pronto, corroboro integralmente a propositura levada a efeito pelo Corpo Técnico.

É que, ao analisar as características e especificações técnicas do objeto a ser licitado, a Unidade Instrutiva verificou que a exigência de teor de betume entre 4,0 e 5,0% (item 4 do TR) não encontra guarida nos elementos técnicos normativos que regulam a matéria, e que, apesar de o DER ter informado, em resposta aos "pedidos de esclarecimentos", que tal requisito tenha sido fundamentado em "estudos qualitativos que atendem a necessidade do DER", referidos estudos não foram carreados ao referido processo licitatório.

Ademais, embora o DER tenha previsto a necessidade de "análise por infravermelho para a identificação de polímeros", informando que tal exigência estaria fundamentada na norma C-001-QS/02, o Corpo Técnico não logrou localizar referido instrumento normativo e, tampouco, a menção de tal ato em normas técnicas do DNIT para a identificação de massa asfáltica modificada por borracha de pneus.

Semelhantemente, no tocante à exigência de utilização de papel kraft para embalagem do produto a ser adquirido, malgrado o DER tenha informado que tal previsão "se deve ao fato da necessidade de embalar a massa em uma temperatura, de no mínimo 120°C, 'visando garantir um padrão de qualidade' para evitar qualquer tipo de evaporação e oxidação", o Corpo Técnico verificou que referido órgão deixou de informar qual norma técnica autoriza a exigência, especificamente, de papel kraft para embalagem do produto a ser adquirido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

No tocante a tais infrações, alinho-me ao posicionamento externado pelo Corpo Técnico no sentido de que o edital, aparentemente, não observou o que dispõe o artigo 3º, II da Lei n.10.520/2002, segundo a qual "a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição".

Com efeito, as irregularidades diagnosticadas pelo Corpo Técnicos indicam que o edital relacionado ao Pregão Eletrônico n°. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO pode estar eivado de exigências não amparadas por normas técnicas, ensejando, conseqüentemente, injustificada limitação da competitividade do certame.

Avançando, a Unidade Instrutiva identificou que, de acordo com o item 23 do edital, os recursos financeiros para cobrir as despesas decorrentes do contrato a ser celebrado estariam previstos no programa/projeto atividade 26.782.2106.1386 do DER/RO.

Todavia, ao consultar a LOA n°. 4.938, de 2020, verificou-se que tal rubrica não é destinada ao objetivo detalhado no termo de referência, uma vez que, enquanto referido anexo do edital prevê que a aquisição tem por objetivo "atender as demandas de serviços de recuperação de vias urbanas nos 52 municípios do Estado de Rondônia", a rubrica orçamentária em apreço, de acordo com a LOA, deve ser utilizada para a "recuperação e manutenção das rodovias estaduais pavimentadas ou não".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

No ponto, corroboro o entendimento externado pelo Corpo Técnico no tocante à incompatibilidade do objeto da licitação com o PA indicado no termo de referência, o que pode indicar que a contratação não possui a necessária previsão na Lei Orçamentária Anual, em afronta ao artigo 165¹, §10 da CF/88, art. 2º da lei federal n. 4.320/64 e ao princípio da legalidade, sendo necessária, portanto, a adequação do termo de referência à LOA em vigor.

Prosseguindo, verifica-se que, embora o valor de referência adotado do certame seja de R\$ 37,44 (trinta e sete reais e quarenta e quatro centavos) a unidade, o Corpo Técnico identificou diversos pregões eletrônicos com objeto idêntico ao da vertente contratação adjudicados por valores demasiadamente inferiores ao estimado pela Administração Estadual. A propósito, veja-se excerto do derradeiro relato técnico:

73. A título de exemplo, efetuou-se rápida pesquisa na internet e localizou-se alguns editais que tem objeto idêntico ao da licitação em exame, cujos preços são muito menores, a saber:

74. a) Pregão Eletrônico n. 001/2021 da Prefeitura Municipal de Pedregulhos/SP. Objeto: concreto asfáltico usinado a quente para aplicação a frio, dosado com CAP 50/70, em sacas de 25 Kg ao preço unitário de R\$ 22,50 (vinte e dois reais e cinquenta centavos) por unidade (ID1024980).

75. b) Pregão n. 062/2020 da Prefeitura Municipal de Santa Rita/MG. Objeto: massa asfáltica usinada a quente CAP 50/70 para aplicação a frio em sacas de 25,00Kg, ao

¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

preço unitário de R\$ 27,07 (vinte e sete reais e sete centavos) (ID1024983);

76. c) Pregão Eletrônico n. 31/2020 da Prefeitura Municipal de Capitólio/MG. Objeto: massa asfáltica usinada a quente para aplicação a frio em sacas de 25,00Kg, ao preço unitário de R\$ 25,31 (vinte e cinco reais e trinta e um centavos) (ID1024984).

77. Naturalmente, considerando que os referidos editais são de outros estados, poderiam ainda incidir valores a título de frete que alterariam o custo final. Contudo, os valores acima citados servem, tão somente, para demonstrar a discrepância entre o valor de referência do edital em exame que está definido em R\$37,44 (trinta e sete reais e quarenta e quatro centavos) e os valores citados, cuja diferença a maior representa um acréscimo da ordem de 50%5 .

78. Para melhor exemplificar o questionamento relacionado com o preço de referência definido no edital, identificou-se, no município de Vale do Paraíso/RO, a Ata de Registro de Preços n.005/2020 do Pregão Eletrônico n.007/2020, datada de 14/4/2021, cujo objeto é idêntico ao ora licitado, ao preço unitário de R\$ 23,92 (vinte e três reais e noventa e dois centavos) (ID1024985).

79. Isto significa que o valor de referência do edital em exame apresenta uma possível majoração da ordem 56%

No ponto, verifica-se que o orçamento estimativo de preços foi realizado com base em três cotações elaboradas por empresas de pequeno porte, fato que, *de per si*, põe em xeque a análise da compatibilidade dos preços de referência com os valores efetivamente praticados no mercado, notadamente porque empresas de pequeno porte, em geral, não dispõem de estrutura que permita sejam oferecidas ofertas mais vantajosas à Administração.

Além disso, a jurisprudência pátria é pacífica quanto ao entendimento no sentido de que as pesquisas de preços não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

fornecedores, sendo necessária a utilização de fontes diversificadas de pesquisas de preços, tais como consultas ao Portal de Compras Governamentais, a bancos de preços e a contratações similares realizadas por outros entes públicos², uma vez que, o que se busca, é a obtenção das melhores condições de preços, respeitadas as limitações decorrentes da especificidade do objeto contratual.

Bem por isso, os valores adjudicados nos pregões eletrônicos citados pelo Corpo Técnico trazem dúvidas sobre a pertinência do valor-base obtido pela Administração, o que, certamente, pode impactar negativamente nos preços a serem ofertados pelos licitantes, na medida em que as propostas de preços são, comumente, elaboradas com base no limite máximo que a Administração se propõe a pagar.

É certo que a enorme diferença entre o valor orçado pela Administração e aqueles adjudicados nos referidos pregões eletrônicos impõe uma conduta cautelosa por parte da Administração, que deve, também por isso, diligenciar para certificar-se da correção do orçamento estimativo.

Por fim, compreendo ser necessária, também, a elucidação das razões que justificam a aquisição de "massa asfáltica com o polímero de borracha" em detrimento a "massa asfáltica convencional", uma vez que, em regra, essa última

² Cf. Acórdão-TCU n. 1445/2015-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, j. 10.06.2015; e Acórdão-TCU n. 3351/2015-Plenário, rel. Ministro André de Carvalho, j. 09.12.2015; Acórdão-TCE-RO n. 106/2013-2ª Câmara, rel. Conselheiro Paulo Curi Neto, j. 11.12.2013, Processo n. 3807/11; Decisão-TCE-RO n. 230/2010-2ª Câmara, rel. Conselheiro Paulo Curi Neto, j. 09.06.2010, Processo n. 0142/10.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

costuma ser mais vantajosa para Administração sob o aspecto econômico-financeiro.

Feitas essas considerações, e por verificar que, aparentemente, a fase interna da licitação foi eivada de vícios procedimentais que vão de encontro aos princípios comezinhos às contratações públicas, especialmente a legalidade, a competitividade, a economicidade, a vantajosidade e a eficiência, verifico haver fundado receio de que o prosseguimento do certame, nos moldes como se encontra, resulte na consumação de graves ilegalidades com repercussão danosa ao erário, a julgar pelos indícios de superfaturamento do orçamento-base apresentado pela Administração.

Nessa conjuntura, e por verificar que a sessão do pregão eletrônico está marcada para o dia 30.04.2021, coaduno com o posicionamento externado pelo Corpo Técnico e proponho seja expedida, em sede de tutela antecipatória de caráter inibitório, determinação à SUPEL para que promova a suspensão do certame até a elucidação dos fatos tidos como ilícitos, expedindo-se, por consectário, notificações aos jurisdicionados para que, querendo, apresente suas razões de justificativas, nos moldes constantes na conclusão do relatório técnico de ID. 1025028.

É o que proponho.

Porto Velho, 30 de abril de 2021.

Érika Patrícia Saldanha de Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 30 de Abril de 2021



ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA
PROCURADORA

NÃO JULGADO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	0772/21/TCE/RO
JURISDICIONADO:	Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos – DER/RO.
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos.
INTERESSADO:	Não identificado ¹
ASSUNTO:	Possíveis imprecisões e exigências injustificadas que podem afetar a elaboração de propostas e o julgamento objetivo do Pregão Eletrônico n.142/2021/ZETA/SUPEL/RO (proc. SEI n.0009.055142/2021-67), cujo objeto trata da aquisição de massa asfáltica usinada a quente para aplicação a frio, visando suprir as necessidades do DER/RO.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Concomitante
RESPONSÁVEIS:	Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF n. 630.862.042-49 (coordenador do DER/RO) Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, CPF n. 813.988.752-87 (pregoeiro da SUPEL/RO) Elias Rezende de Oliveira, CPF: 497.642.922-91 (diretor-geral do DER/RO)
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 3.744.000,00 (três milhões, setecentos e quarenta e quatro mil reais)
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

¹ Não houve identificação do autor do comunicado feito ao Tribunal de Contas pelo canal da Ouvidoria. Por outro lado, esta Corte só deve figurar como interessada nos processos em que estiver na condição de órgão controlado, nos termos do art. 9º, IX, parágrafo único, da Resolução n. 37/2006/TCE-RO (redação dada pela Res. 327/2020/TCE-RO). Portanto, classifica-se o interessado nos autos como “não identificado”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Cuida-se da fiscalização de atos e contratos que visa apurar supostas irregularidades praticadas no edital de Pregão Eletrônico n. 142/2021/ZETA/SUPEL/RO, deflagrado pela Superintendência Estadual de Licitações (SUPEL/RO), tendo por objeto o registro de preços para futura e eventual aquisição de massa asfáltica a quente para aplicação a frio, visando atender às demandas do DER/RO.

2. Todas as informações foram extraídas do processo administrativo 0009.055142/2021-67, que se localiza no sistema eletrônico SEI do Governo do Estado de Rondônia e dos documentos contidos nos presentes autos.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

3. Os presentes autos originaram-se mediante comunicação anônima encaminhada a esta Corte, via canal da Ouvidoria de Contas, sobre possíveis imprecisões e exigências injustificadas no Pregão Eletrônico n.142/2021/ZETA/SUPEL/RO que, em tese, poderiam afetar a elaboração de propostas e o julgamento objetivo.

4. Após a elaboração do relatório de seletividade (ID1017864), o relator proferiu a decisão monocrática n.0072/2021-GCWCS (ID1018479) na qual, em síntese, fez as seguintes determinações:

5. I- Ordenou o processamento dos autos como Fiscalização de Atos e Contratos;

6. II- Determinou o envio dos autos ao MPC para manifestação quanto ao pedido de tutela;

7. III – Retorno dos autos ao gabinete após manifestação do MPC;

8. Cumpridas as determinações do relator, os autos retornaram ao gabinete onde despachou o processo determinando a manifestação do controle externo, com urgência, a respeito da procedência ou não dos fatos noticiados no documento apócrifo e, também de forma completa, sobre a legalidade do edital em tela (ID1019936).

9. Importante registrar que o documento elaborado pela Ouvidoria desta Corte, data de 09/04/2021 sofreu análise de seletividade pela SGCE em 12/04/2021 sobre a licitação que ocorreria em 16/04/2021. Contudo, em função da necessidade de responder às impugnações formuladas por licitantes, **a SUPEL/RO decidiu prorrogar a data de abertura para 30/4/2021**, por meio de adendo modificador (ID1024788).

10. Assim, vieram os autos a esta coordenadoria para análise documental.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
 Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

3. ANÁLISE TÉCNICA

11. O documento encaminhado pela Ouvidoria (ID1017481) desta Corte ao secretário-geral de controle externo apresenta, em síntese, os seguintes questionamentos a respeito de possíveis exigências que, em tese, caracterizariam o direcionamento da licitação:

3.1. Das questões apresentadas à Ouvidoria do TCE/RO:

12. a) a estocagem deve obedecer qual critério? Pois a data de fabricação e data de usinagem neste caso, tem o mesmo sentido, o que gera a dúvida pois existem dois prazos de estocagem diferentes exigidos no mesmo termo de referência para o mesmo objeto;

13. b) o termo de referência é muito vago quanto à faixa de composição de misturas. Há diferenças entre o teor de betume de 4% a 9% dependendo da faixa aplicada;

14. c) quanto à análise por infravermelho de polímeros, questionam quais as normas técnicas de onde foram extraídas a utilização deste agregado (polímero) para a usinagem deste tipo de material e em que esse agregado traz de benefício comprovado para a utilização do mesmo;

15. d) quanto ao tipo de embalagem, na forma de papel kraft ou embalagem que não permita o contato do material com o oxigênio e que resista a temperatura da massa quente no momento da embalagem, questionam qual a norma técnica para a referida especificação;

16. e) Por fim, a informação trazida pela Ouvidoria, alega que a cláusula 4 do referido termo de referência estaria gerando um direcionamento de licitação por parte da SUPEL/RO.

3.2. Em análise.

17. Compulsando os autos do processo administrativo (SEI n.009.055142/2021-67), constatou-se que questionamentos idênticos aos apresentados acima na Ouvidoria desta Corte, foram direcionados à comissão de licitação da SUPEL/RO, na forma de pedidos de impugnações pelas empresas: Trifity Construções Ltda (ID1024820), na data de 8/4/2021; Brasil Pavimentação Eireli (ID1024825), em 9/4/2021; Rondopav Asfaltos e Construções Ltda (ID1024833); Inova Asfaltos, em 13/4/2021 (ID1024835); e, Yen Serviços Técnicos e Construções Eirelli, em 13/4/2021 (ID1024839).

18. Em respostas aos questionamentos das empresas, cujos pontos coadunam com os direcionados a esta Corte, verifica-se nos autos do processo administrativo os seguintes argumentos:

3.2.1. Quanto à questão da estocagem:

19. A dúvida sobre este tópico se deve ao fato de haver sido definido, no termo de referência, dois prazos de estocagem diferentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

20. Neste caso, esclarece a unidade técnica do DER/RO que a empresa deverá fornecer o produto recentemente usinado, devendo garantir a estocagem por período **não inferior** a 12(doze) meses, contados da data de fabricação, devendo o mesmo manter suas características por até 2 (dois) anos, sem perder a trabalhabilidade, sem perder a coesão (ID 1024849).

21. Examinando as explicações da unidade técnica do DER/RO e confrontando-as com a redação contida no termo de referência verifica-se que, de fato, existem duas datas para a estocagem. Contudo, no adendo modificador (ID1024788) elaborado após o questionamento, a SUPEL alterou o item 4 do termo de referência, fazendo constar somente a garantia de estocagem por 12 (doze) meses.

22. Desta forma, compreende-se superada a questão formulada.

3.2.2. Quanto à composição das misturas:

23. A dúvida dos licitantes reside no fato de que o edital apresenta variações de percentuais para especificidades de um mesmo produto não condizentes com normas técnicas aplicáveis ao produto. O termo de referência exige um teor de betume de 4,0 a 5,0%, densidade aparente de 1,5 a 1,75%(g/cm³) e teor de umidade de 0 a 0,3% (ID1017481, pág.32). Contudo, os licitantes alegam que a norma técnica que trata da matéria estabelece um teor de betume de 4 a 9%, dependendo da faixa aplicada e, por este motivo, entendem que o termo de referências seria “vago”.

24. Assim, sobre este quesito, a equipe do DER/RO informou aos licitantes que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT preconiza na norma DNIT n. 031:2006-ES que o teor de betume, na camada de rolamento da faixa C, deve variar entre 4,5 a 9%. Contudo, esclarece que a massa asfáltica usinada a quente para aplicação a frio do certame não segue a referida norma, por se tratarem de situações distintas na aplicação do produto (ID1024849, pág.187).

25. Acrescenta, ainda, que o DER/RO estabeleceu os requisitos baseados em “estudos qualitativos” que atendem a necessidade daquela autarquia. Acreditam que os requisitos não prejudicam a qualidade do produto, pois já foram deflagradas licitações anteriores que utilizaram a mesma especificação do objeto, como por exemplo, na Prefeitura Municipal de Chupinguaia (documento SEI 0016710886) e na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo –SABESP (documento SEI 0017360086).

26. Análise técnica:

27. Antes de examinar o mérito da questão técnica, relacionada com o material asfáltico, importante apresentar breve introdução sobre o produto licitado, para melhor compreensão dos termos técnicos a serem mencionados neste relato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

28. O material, objeto do edital em tela, trata de uma massa asfáltica que envolve a mistura de ligantes asfálticos, agregados e polímeros de borracha.
29. O asfalto borracha teve sua primeira aplicação no Brasil há mais de 15 (quinze) anos. Essa espécie de produto origina-se a partir da borracha recuperada de pneus inservíveis. A incorporação da borracha pode ser realizada por meio de dois processos: via seca e via úmida.
30. No processo via seca, as partículas de borracha substituem parte dos agregados pétreos que, com adição do ligante asfáltico, formam um produto denominado “concreto asfáltico modificado com adição de borracha”, (Bertollo, 2002)².
31. Já no processo, via úmida, partículas finas de borracha são misturadas ao ligante asfáltico, produzindo um novo tipo de ligante, denominado “asfalto borracha”.
32. No Brasil, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), por meio da norma DNIT 111/2009-EM, define o “cimento asfáltico de petróleo modificado pela adição por processo via úmida, de borracha moída de pneus inservíveis, resultando em uma mistura na qual a borracha moída representa geralmente 15 a 20% da massa do ligante”.
33. Segundo publicação da ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres)³, normalmente, o concreto asfáltico dosado com borracha demanda maior teor de ligante asfáltico, quando comparado com concretos asfálticos produzidos com asfalto convencional. Este fator ocorre devido ao asfalto borracha ser mais viscoso e, devido as partículas de borracha que não reagiram com o ligante asfáltico, atuarem como sólidos, aumentando o volume de ligante, mas não as características de adesividade (ID1024867).
34. Examinando o adendo modificador do edital, elaborado após o questionamento dos licitantes (ID1024788), observa-se que a unidade técnica do DER/RO **permaneceu com a exigência do teor de betume entre 4,0 a 5,0%**, destacando como fundamento a norma DNER ME 053:1994.
35. Consultando a referida norma do extinto DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem) constata-se que a mesma trata de um “método para determinar a percentagem de betume em misturas betuminosas”. Todavia, o referido documento não apresenta os percentuais referenciais para determinada mistura.
36. Por outro lado, constata-se, nos argumentos ofertados pelos licitantes, a existência da norma do DNIT⁴ 031/2006 que trata da sistemática a ser empregada na execução de camada do pavimento flexível de estradas de rodagem, pela confecção de mistura asfáltica usinada a quente (ID1024889).

² Relatório n. CCR-ND-AB-RF-DEZ/2017 da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

³ Material da ANTT, pág. 54.

⁴ DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

37. O item 2 desta norma relaciona uma série de documentos que serviram de base em sua elaboração e que se tornam parte integrante, dentre os quais, a norma DNER-ME 054:94.

38. Além disso, constata-se no documento formulado pela unidade técnica do DER/RO, em resposta aos licitantes, que aquela autarquia “estabeleceu requisitos para caracterização da massa asfáltica usinada a quente para aplicação a frio baseadas em estudos qualitativos que atendem a necessidade do DER/RO”. Contudo, apesar da assertiva, não juntou aos autos do processo administrativo os referidos “estudos qualitativos”.

39. Outrossim, compulsando o endereço eletrônico da SUPEL/RO, não se localizou outro procedimento anterior em que o DER/RO tenha licitado objeto semelhante, ou seja, massa asfáltica com polímeros de borracha.

40. Portanto, do exposto no processo administrativo e no termo de referência relacionado com o edital em questão, não se localizou elementos técnicos normativos que contenham a exigência especificada para o teor de betume entre 4,0 e 5,0% no item 4 do termo de referência do edital em exame. Desta forma, entende-se que o **edital inobservou o disposto no inciso II do art. 10 do Decreto Estadual 18.340/13 e art.3º, II da Lei n.10.520/2002**, que exige que o edital de licitação para registro de preços explicita os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem.

41. O termo de referência que contém o indício de irregularidade acima apontado foi elaborado pelo coordenador Sávio Ricardo da Silva Bezerra e autorizado pelo Diretor do DER/RO, Senhor Elias Rezende de Oliveira, razão pela qual devem ser chamados em audiência para apresentação de justificativas (ID1017481, pág.44).

3.2.3. Quanto à análise por infravermelho dos polímeros:

42. Neste tópico os licitantes questionam qual foi a norma técnica utilizada pelo DER/RO para a exigência da referida análise, bem como qual seria o benefício na utilização do agregado que está sendo exigido para a massa asfáltica licitada.

43. Assim, explica a unidade técnica do DER/RO que a exigência no edital se deu porque na composição da massa asfáltica haverá polímeros de polisopreno e, desta forma, o resultado do ensaio deverá ser positivo, identificando assim a utilização de borracha moída de pneu na composição da mistura.

44. Percebe-se, na resposta da unidade técnica do DER/RO, a preocupação em ter garantias, mediante documento hábil, para comprovar que o material adquirido está de acordo com as especificações técnicas exigidas. Contudo, toda especificação técnica tem, em regra, uma norma técnica que disciplina a forma e requisitos esperados.

45. Neste caso, foi incluído no adendo modificador que tal exigência encontraria suporte na norma C-001-QS/02. Todavia, em pesquisa na internet não se localizou o referido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

documento e, tampouco, a menção do mesmo em normas técnicas do DNIT para identificação de massa asfáltica modificada por borracha de pneus, como no caso da norma DNIT 111/2009-EM.

46. Do exposto, também se verifica, neste caso, que o **edital inobservou o disposto no inciso II do art. 10 do Decreto Estadual 18.340/13 e art.3º, II da Lei n.10.520/2002** que exige que o edital de licitação para registro de preços explicita os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem.

47. Esta exigência está contida no termo de referência, item 4, e assim de responsabilidade de seu autor, o coordenador Sávio Ricardo da Silva Bezerra e autorizado pelo Diretor do DER/RO, Senhor Elias Rezende de Oliveira, razão pela qual devem ser chamados em audiência para apresentação de justificativas (ID1017481, pág.44)

3.2.4 Quanto ao tipo da embalagem:

48. A dúvida dos licitantes diz respeito da exigência da utilização de papel kraft e qual norma técnica seria o suporte dessa condição.

49. Neste caso, a comissão respondeu que a exigência do referido material para embalagem se deve ao fato da necessidade de embalar a massa em uma temperatura, de no mínimo 120°C, “visando garantir um padrão de qualidade” para evitar qualquer tipo de evaporação e oxidação.

50. Neste caso, a unidade técnica do DER/RO também deixou de informar qual seria a norma técnica que exige, especificamente, o papel kraft para embalagem do produto a ser adquirido.

51. Assim, ainda que alegue que a embalagem deve resistir à temperatura mínima de 120°C e, assim, garantir um padrão de qualidade, evitando evaporação e oxidação, não se localizou a norma que faça a exigência específica contida no edital.

52. Desta forma, observa-se, neste quesito, que a SUPEL/RO **inobservou o disposto no inciso II do art. 10 do Decreto Estadual 18.340/13 e art.3º, II da Lei n.10.520/2002** que exige no edital de licitação a explicitação de todos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem. Esta exigência está contida no termo de referência, item 4, e assim de responsabilidade de seu autor, o coordenador Sávio Ricardo da Silva Bezerra e autorizado pelo Diretor do DER/RO, Senhor Elias Rezende de Oliveira, razão pela qual devem ser chamados em audiência para apresentação de justificativas (ID1017481, pág.44).

3.2.5 Quanto ao direcionamento da licitação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

53. Neste quesito, a Ouvidoria informou que a Cláusula Quarta do termo de referência do edital do Pregão Eletrônico em exame estaria ocasionando direcionamento do procedimento licitatório.

54. O referido item do termo de referência contém a descrição do objeto que, por sua vez, foi o motivo dos questionamentos acima analisados.

55. Todavia, com base nos argumentos ofertados no documento encaminhado pela Ouvidoria, não se pode apontar, nestas circunstâncias, que há direcionamento do procedimento licitatório devido ao fato de não haver sido apresentada empresa ou produto específico que atenda, diretamente, a descrição do edital, apesar das considerações contidas neste relato acerca de alguns itens do edital que carecem de maiores esclarecimentos.

3.3. Outras questões relacionadas com o edital.

3.3.1. Da rubrica orçamentária:

56. O edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO discrimina, no seu item 23 (dotação orçamentária), que os recursos financeiros para cobrir as despesas decorrentes do futuro contrato estariam previstos no programa/**projeto atividade 26.782.2106.1386** da unidade gestora DER/RO. Entretanto, ao consultar a Lei n.4.938/2020 (Lei Orçamentária Anual do Estado de Rondônia, ID1024958), na qual o parlamento estadual estimou a receita e fixou as despesas para o exercício de 2021, constatou-se que **a referida rubrica não é destinada ao objetivos identificados no termo de referência do edital em tela.**

57. O termo de referência (anexo I do edital) define no item 3.1.3 (justificativa para o serviço neste momento) que “a pretensa aquisição visa atender as demandas de serviços de recuperação de vias urbanas nos 52 municípios do Estado de Rondônia”. No entanto, o projeto atividade indicado no edital, para a unidade gestora DER/RO (26.782.2106.1386) especifica a alocação de recursos para execução de projetos que buscam a construção de **obras e manutenção das rodovias estaduais**, conforme cópia parcial do quadro contido na LOA abaixo transcrito:

Figura 1 – Quadro extraído da LOA-RO 2021

11.025.26.782.2106.1386 - REALIZAR INFRAESTRUTURA DA MALHA VIÁRIA			28.819.202,00	
	3.3.90.14	0100	553.124,00	
	3.3.90.14	0240	1.496.876,00	
	3.3.90.30	0100	1.188.250,00	
	3.3.90.30	0239	13.249.057,00	
Alocar recursos para a fiel execução de projetos que buscam a construção de obras civis como pontes de concreto, pavimentação, recuperação e manutenção das rodovias estaduais pavimentadas ou não.	FISCAL	3.3.90.39	0100	4.437.702,00
		3.3.90.39	0239	1.000.000,00
		4.4.90.51	0100	500.000,00
		4.4.90.51	0229	6.394.193,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

58. Assim, importante recordar que o art. 165, §5º da CF/88, determina a existência de um orçamento único, ou seja, todas as receitas previstas e receitas fixadas, em cada exercício devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa.

59. O princípio da universalidade, estabelecido no art. 2º da Lei n.4320/64, recepcionado no §5º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, **determina que a LOA contenha todas as receitas e despesas de todos os poderes** visando conhecer todas as possíveis movimentações financeiras, bem como impedir que o executivo realize qualquer operação de receita ou de despesa sem a prévia autorização legislativa.

60. Desta forma e, observando concomitantemente, o princípio da legalidade insculpido no art. 37 da CF/88, necessário salientar que a administração pública somente pode fazer ou deixar de fazer aquilo que a lei expressamente autorizar.

61. Por todo o exposto, conclui-se que a previsão de licitar a aquisição de material asfáltico para recuperação de vias urbanas dos 52 (cinquenta e dois) municípios não está compatível com o projeto atividade indicado no edital e, assim, não possui a necessária previsão na lei orçamentária anual, inobservando, desta forma, o princípio da legalidade definido no art. 165, §5º da CF/88, art. 2º da lei federal n. 4.320/64 e art. 4º do Decreto Estadual n.12.205/2006.

62. O edital Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO foi assinado pelo pregoeiro, Senhor Jader C. Bernardo de Oliveira, razão pela qual deve ser chamado em audiência para apresentação de razões de justificativas quanto a esta irregularidade.

3.3.2. Do preço do objeto licitado

63. O processo administrativo que contém o edital em exame possui documentos relacionados com a cotação de preços que definiram o valor unitário do objeto a ser licitado. O valor médio calculado pela gerência de pesquisa e análise de preços da SUPEL/RO foi de R\$ 37,44 (trinta e sete reais e quarenta centavos) por saca de 25 Kg do material (ID1024970)

64. Todavia, tornam-se necessárias algumas considerações acerca dos procedimentos administrativos que envolvem o referido ato administrativo, pois, a princípio, foram inobservados alguns aspectos legais, senão vejamos:

65. O DER/RO solicitou 4 (quatro) cotações de preços visando definir um preço médio para servir de referência ao produto a ser licitado.

66. Das quatro empresas consultadas, foram utilizadas informações de somente 3 (três) delas, devido ao fato da quarta empresa ter modificado a especificação do objeto pretendido e, assim, ser considerada inapropriada.

67. Assim, apesar de ter utilizado 3 (três) cotações, necessário salientar que as mesmas, a princípio, **não atendem à norma legal que trata da matéria, que exige ampla pesquisa de mercado (art. 8º, caput, do Decreto n.18.340/13)**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

68. No caso em tela, foram consultadas as empresas FH Comércio de Produtos Asfálticos (CNPJ 33.135.164/0001-85), SCS Repavinar Engenharia e Comércio Ltda (CNPJ 08.081.167/0001-36), Pavimento Comércio de Produtos Asfálticos Eirelli-EPP (CNPJ 24.725.457/001-21).

69. Inicialmente, deve-se registrar que todas as empresas consultadas são de pequeno porte. Devido a essa natureza, naturalmente, essas empresas não possuem a estrutura de uma grande empresa que podem ofertar vantagens na venda de determinado produto. Somente este fator já seria suficiente para identificar o não cumprimento legal quanto à ampla pesquisa de mercado, considerando a quantidade do material licitado (100.000 sacas).

70. Contudo, vale acrescentar que, no momento que foram ofertadas impugnações sobre o edital, apareceram 6 (seis) grandes empresas do setor e, nenhuma das empresas que ofereceram cotações. Além disso, nenhuma das grandes empresas que ofereceram impugnações mencionaram discordância sobre o valor estabelecido pelo edital, ou seja, aparentemente, todas estão de acordo e demonstram interesse em participar do certame em função do valor que pode se mostrar atrativo, como se verá mais adiante.

71. O texto contido no item 3.1.3 do termo de referência também exige maiores detalhamentos, a partir do momento em que o DER/RO utiliza como justificativa para aquisição da massa asfáltica o argumento de que “o preço praticado encontra-se abaixo do valor de mercado”(ID1017481, pág.32). Entretanto, não junta ao processo administrativo quaisquer documentos probantes desta assertiva, ou seja, não há nos autos documentos que demonstrem que o preço licitado estaria abaixo do preço de mercado.

72. Outrossim, também não constam nos autos as justificativas que demonstrem a utilização da massa asfáltica com o polímero de borracha em detrimento da massa asfáltica convencional, tendo em vista que a massa asfáltica convencional tem preço menor.

73. A título de exemplo, efetuou-se rápida pesquisa na internet e localizou-se alguns editais que tem objeto idêntico ao da licitação em exame, cujos preços são muito menores, a saber:

74. a) Pregão Eletrônico n. 001/2021 da Prefeitura Municipal de Pedregulhos/SP. Objeto: concreto asfáltico usinado a quente para aplicação a frio, dosado com CAP 50/70, em sacas de 25 Kg ao preço unitário de R\$ 22,50 (vinte e dois reais e cinquenta centavos) por unidade (ID1024980).

75. b) Pregão n. 062/2020 da Prefeitura Municipal de Santa Rita/MG. Objeto: massa asfáltica usinada a quente CAP 50/70 para aplicação a frio em sacas de 25,00Kg, ao preço unitário de R\$ 27,07 (vinte e sete reais e sete centavos) (ID1024983);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

76. c) Pregão Eletrônico n. 31/2020 da Prefeitura Municipal de Capitólio/MG. Objeto: massa asfáltica usinada a quente para aplicação a frio em sacas de 25,00Kg, ao preço unitário de R\$ 25,31 (vinte e cinco reais e trinta e um centavos) (ID1024984).

77. Naturalmente, considerando que os referidos editais são de outros estados, poderiam ainda incidir valores a título de frete que alterariam o custo final. Contudo, os valores acima citados servem, tão somente, para demonstrar a discrepância entre o **valor de referência do edital em exame que está definido em R\$37,44** (trinta e sete reais e quarenta e quatro centavos) e os valores citados, cuja diferença a maior representa um acréscimo da ordem de 50%⁵.

78. Para melhor exemplificar o questionamento relacionado com o preço de referência definido no edital, identificou-se, no município de Vale do Paraíso/RO, a Ata de Registro de Preços n.005/2020 do Pregão Eletrônico n.007/2020, datada de 14/4/2021, cujo **objeto é idêntico ao ora licitado, ao preço unitário de R\$ 23,92** (vinte e três reais e noventa e dois centavos) (ID1024985).

79. Isto significa que o valor de referência do edital em exame apresenta uma possível majoração da ordem 56%⁶!

80. O anexo II do edital Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO (quadro estimativo de preços, ID1017481, pág.45) foi assinado pelo pregoeiro, Senhor Jader C. Bernardo de Oliveira, razão pela qual deve ser chamado em audiência para apresentação de razões de justificativas quanto a esta irregularidade.

4. CONCLUSÃO

81. Diante da presente análise, pelas evidências constantes nos autos nesta fase processual, conclui-se pela existência das seguintes irregularidades:

4.1 De responsabilidade de Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF n. 630.862.042-49, coordenador do DER/RO, por:

a. Elaborar/assinar o termo de referência que compõe o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO, com ausência de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o bem a ser contratado, contrariando o disposto no inciso II do art. 10 do Decreto Estadual n. 18.340/13 c/c art. 3º, II da Lei n. 10.520/2002, conforme subitens 3.2.2 (composição das misturas), 3.2.3 (análise por infravermelho dos polímeros) e 3.2.4 (tipo de embalagem);

⁵ Memória de cálculo: (diferença do preço de referência e a média dos preços licitados/média)x100.

média: $(22,50 + 27,07 + 25,31)/3 = 24,96$

memória de cálculo : $(37,44 - 24,96)/24,96 \times 100 = 50,00\%$

⁶ memória de cálculo: diferença de referência e o licitado/valor licitado)x100

Memória : $(37,44-23,92)/23,92= 56\%$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

4.2 De responsabilidade de Elias Rezende de Oliveira, CPF: 497.642.922-91, diretor-geral do DER/RO, por:

a. Assinar/aprovar o termo de referência que compõe o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO, com ausência de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o bem a ser contratado, contrariando o disposto no inciso II do art. 10 do Decreto Estadual n. 18.340/13 c/c art. 3º, II da Lei n. 10.520/2002, conforme subitens 3.2.2 (composição das misturas), 3.2.3 (análise por infravermelho dos polímeros) e 3.2.4 (tipo de embalagem);

4.3 De responsabilidade de Jader C. Bernardo de Oliveira, CPF n. 813.988.752-87, pregoeiro da SUPEL/RO, por:

a. Elaborar/assinar o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO contendo projeto atividade não compatível com a descrição da despesa contida na Lei Orçamentária Anual (LOA), inobservando assim, o princípio da legalidade definido no art. 165, §5º da CF/88, art. 2º da Lei Federal n. 4.320/64 e art. 4º do Decreto Estadual n. 12.205/2006, conforme subitem 3.3.1 deste relatório;

b. Elaborar/assinar Quadro Estimativo de Preços (Anexo II do edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO), utilizando como fundamento valores extraídos de documentos que não revelam ampla pesquisa de mercado, pois foram amparado apenas em pesquisa junto a fornecedores, contrariando, assim, o disposto no caput do art. 8º do Decreto n. 18.340/13 c/c art. 15, §1º da Lei n. 8.666/93, conforme subitem 3.3.2 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a. Determinar a audiência dos agentes elencados na seção 4 deste relatório (conclusão) para que, caso queiram, apresentem justificativas acerca dos fatos que lhe são imputados, nos termos do art. 30, § 1º, da Resolução Administrativa nº 5/TCER-96 (Regimento Interno);

b. Suspender o edital do Pregão Eletrônico n.142/2021/SUPEL/RO, vez que a data de abertura está prevista para ocorrer dia 30/4/2021, em razão das irregularidades apontadas na conclusão deste relatório técnico (seção 4), até posterior determinação desta Corte de Contas, com fundamento no art.3º-A, *caput* da Lei n.154/96 c/c art. 108-A, *caput* do RITC.

Porto Velho, 23 de abril de 2021.

Elaboração:

DOMINGOS SÁVIO V. CALDEIRA
Auditor de Controle Externo
Matricula n. 269



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo - Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares

NÃO JULGADO

Em, 28 de Abril de 2021



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7

Em, 28 de Abril de 2021



DOMINGOS SÁVIO VILLAR CALDEIRA
Mat. 269
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

NÃO JULGADO