



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

PROCESSO: 01003/24 – TCERO^e
SUBCATEGORIA: Representação
JURISDICIONADO: Secretaria de Estado da Educação
ASSUNTO: Possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL-RO, deflagrado para o registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e acessórios
INTERESSADA: Servecom Serviços e Comércio Ltda. – CNPJ n. 17.229.630/0001-35
RESPONSÁVEIS: Ana Maria Souza Amaral – CPF n. ***.741.352-**- Engenheira Civil da Infraobras-Seduc/RO, Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira - CPF n. ***.867.552-**- Gerente de Acompanhamento Processual da Seduc/RO, Salomão Ayton do Nascimento - CPF n. ***.249.802-**- Coordenador de Infraestrutura e Obras Escolares da Seduc/RO, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini - CPF n. ***.246.038-**- Secretária de Estado da Educação, Railana Pinto de Souza - CPF n. ***.071.212-**- Técnica da Gerência de Análise Processual da Supel/RO, Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior - CPF n. ***411.772-**- Gerente de Análise Processual da Supel/RO
ADVOGADOS: Priscila Damásio Simões – OAB/DF 25.691, Sérgio Peres Farias – OAB/DF 15.829, Kryss Kellen Arruda – OAB/RO 10.096
RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto
SESSÃO: 10ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, de 28 de julho a 1º de agosto de 2025

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DAS UNIDADES ESCOLARES. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADES NA FASE DE PLANEJAMENTO. FRAGILIDADE DA ESTIMATIVA DOS QUANTITATIVOS E DOS CUSTOS DO OBJETO. INCOMPATIBILIDADE DO OBJETO DESCRITO NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E NO TERMO DE REFERÊNCIA E EDITAL DO CERTAME. PERMANÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE DOLOU OU ERRO GROSSEIRO. AFASTAMENTO DE RESPONSABILIDADE. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. As irregularidades relativas à fragilidade na estimativa dos quantitativos e respectivo custo e à incompatibilidade entre o objeto descrito no edital e no termo de referência e o definido pelo estudo técnico preliminar, configuram falhas na fase de planejamento da licitação, afrontando as disposições da Lei de Licitações e Contratos e os princípios da legalidade, economicidade, eficiência, transparência e motivação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

2. Apesar da permanência de irregularidades, a ausência de elementos que evidenciem dolo ou erro grosseiro na atuação dos responsáveis impossibilita a aplicação de sanção aos envolvidos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.
3. As determinações e recomendações exaradas por esta Corte de Contas visam a melhoria da gestão pública, para evitar a ocorrência de falhas e/ou irregularidades que ocasionem danos à Administração Pública.
4. Arquivamento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Representação objetivando a apuração de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO (Processo Administrativo n. 0029.007398/2023-91), deflagrado pela Superintendência Estadual de Compras e Licitações – Supel/RO, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Paulo Curi Neto, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer da Representação formulada pela empresa Servecom Serviços e Comércio Ltda., e no mérito, considerá-la procedente, haja vista a configuração das seguintes irregularidades:

a) fragilidade da estimativa dos quantitativos e dos custos do objeto, em afronta aos arts. 7º, §2º, inciso II e 40, §2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993; e

b) incompatibilidade entre o objeto constante do estudo técnico preliminar e aquele descrito no termo de referência e no edital, sem a devida justificativa formal no processo, em desobediência ao art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93;

II – Afastar a responsabilização dos agentes públicos Ana Maria Souza Amaral, Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira, Salomão Ayton do Nascimento, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, Railana Pinto de Souza e Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior, envolvidos nas irregularidades dispostas nos subitens “a” e “b” do item I deste *decisum*, uma vez que não foram constatados elementos indicativos de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB;

III – Determinar à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, ou a quem vier a substituí-la, que utilize as informações obtidas a partir da execução dos contratos firmados com base na Ata de Registro de Preços n. 130/2024/SUPEL-RO como subsídio à estruturação de um banco de dados consolidado sobre as demandas de manutenção das unidades escolares da rede estadual de ensino, visando subsidiar futuras contratações de objeto similar, permitindo a adequada estimativa dos serviços a serem contratados;

IV – Determinar à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, ou a quem vier a substituí-la, que: i. elabore estimativas de quantitativos e custos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

com base em dados técnicos e históricos consolidados, de forma a evitar o uso de critérios genéricos ou desconectados da realidade do objeto a ser contratado; e **ii. utilize metodologia compatível com a complexidade do objeto**, podendo adotar a tabela Sinapi como parâmetro de referência, mas sem prejuízo da necessidade de apresentar planilhas detalhadas no edital e no termo de referência;

V – Determinar à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, ou a quem vier a substituí-la que, **em futuras contratações, qualquer alteração na solução inicialmente prevista no estudo técnico preliminar seja formalmente justificada, de forma expressa, fundamentada e tempestiva**, mantendo a coerência entre os instrumentos de planejamento (ETP, TR e edital), sob pena eventual responsabilização em caso de reincidência;

VI – Recomendar à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, ou a quem vier substituí-la, que **implemente plano de manutenção predial preventiva e corretiva**, conforme diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos 1238/2016 e 2573/2019, e por este Tribunal de Contas, mediante o Acórdão APL-TC 00245/2024 (Processo n. 02952/24), segmentando as unidades escolares por tipologia, criticidade das intervenções e periodicidade de manutenção, de forma a promover a eficiência na gestão da infraestrutura escolar;

VII – Determinar ao atual Controlador-Geral do Estado, José Abrantes Alves de Aquino, ou a quem vier a substituí-lo, que **acompanhe o cumprimento das determinações e recomendação elencadas nos itens III, IV, V e VI deste *decisum***, com vistas a verificar a correta aplicação dos recursos públicos e o adequado planejamento das futuras contratações no âmbito da Seduc/RO.

VIII – Dar ciência, via ofício, do teor dos itens III, IV, V, VI e VII deste *decisum* à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, e ao atual Controlador-Geral do Estado, José Abrantes Alves de Aquino, ou quem vier a substituí-los;

IX – Dar ciência desta decisão aos agentes elencados no cabeçalho, via Diário Oficial do TCE/RO, cuja data de publicação deve ser observada com marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, consignando que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br);

X – Dar ciência à Secretaria-Geral de Controle Externo e ao Ministério Público de Contas na forma regimental;

XI – Publique-se;

XII – Ordenar ao Departamento da Segunda Câmara que adote as medidas necessárias para o cumprimento deste *decisum*; e

XIII – Arquivar os presentes autos, depois de adotadas as medidas pertinentes.

Participaram do julgamento os Conselheiros Francisco Carvalho da Silva, Paulo Curi Neto (Relator), o Presidente da 2ª Câmara, Jailson Viana de Almeida, e o Procurador do Ministério Público de Contas, Willian Afonso Pessoa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Porto Velho, 1º de agosto de 2025.

(assinado eletronicamente)
Conselheiro **JAILSON VIANA DE ALMEIDA**
Presidente da Segunda Câmara

(assinado eletronicamente)
Conselheiro **PAULO CURI NETO**
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

PROCESSO: 01003/24 – TCERO^{ce}
SUBCATEGORIA: Representação
JURISDICIONADO: Secretaria de Estado da Educação
ASSUNTO: Possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL-RO, deflagrado para o registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e acessórios
INTERESSADA: Servecom Serviços e Comércio Ltda. – CNPJ n. 17.229.630/0001-35
RESPONSÁVEIS: Ana Maria Souza Amaral – CPF n. ***.741.352-**- Engenheira Civil da Infraobras-Seduc/RO, Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira - CPF n. ***.867.552-**- Gerente de Acompanhamento Processual da Seduc/RO, Salomão Ayton do Nascimento - CPF n. ***.249.802-**- Coordenador de Infraestrutura e Obras Escolares da Seduc/RO, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini - CPF n. ***.246.038-**- Secretária de Estado da Educação, Railana Pinto de Souza - CPF n. ***.071.212-**- Técnica da Gerência de Análise Processual da Supel/RO, Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior - CPF n. ***411.772-**- Gerente de Análise Processual da Supel/RO
ADVOGADOS: Priscila Damásio Simões – OAB/DF 25.691, Sérgio Peres Farias – OAB/DF 15.829, Krys Kellen Arruda – OAB/RO 10.096
RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto
SESSÃO: 10ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, de 28 de julho a 01 de agosto de 2025

RELATÓRIO

Trata o processo de Representação, com pedido de tutela de urgência, formulada pela empresa Servecom Serviços e Comércio Ltda, por meio da qual noticiou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO (Processo Administrativo n. 0029.007398/2023-91), deflagrado pela Superintendência Estadual de Compras e Licitações – Supel/RO, cujo objeto é a formação de registro de preços para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e acessórios, para atender as necessidades da Secretaria de Estado da Educação – Seduc/RO.

A manifestação aportou nesta Corte de Contas e foi submetida ao filtro de seletividade, ocasião em que a Unidade Técnica opinou pelo processamento dos autos na categoria processual de Representação, bem como pelo indeferimento da tutela de urgência requerida (ID 1557273), entendimento que foi acolhido pelo Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias, em substituição ao Conselheiro Paulo Curi Neto, por meio da DM 0064/2024-GCPCN (ID 1560116).

Em seguida, os autos retornaram ao Corpo Técnico para análise preliminar, e mediante o relatório técnico de ID 1639147, foi apresentada a seguinte conclusão e proposta de encaminhamento:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

4. CONCLUSÃO

149. Encerrada a análise, conclui-se pela existência de evidências da configuração das seguintes irregularidades, com as respectivas responsabilidades, no processamento do PE n. 340/2023/SUPEL/RO (Processo Administrativo n. 0029.007398/2023-91):

4.1. De responsabilidade da Sra. Ana Maria Souza Amaral (CPF ***.741.352-**), engenheira civil da Infraobras-Seduc/RO, por:

a. Subscrever o estudo técnico preliminar (ID 1636170, pág. 913-924) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, II, todos da Lei n. 8.666/93.

4.2. De responsabilidade do Sr. Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira Sousa (CPF ***.867.552-**), gerente de acompanhamento processual da Seduc/RO, por:

a. Subscrever o estudo técnico preliminar (ID 1636170, pág. 913-924), a Justificativa 40662616 (ID 1636170, pág. 952-958) tal qual o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, pág. 959-992) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, II, todos da Lei n. 8.666/93;

b. Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, pág. 959-992) e o Despacho 0045534263 (ID 1636170, pág. 1055-1061) com a definição do objeto a ser licitado sem a observância dos parâmetros anteriormente delineados em estudo técnico preliminar (ETP), violando, em tese, o art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93.

4.3. De responsabilidade do Sr. Salomão Ayton do Nascimento (CPF ***.249.802-**), coordenador de infraestrutura e obras escolares da Seduc/RO, por:

a. Subscrever o estudo técnico preliminar (ID 1636170, pág. 913-924), a Justificativa 40662616 (ID 1636170, pág. 952-958) e o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, pág. 959-992) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, II, todos da Lei n. 8.666/93;

b. Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, pág. 959-992) e o Despacho 0045534263 (ID 1636170, pág. 1055-1061) com a definição do objeto a ser licitado sem a observância dos parâmetros anteriormente delineados no estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93.

4.4. De responsabilidade da Sra. Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini (CPF ***.246.038-**), secretaria de estado da educação, por:

a. Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, pág. 959-992) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, II, todos da Lei n. 8.666/93;

b. Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, pág. 959-992) com a definição do objeto a ser licitado sem a observância dos parâmetros anteriormente delineados em estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

4.5. De responsabilidade da Sra. Railana Pinto de Souza (CPF ***.071.212-**), técnica da gerência de análise processual da Supel/RO, por:

a. Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, pág. 926- 931), atestando a estimativa de quantitativo e do custo da contratação especificada no Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP, mesmo esta não se coadunando com o objeto licitado e com o critério de julgamento adotado, violando, em tese, o art. art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, II, todos da Lei n. 8.666/93;

b. Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, pág. 926- 931), atestando o objeto definido no termo de referência sem a observância dos parâmetros anteriormente definidos no estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93.

4.6. De responsabilidade do Sr. Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior (CPF ***.411.772-**), gerente de análise processual da Supel/RO, por:

a. Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, pág. 926- 931), atestando a estimativa de quantitativo e do custo da contratação especificada no Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP, mesmo esta não se coadunando com o objeto licitado e com o critério de julgamento adotado, violando, em tese, o art. art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, II, todos da Lei n. 8.666/93;

b. Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, pág. 926- 931), atestando o objeto delineado no termo de referência sem a observância dos parâmetros anteriormente definidos no estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

150. Ante o exposto, propõe-se:

a. Determinar, com fundamento no art. 40, II, da Lei Orgânica do TCE/RO, a audiência dos responsáveis mencionados no tópico anterior, para que, no prazo legal, apresentem suas razões de justificativas; e

b. Dar conhecimento ao representante, por meio de seu(s) advogado(s), e aos responsáveis elencados, conforme autuação, do conteúdo da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br), em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR.

Por meio da DM 205/2024-GCPCN (ID 1648285), a relatoria corroborou a mencionada análise técnica e determinou a audiência dos responsáveis, da seguinte forma:

[...]

16. Ante o exposto, DECIDO:

I – Determinar a audiência da senhora Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, CPF nº ***.246.038-**, Secretária de Estado da Educação, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face das seguintes irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

b) Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) com a definição do objeto a ser licitado sem a observância dos parâmetros anteriormente delineados em estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.

II – Determinar a audiência da senhora Ana Maria Souza Amaral, CPF nº ***.741.352-**, Engenheira Civil da INFRAOBRAS-SEDUC/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face da seguinte suposta irregularidade apontada no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever o estudo técnico preliminar (ID 1636170, fls. 913/924) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

III – Determinar a audiência do senhor Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior, CPF nº ***.411.772-**, Gerente de Análise Processual da SUPEL/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, fls. 926/931), atestando a estimativa de quantitativo e do custo da contratação especificada no Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP, mesmo esta não se coadunando com o objeto licitado e com o critério de julgamento adotado, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e

b) Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, fls. 926/931), atestando o objeto delineado no termo de referência sem a observância dos parâmetros anteriormente definidos no estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.

IV – Determinar a audiência da senhora Railana Pinto de Souza, CPF nº ***.071.212-**, Técnica da Gerência de Análise Processual da SUPEL/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, fls. 926/931), atestando a estimativa de quantitativo e do custo da contratação especificada no Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP, mesmo esta não se coadunando com o objeto licitado e com o critério de julgamento adotado, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e b) Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, fls. 926/931), atestando o objeto definido no termo de referência sem a observância dos parâmetros anteriormente definidos no estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.

V – Determinar a audiência do senhor Raimundo Reydon Barbosa de Oliveira, CPF nº ***.867.552-**, Gerente de Acompanhamento Processual da SEDUC/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria de Processamento e Julgamento
 D2ªC-SPJ

II, do Regimento Interno, em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever o estudo técnico preliminar (ID 1636170, fls. 913/924), a Justificativa 40662616 (ID 1636170, fls. 952/958) e o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e

b) Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) e o Despacho 0045534263 (ID 1636170, fls. 1055/1061) com a definição do objeto a ser licitado sem a observância dos parâmetros anteriormente delineados em estudo técnico preliminar (ETP), violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.

VI – Determinar a audiência do senhor Salamão Ayton do Nascimento, CPF nº ***.249.802-**, Coordenador de Infraestrutura e Obras Escolares da SEDUC/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever o estudo técnico preliminar (ID 1636170, fls. 913/924), a Justificativa 40662616 (ID 1636170, fls. 952/958) e o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e

b) Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) e o Despacho 0045534263 (ID 1636170, fls. 1055/1061) com a definição do objeto a ser licitado sem a observância dos parâmetros anteriormente delineados no estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.

[...]

Devidamente notificados, os responsáveis apresentaram suas justificativas, que foram analisadas mediante o relatório técnico de ID 1715846, da seguinte forma:

[...]

4. CONCLUSÃO

106. Encerrada a análise das peças defensivas ofertadas, constata-se que a representação formulada pela empresa Servecom Serviços e Comércio Ltda. (CNPJ n. 17.229.630/0001-35), em face de possíveis ilicitudes ocorridas no processamento do PE n. 340/2023/SUPEL/RO (Processo Administrativo SEI n. 0029.007398/2023-91), é parcialmente procedente por persistir a irregularidade relativa à ausência de estimativa dos quantitativos de serviços de manutenção predial.

107. De outro lado, não se vislumbra o liame subjetivo para justificar a responsabilização dos agentes públicos pela referida irregularidade, em face dos porquês expostos no corpo deste relatório técnico nas análises dos tópicos 01 e 3.2.

108. Já em relação à incompatibilidade entre o objeto descrito pelo edital e o definido pelo estudo técnico preliminar, esta coordenadoria especializada entende que as razões



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

de justificativas foram suficientes para afastar a irregularidade, tendo em vista que a alteração da modalidade de contratação de dedicação exclusiva para contratação sob demanda foi devidamente justificada pelos defendentes, conforme fundamentação trazida nos tópicos 3.1.2 e 3.2 do presente relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

109. Ante ao exposto, propõe-se:

- a) Considerar parcialmente procedente a representação, uma vez que restaram configuradas as irregularidades desenvolvidas nos tópicos 3.1.1 e 3.2 deste relatório;
- b) Afastar a irregularidade suscitada nas alíneas “b” dos itens I, III, IV, V e VI da DM-0205/2024-GPCPN/TCE-RO, imputada aos senhores Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini (CPF ***.246.038-**), Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior (CPF ***.411.772-**), Railana Pinto de Souza (CPF ***.071.212-**), Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira (CPF ***.867.552-**) e Salomão Ayton do Nascimento (CPF ***.249.802-**), em virtude das justificativas apresentadas pelos defendentes para a alteração da modalidade de contratação de dedicação exclusiva para contratação sob demanda, conforme análise empreendidas nos tópicos 3.1.2 e 3.2 do presente relatório.
- c) Afastar a responsabilidade dos senhores Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini (CPF ***.246.038-**), Ana Maria Souza Amaral (CPF ***.741.352-**), Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior (CPF ***.411.772-**), Railana Pinto de Souza (CPF ***.071.212-**), Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira (CPF ***.867.552-**) e Salomão Ayton do Nascimento (CPF ***.249.802-**), mormente por conta da ausência de liame subjetivo para justificar a responsabilização dos agentes públicos pela irregularidade suscitada nas alíneas “a” dos itens I, II, III, IV, V e VI da DM-0205/2024-GPCPN/TCE-RO, na forma do fundamentado nos itens 3.1.1 e 3.2 do presente relatório;
- d) Reiterar a recomendação contida no item II, do Acórdão APL-TC 00245/24, exarado no processo PCe n. 02952/24, ao governador do estado de Rondônia, ao controlador geral do estado e à secretária estadual de educação no sentido de adotarem, no âmbito de suas competências, ações para normatizar e estruturar o nível estratégico, tático e operacional dos setores responsáveis pela infraestrutura e manutenção predial das escolas, bem como realizem, na medida do possível, programação financeira-orçamentária proporcional e adequada para melhoria da infraestrutura e manutenção predial escolar;
- e) Admoestar os jurisdicionados da Seduc/RO, sob pena de incorrerem em grave irregularidade sujeita às cominações legais, para que, em licitações futuras com objeto equivalente garantam, no estudo técnico preliminar e termo de referência, a inclusão da devida estimativa do quantitativo de serviços e do respectivo custo estimado da contratação, observando-se critérios técnicos precisos e metodologia adequada para a definição dos parâmetros de precificação, a fim de evitar incertezas e distorções nos valores previstos, pelas razões já evocadas nesta manifestação técnica;
- f) Dar conhecimento à representante, por meio de seus advogados e, aos responsáveis elencados, conforme autuação, do conteúdo da decisão a ser proferida, informando-lhes ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br), nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR, e;
- g) Arquivar os autos após os trâmites regimentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Os autos foram submetidos ao crivo do Ministério Público de Contas, que, por meio do Parecer n. 0086/2025-GPGMPC (ID 1750214), da lavra do Procurador-Geral de Contas Miguidônio Inácio Loiola Neto, corroborou parcialmente o posicionamento técnico, nos seguintes termos:

[...]

III – Da conclusão

74. Diante do exposto, divergindo parcialmente com a conclusão apresentada pela Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas opina que esse Tribunal:

a) preliminarmente, conheça da representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade na forma prevista no art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996, bem como no artigo 82-A, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas;

b) no mérito, julgue procedente a representação, ante a confirmação das seguintes irregularidades:

b.1) ausência de estimativa detalhada de quantitativos e de custos da contratação, em afronta aos arts. 7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993; e

b.2) incompatibilidade entre o objeto constante do Estudo Técnico Preliminar e aquele descrito no Termo de Referência e Edital, sem justificativa formal documentada, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993;

c) afaste a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, haja vista não restarem evidenciados, no presente feito, elementos indicativos de dolo, culpa grave ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB;

d) expeça recomendação à SEDUC para que:

d.1) adote mecanismos eficazes para elaboração de estimativas de quantitativos e custos com base em dados concretos e aderentes ao objeto da contratação;

d.2) promova a implementação de plano de manutenção predial, nos moldes recomendados pelo Tribunal de Contas da União e pela Corte de Contas, com segmentação das unidades escolares conforme tipologia, criticidade das intervenções e periodicidade de manutenção;

d.3) adote metodologia compatível com a complexidade do objeto, podendo utilizar a tabela SINAPI como parâmetro de referência, sem prejuízo da obrigação de apresentar planilhas detalhadas no âmbito do Edital e do Termo de Referência;

d.4) observe a compatibilidade entre o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e o Edital, garantindo coesão entre os documentos que integram a fase preparatória da licitação; e

d.5) promova a formalização, nos autos dos procedimentos licitatórios, das justificativas para eventuais alterações nas soluções inicialmente previstas no Estudo Técnico Preliminar, assegurando coerência documental e maior transparência ao certame;

e) dê ciência dos termos do julgamento à Controladoria-Geral do Estado – CGE/RO, para fins de conhecimento e adoção de medidas institucionais que fortaleçam os controles preventivos nas contratações pública. É o parecer.

Assim vieram os autos conclusos.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

FUNDAMENTAÇÃO

Como já mencionado, o processo trata da Representação formulada pela empresa Servcom Serviços e Comércio Ltda., em face de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO, cujo objeto é o registro de preços para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e acessórios, destinada a atender às necessidades da Seduc/RO.

Na análise técnica preliminar, foram constatados indícios de ocorrência de duas das irregularidades noticiadas, quais sejam: **i. fragilidade na estimativa dos serviços a serem contratados e o respectivo custo;** e **ii. incompatibilidade entre o objeto descrito no edital e aquele definido no estudo técnico preliminar.**

Em razão dessas constatações, foram chamados em audiência os senhores Ana Maria Souza Amaral, Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira, Salomão Ayton do Nascimento, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, que apresentaram suas justificativas de forma conjunta (IDs 1661269, 1661271, 1661273 e 1661323)

Os servidores Railana Pinto de Souza e Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior também foram chamados em audiência e apresentaram suas justificativas individualmente (ID 1661343 e 1661363).

Passa-se, a seguir, à análise das justificativas apresentadas e das irregularidades apuradas.

1. DA PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE CITAÇÃO.

Os servidores Railana Pinto de Souza, Técnica da Gerência de Análise Processual da Supel/RO, e Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior, Gerente de Análise Processual da Supel/RO, alegaram, em suas justificativas, que não foram devidamente citados nos autos.

Sustentaram que não exercem mais funções na Supel/RO desde 03.07.2023 (Railana) e 10.05.2024 (Hamilton), e que constam do processo apenas as certidões de “Termo de Citação Eletrônica pelo Decurso do Prazo”, que registram a citação via e-mail.

Alegaram, no entanto, que não localizaram quaisquer comunicações nos respectivos endereços eletrônicos e que só tomaram conhecimento do processo em 25.10.2024, por meio de terceiros vinculados à Seduc/RO.

Diante disso, apontaram que a ausência de citação efetiva por e-mail teria prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa, sobretudo em razão do curto prazo conferido para manifestação. Por fim, apresentaram seus e-mails atualizados para futuras comunicações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Pois bem. Conforme consignado pela Unidade Técnica e corroborado pelo *Parquet* de Contas, não há nulidade nas citações realizadas, que ocorreram conforme as normas internas desta Corte de Contas.

O Regimento Interno do TCE-RO, em seu art. 30¹, estabelece a preferência pela citação eletrônica, enquanto os arts. 42 a 44 da Resolução n. 303/2019/TCE-RO regulamentam o procedimento de comunicações processuais via Portal do Cidadão, nos seguintes termos:

Art. 42. As citações e notificações por meio eletrônico serão efetivadas aos que se cadastrarem na forma do art. 9º desta Resolução em ambiente próprio do Portal do Cidadão.

§ 1º Considerar-se-á realizada a citação e a notificação no dia em que o usuário efetivar a consulta eletrônica ao teor do documento correspondente, certificando-se nos autos, automaticamente pelo sistema, a sua realização.

§ 2º Nos casos em que a consulta eletrônica se dê em dia não útil, o ato processual será considerado como realizado no primeiro dia útil seguinte.

§ 3º A consulta referida nos §§ 1º e 2º deste artigo deverá ser feita em até 5 (cinco) dias corridos, contados da data da disponibilização do ato processual no sistema, sob pena de considerar-se a citação e/ou a notificação e/ou a intimação automaticamente realizada na data do término desse prazo.

§ 4º A contagem de prazo será feita a partir do primeiro dia útil seguinte à consulta eletrônica ao teor do ato processual.

§ 5º Em caráter informativo, será efetivada remessa de correspondência eletrônica dirigida ao endereço eletrônico cadastrado pelo usuário no Portal do Cidadão, comunicando o envio do ato processual e a abertura automática do prazo nos termos do § 3º deste artigo, **cabendo aos usuários o dever de atualizar o respectivo endereço sempre que houver modificação.**

§ 6º Quando, por motivo técnico, for inviável o uso do meio eletrônico para a realização da citação ou notificação, ou nas hipóteses de urgência/determinação expressa do Relator, esses atos processuais poderão ser praticados segundo as regras ordinárias, digitalizando-se e destruindo-se posteriormente o documento físico.

Art. 43. As citações, notificações, intimações e remessas que viabilizem o acesso à íntegra do processo correspondente serão consideradas vista pessoal do interessado para todos os efeitos legais. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se ao Ministério Público de Contas, à Defensoria Pública e à Fazenda Pública.

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.**

Conforme apontado pelo Corpo Técnico, ambos os responsáveis possuíam cadastro ativo no Portal do Cidadão, estando, portanto, habilitados a receber comunicações eletrônicas oficiais deste Tribunal, nos termos dos normativos aplicáveis.

¹ 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: [...]

Acórdão AC2-TC 00456/25 referente ao processo 01003/24



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Ademais, a legislação interna desta Corte é clara ao estabelecer que é dever do interessado manter seus dados atualizados, podendo atualizá-los a qualquer tempo, para assegurar a efetividade das comunicações processuais.

Diante disso, considerando que a citação foi encaminhada aos endereços eletrônicos cadastrados, e não tendo havido comprovação de falha sistêmica no envio ou de impedimento técnico, reconhece-se que a comunicação se deu de forma válida, nos moldes da Resolução n. 303/2019/TCE-RO.

Assim, afasta-se a preliminar de nulidade por ausência de citação, devendo-se reconhecer a regularidade das comunicações processuais.

2. DAS IRREGULARIDADES

2.1. Da fragilidade na estimativa dos serviços a serem contratados (quantitativo e respectivo custo)

A representante alegou que o edital de licitação adotou como critério de julgamento o maior percentual de desconto sobre os preços da tabela Sinapi, sem, contudo, apresentar planilha estimativa dos serviços a serem contratados, e que tal omissão comprometeu a adequada definição do percentual de desconto a ser ofertado pelos licitantes, citando entendimento do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que exige a inclusão de planilha orçamentária mesmo em licitações com desconto linear, a fim de evitar contratações genéricas – as chamadas “licitações guarda-chuva”.

Acrescentou que o valor estimado da contratação foi calculado com base em médias de gastos anteriores e na metragem das escolas, o que considera inadequado, pois essa metodologia pode ensejar superfaturamento, trazendo precedentes do Tribunal de Contas da União para reforçar a sua fundamentação, destacando que a adoção integral da tabela Sinapi pode abranger serviços que extrapolam a manutenção predial, adentrando no campo de obras, cuja contratação não é compatível com a modalidade de pregão eletrônico.

Por fim, apontou que o edital prevê expressamente serviços de construção predial, o que configura ampliação indevida do objeto contratual, em desacordo com a natureza da contratação pretendida.

A Unidade Técnica, por meio do relatório técnico inicial (ID 1639147), verificou elementos indicativos da irregularidade noticiada. Constatou que a estimativa dos quantitativos da contratação foi fundamentada em estudo técnico que considerou dados de reformas e manutenções realizadas entre 2020 e 2022 em escolas da rede estadual de ensino de Rondônia, com gasto médio anual de R\$ 56,39 milhões, atendendo a aproximadamente 151 escolas, o que resultou em um custo médio de R\$ 373.452,93 por unidade. A área total de 293 escolas foi estimada em 854.664,74 m², o que corresponde a um custo médio de R\$ 128,03 por m².

A partir desses dados, a Administração estimou o montante global de R\$ 109,42 milhões, ao qual se aplicou um BDI de 26,68%, resultando no valor estimado final da contratação de R\$ 138,6 milhões.

O Corpo Técnico concluiu que a metodologia de cálculo adotada foi inadequada, pois não refletiu com precisão o objeto licitado. A contratação previa a prestação, sob demanda, de serviços comuns de manutenção predial, com fornecimento de materiais, mão de obra e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

equipamentos, conforme itens da tabela SINAPI, sendo o critério de julgamento o maior desconto sobre essa tabela. **Desse modo, os valores efetivamente pagos à contratada dependeriam dos serviços efetivamente executados, e não da metragem das unidades escolares.**

Ademais, foi observado que a estimativa considerou apenas 293 escolas, embora o próprio estudo técnico tenha reconhecido a existência de 409 unidades escolares, bem como foram incluídos na base de cálculo gastos com construção de novos espaços, e não apenas com manutenção predial, o que comprometeu a fidedignidade da média utilizada. **A Unidade Técnica concluiu que os quantitativos e respectivos custos deveriam ter sido apurados com base em levantamento real das demandas de manutenção corretiva e preventiva, utilizando os custos unitários da tabela Sinapi, conforme as peculiaridades de cada unidade.**

Dessa maneira, destacou que a ausência de documento contendo plano de ação detalhado, com a definição clara dos serviços e quantitativos a serem executados, afrontou os arts. 7º, §2º, I e II, §4º e 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, que exigem projeto básico, orçamento detalhado e estimativas tecnicamente fundamentadas. Além disso, consignou que a jurisprudência do TCU e do TCE-RO reforça que a contratação de serviços de manutenção predial deve estar precedida de plano de manutenção preventiva e corretiva, contendo os quantitativos e os tipos de serviços previstos.

Ademais, o Órgão Instrutivo ressaltou ainda que a Procuradoria Geral do Estado também se manifestou de forma crítica à metodologia empregada, destacando que a mera estimativa de valor global não supre a necessidade legal de apresentação dos quantitativos, sendo tal omissão prejudicial à clareza do objeto, à formação das propostas pelos licitantes e à eficiência da contratação.

Diante disso, **concluiu que o Processo Administrativo n. 0029.007398/2023-91 foi conduzido sem a devida estimativa do quantitativo dos serviços e do custo correspondente, em desconformidade com as exigências legais e os princípios que regem a licitação pública, notadamente os da legalidade, economicidade e planejamento.**

Foram, assim, atribuídas responsabilidades aos seguintes agentes públicos pela ocorrência da irregularidade, conforme a DM 0205/24-GCPCN (ID 1648285):

I – Determinar a audiência da senhora Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, CPF nº ***.246.038-**, Secretária de Estado da Educação, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face das seguintes irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e

[...]

II – Determinar a audiência da senhora Ana Maria Souza Amaral, CPF nº ***.741.352-**, Engenheira Civil da INFRAOBRAS-SEDUC/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face da seguinte suposta irregularidade apontada no Relatório Inicial de ID 1639147:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria de Processamento e Julgamento
 D2ªC-SPJ

a) Subscrever o estudo técnico preliminar (ID 1636170, fls. 913/924) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

III – Determinar a audiência do senhor Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior, CPF nº ***.411.772-**, Gerente de Análise Processual da SUPEL/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, fls. 926/931), atestando a estimativa de quantitativo e do custo da contratação especificada no Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP, mesmo esta não se coadunando com o objeto licitado e com o critério de julgamento adotado, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e

[...]

V – Determinar a audiência da senhora Railana Pinto de Souza, CPF nº ***.071.212-**, Técnica da Gerência de Análise Processual da SUPEL/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, fls. 926/931), atestando a estimativa de quantitativo e do custo da contratação especificada no Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP, mesmo esta não se coadunando com o objeto licitado e com o critério de julgamento adotado, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e

[...]

V – Determinar a audiência do senhor Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira, CPF nº ***.867.552-**, Gerente de Acompanhamento Processual da SEDUC/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

a) Subscrever o estudo técnico preliminar (ID 1636170, fls. 913/924), a Justificativa 40662616 (ID 1636170, fls. 952/958) e o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e

[...]

VI – Determinar a audiência do senhor Salamão Ayton do Nascimento, CPF nº ***.249.802-**, Coordenador de Infraestrutura e Obras Escolares da SEDUC/RO, para que, querendo, ofereça razões de justificativa, no prazo de até 15 (quinze) dias, nos termos do art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno, em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

a) Subscrever o estudo técnico preliminar (ID 1636170, fls. 913/924), a Justificativa 40662616 (ID 1636170, fls. 952/958) e o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) sem a inclusão da devida estimativa do quantitativo e o respectivo custo estimado da contratação, violando, em tese, o art. 7º, § 2º, incisos I e II, § 4º, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93; e

[...]

Como dito anteriormente, após serem devidamente notificados, os servidores **Ana Maria Souza Amaral, Engenheira Civil da Infraobras-Seduc/RO, Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira, Gerente de Acompanhamento Processual da Seduc-RO, Salomão Ayton do Nascimento, Coordenador de Infraestrutura e Obras Escolares da Seduc/RO, e Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, Secretária de Estado da Educação**, apresentaram suas justificativas de forma conjunta.

Na manifestação apresentada, os responsáveis sustentaram que a Seduc, ao elaborar sua primeira ata de registro de preços para serviços de manutenção predial preventiva e corretiva, adotou uma metodologia fundamentada em critérios técnicos e legais, especialmente diante da inexistência de dados históricos detalhados por unidade escolar.

Informaram que, das 409 escolas sob sua responsabilidade, **foram consideradas apenas 293 unidades – urbanas e rurais – para fins de cálculo**, sendo **excluídas as escolas indígenas** em razão das suas instabilidades estruturais, que envolvem constantes criações e encerramentos mudanças de localização, ausência de alunos e conflitos internos. Essa exclusão foi fundamentada em razão da impossibilidade de se estabelecer uma base de estimativa confiável para esse grupo de escolas.

Acrescentaram que, historicamente, **os serviços de infraestrutura eram viabilizados por meio do Proafi adicional**, que descentralizava recursos de até R\$ 330 mil por escola, permitindo que as próprias unidades escolares realizassem seus procedimentos licitatórios, principalmente por meio da modalidade carta-convite, prevista na revogada Lei n. 8.666/93, e com a entrada em vigor da nova Lei de Licitações e a extinção dessa modalidade, os processos passaram a ser centralizados pela Supel.

Como medida alternativa para evitar descontinuidade na prestação dos serviços, Seduc/RO estruturou a Ata de Registro de Preços (ARP) com contratação por lotes, possibilitando que a empresa contratada executasse, de forma simultânea, até 30 intervenções em diferentes unidades escolares, buscando reproduzir o modelo anteriormente operacionalizado pelo Proafi adicional.

Para estimar a demanda de manutenção, **a Secretaria adotou como parâmetro sua capacidade histórica de atendimento via Proafi adicional, considerando a média anual de atendimento de 151 escolas no período de 2020 a 2022**. Segundo os responsáveis, os dados de construção e reforma foram utilizados não com o intuito de projetar novas obras, mas para refletir a real demanda de manutenção, considerando que os serviços corretivos e preventivos estão diretamente vinculados ao histórico e às condições físicas das edificações escolares.

Afirmaram que fatores como a vida útil dos materiais e dos sistemas hidráulicos e elétricos, bem como das estruturas em geral, interferem diretamente na frequência e na natureza das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

intervenções necessárias, motivo pelo qual os dados utilizados permitiriam dimensionar adequadamente a capacidade de resposta da Secretaria.

Ainda, noticiaram que a precificação adotada na ARP teve como base a Tabela Sinapi, sendo o critério de julgamento o maior percentual de desconto sobre os preços dessa tabela, abordagem que, segundo os responsáveis, está respaldada pelo Acórdão n. 1238/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Decreto nº 7.892/2013, assegurando economicidade, competitividade e flexibilidade à contratação.

Alegam que, **dada a imprevisibilidade natural dos serviços de manutenção, seria inviável estimar previamente os quantitativos exatos de serviços por escola, motivo pelo qual optou-se por utilizar a metragem das unidades escolares como parâmetro inicial.** Sustentaram que a execução contratual será regulada por ordens de serviço específicas, acompanhadas de planilhas orçamentárias individualizadas e justificativas técnicas elaboradas por profissionais habilitados, de modo a garantir o controle, a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos, nos moldes da Lei n. 8.666/93.

Nesse contexto, defenderam que, diante da ausência de histórico consolidado, da complexidade logística de levantamento *in loco* em mais de 400 escolas distribuídas em 52 municípios, e da necessidade de continuidade dos serviços, a metodologia adotada se mostraria viável e proporcional às circunstâncias enfrentadas, pois também permite ajustes posteriores conforme a demanda concreta durante a execução contratual. Ademais, reforçam que o uso da tabela Sinapi e o critério de maior desconto são práticas reconhecidas por outras instituições públicas, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso e do Instituto Federal do Rio Grande do Sul, em procedimentos licitatórios similares.

Assim, os responsáveis concluíram que a sistemática adotada visou garantir legalidade, economicidade e eficiência à contratação, além de possibilitar que a Seduc/RO atendesse às demandas emergenciais e estruturais de sua rede de ensino. Com a execução da ARP, a Secretaria poderá consolidar um banco de dados que permitirá aprimorar os estudos para futuras contratações, viabilizando um planejamento mais aderente à realidade da infraestrutura escolar. Dessa forma, embora a ausência de estimativas individualizadas por unidade tenha sido tecnicamente questionada, os responsáveis sustentaram que tal medida encontra respaldo na natureza do objeto contratado, na escassez de dados e na legalidade da sistemática empregada, em consonância com os princípios da administração pública e com as boas práticas de gestão contratual.

No tocante às justificativas individuais apresentadas pelos servidores Railana Pinto de Souza, Técnica da Gerência de Análise Processual da Supel/RO, e Hamilton Augusto Lacerda Santos Junior, Gerente de Análise Processual da Supel (IDs 1661343 e 1661363), estas se limitaram ao pedido de afastamento de suas responsabilidades, sem adentrar no mérito da irregularidade. Alegaram, em síntese, que o documento “Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP” consistiria apenas em um checklist de conformidade, destinado à verificação formal da documentação apresentada nas etapas iniciais do certame, sem atribuições de natureza analítica ou técnica quanto aos quantitativos, estimativas de custo ou adequação do objeto licitado – atribuições que, segundo os servidores, competiriam exclusivamente à Equipe de Planejamento do setor demandante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Pois bem. Ao analisar as justificativas apresentadas, o **Corpo Técnico concluiu que os argumentos trazidos pelos responsáveis não foram suficientes para afastar a irregularidade inicialmente apontada, o que foi corroborado pelo Ministério Público de Contas.**

Com efeito, as alegações apresentadas pelos jurisdicionados não lograram demonstrar a adequação técnica da metragem das unidades escolares como parâmetro válido para estimar os serviços a serem contratados, especialmente considerando que o critério de julgamento adotado no certame foi o de maior percentual de desconto sobre os preços constantes da tabela Sinapi. A referida metodologia não se mostrou compatível com a natureza sob demanda da contratação, tampouco atende aos requisitos de precisão e fundamentação exigidos para a estimativa de quantitativo e custos.

Ademais, não merece acolhida o argumento de que a utilização da metragem escolar se justificaria pela suposta imprevisibilidade inerente aos serviços de manutenção, uma vez que muitos desses serviços, como pintura, substituição de revestimentos e pisos, entre outros, decorrem do desgaste natural das edificações e, portanto, são passíveis de previsão com base em critérios técnicos, históricos e ciclos de manutenção. A imprevisibilidade, por sua vez, está mais associada a eventualidades externas ou acidentais, como atos de vandalismo ou intempéries, que não devem ser confundidos com as demandas ordinárias e recorrentes de manutenção predial.

Diante disso, transcreve-se trecho da análise técnica elaborada pelo Corpo Técnico (ID 1715846) sobre a irregularidade em questão e as justificativas apresentadas pelos responsáveis, a qual, por corroborá-la, será incorporada à fundamentação deste *decisum*, com base na motivação aliunde, amplamente admitida na jurisprudência pátria:

[...]

29. As justificativas tecidas pelos jurisdicionados **são insuficientes para afastar a irregularidade apontadas no relatório inicial (ID 1639147), concernente à ausência de estimativa dos serviços a serem contratados.** [...]

32. Os responsáveis justificaram que para o **cálculo do indicador da estimativa de gasto por metro quadrado desconsideraram as escolas indígenas e utilizaram a área 293 escolas num universo de 409.** Isso foi necessário porque as estruturas das escolas indígenas são frequentemente modificadas em razão da criação de novas unidades, do encerramento de outras e da necessidade de realocação devido a conflitos internos de etnias ou à ausência de alunos.

33. Compreende-se que essa argumentação não deva ser descartada de plano e que o método pelo qual a administração visou alcançar uma estimativa de gastos com manutenção preventiva e corretiva possui uma lógica interna válida a fim de se prever um montante pecuniário global, mas há ressalvas importantes a serem tecidas.

34. A criação de parâmetros de quantidade e preços para balizar uma contratação dessa magnitude não é trivial. De fato, em situações nas quais não se dispõe de dados históricos sistematizados sobre o volume de serviços a serem contratados, a construção de uma estimativa baseada em amostras pode ser uma solução metodológica válida.

35. Nesse sentido, parte-se da ideia de que, **ao extrair um subconjunto de unidades representativas, é possível calcular um custo médio por metro quadrado e, a partir dele, projetar o orçamento necessário para atender a totalidade das escolas estaduais. Mas este cálculo pode ser entendido como um teto orçamentário dos gastos, não como a estimativa precisa dos serviços necessários.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

36. Todavia, **o que se reporta adequada é apenas esta lógica a fim de se obter um valor global previsto, pois a operacionalização deste cálculo apresentou problemas que merecem explicações.**

37. A primeira delas se refere à **quebra de simetria na aplicação da razão custo/m²**. Em 2020, 117 escolas receberam recursos do Proafi, em 2021 foram 107 escolas, e em 2022, 229 escolas. Ou seja, média de 151 escolas por ano. Já a média anual dos recursos foi de R\$ 56.391.391,68, que, dividida por 151, corresponde a R\$ 373.452,93 por escola anualmente. **Para se calcular o custo por metro quadrado desta amostra, seria necessário somar os custos dos 3 anos (de preferência em valores atualizados) e dividi-los pela área total desta mesma amostra.**

38. Contudo, a simetria foi desfeita. **Utilizou-se a área média de 293 escolas (2.916,94 m²) e dividiu-se pelo ponto médio dos gastos, resultando em R\$ 128,03 / m²**. Embora não se possa afirmar que este método seja desprovido de qualquer validade, ele carece de rigor matemático para alcançar parâmetros mais precisos.

39. Em suas manifestações acerca da pertinência do levantamento do montante repassado às escolas através do programa Proafi Adicional, em suma, a administração pugnou que esses valores são representativos, historicamente consolidados e adequados como parâmetro de referência, porque refletem gastos reais decorrentes de construções, manutenção e reformas. Alegou que esta modalidade de descentralização de recursos permite que as unidades escolares realizem suas próprias licitações para serviços de manutenção e reforma, sendo a modalidade carta convite, da revogada Lei n. 8.666/1993, uma das formas de contratação muito utilizada. Com a extinção dessa modalidade de licitação, decidiu-se centralizar a contratação desses serviços de manutenção preventiva e corretiva adotando-se uma ARP.

[...]

44. O TCU já se manifestou em diversas oportunidades sobre a necessidade de que **os estudos técnicos preliminares e as estimativas de custos sejam elaborados com base em critérios claros, segmentados e aderentes ao objeto a ser contratado**. No Acórdão 2348/2016-TCU Plenário, restou consignado que:

303. Portanto restou configurada a falha da organização ao não quantificar a demanda de serviços necessários à adequada manutenção predial de suas unidades nos estudos preliminares à contratação. Não foi utilizado qualquer método para estimar a quantidade de serviço objeto do instrumento contratual.

304. O método para definição da quantidade e tipos de serviços de manutenção predial e a prática de adoção de dados gerenciais no decorrer na execução contratual são essenciais para possibilitar à administração conhecer as demandas de sua organização e realizar melhores contratações. (Grifos nossos).

45. No entanto, como visto, **a administração em vez de quantificar as demandas necessárias à adequada manutenção predial, utilizou como base de cálculo a área total de 293 escolas com dados questionáveis do Proafi**. Como consequência, **o valor final obtido é artificialmente inflado, gerando um custo médio por metro quadrado que pode não refletir necessariamente os gastos reais com manutenção predial na rede estadual**.

46. Outro ponto a ser sopesado é que **a geração de um indicador como este ignora as necessidades reais de cada unidade. Sua utilidade advém mais para uma estimativa global dos gastos que para a definição individual de gastos para prédios específicos. Sem contar que nada agrega a fim de dispor sobre necessidades reais de cada unidade. No máximo informa um número enviesado pela média do que**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

poderia ser o gasto total daquele espaço, ignorando por completo as necessidades reais.

47. Esse tipo de distorção foi analisado pelo TCU em outras ocasiões. No Acórdão 2573/2019-TCU-Plenário, ao examinar a contratação de serviços de manutenção predial na Universidade Federal de Ouro Preto, o TCU consignou que:

Ao se utilizar das áreas das unidades como medida para distribuir as quantidades de serviços, a Ufop as tratou uniformemente, sem considerar as características que distinguem cada campus.

48. Essa mesma problemática se verifica no caso em questão. O critério adotado desconsidera que o estado de conservação das unidades escolares pode variar significativamente, tornando inadequada a aplicação de um custo médio unificado. Isso porque escolas de grande porte, que passaram por reformas recentes, podem demandar menos serviços corretivos do que unidades menores e mais antigas, que não receberam investimentos recentes.

49. Todavia, isto não é de desconhecimento dos responsáveis, pois afirmaram em suas defesas que os processos de manutenção – corretivos e preventivos – estão ligados às características construtivas dos edifícios, inclusive a considerar a vida útil dos elementos. Consideram essencial o conhecimento do histórico de todo tipo de intervenção para prever frequência e a natureza das futuras manutenções.

50. Acontece que não há histórico de intervenção apresentado e muito menos um planejamento para intervenções futuras. E os dados monetários do PROAF Adicional tal como apresentados, tampouco apresentam qualquer registro sobre que intervenções ocorreram e muito menos a relação que há entre elas e as características construtivas.

[...]

Dessa forma, conforme exposto, as justificativas apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para afastar a irregularidade, razão pela qual a falha permanece configurada.

Passo, nesse momento, ao exame da responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

Assim como consignado no relatório técnico de análise de justificativas (ID 1715846), e corroborado no parecer ministerial (ID 1750214), compartilho do entendimento de que não há elementos que indiquem a ocorrência de dolo ou erro grosseiro nas condutas dos responsáveis, o que impossibilita a aplicação de sanção, na forma do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Não se identificaram indícios de que os servidores da Seduc/RO chamados em audiência (Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, Ana Maria Souza Amaral, Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira, e Salamão Ayton do Nascimento) e responsáveis pela elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência tenham atuado com dolo ou má-fé, tampouco que tenham incorrido em erro grosseiro.

De fato, a metodologia adotada para a estimativa dos serviços a serem contratados não foi tecnicamente adequada. Todavia, não se restou evidenciado que sua adoção tenha se dado com a intenção de fraudar o processo ou em descompasso com o grau de diligência exigido para o caso concreto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Tratou-se de um procedimento novo no âmbito da administração pública estadual, de elevada complexidade técnica e operacional, agravado pela ausência de banco de dados estruturado acerca do histórico real das demandas de manutenção predial da rede estadual de ensino.

Ademais, observa-se que a iniciativa da Seduc/RO buscou centralizar uma demanda até então descentralizada, anteriormente atendida diretamente pelas unidades escolares por meio do programa Proafi adicional.

Ainda, neste ponto, dirijo parcialmente do entendimento da Unidade Técnica quanto à impossibilidade de utilização dos dados do Proafi adicional como uma das referências para a estimativa dos quantitativos. É certo que os dados oriundos do Proafi adicional não foram empregados da forma mais adequada para fins de quantificação técnica, mas sua utilização revela, ao menos, um esforço da Administração em estruturar uma base mínima de cálculo diante da ausência de parâmetros históricos consolidados.

Ademais, quanto à alegação do Corpo Técnico de que os recursos do Proafi adicional não poderiam ser utilizados para despesas com manutenção predial, o que, em tese, caracterizaria uso indevido de recursos públicos e ensejaria responsabilização dos gestores, também entendo que tal raciocínio não se sustenta, à luz da legislação aplicável ao programa.

Destaca-se que, conforme informações disponíveis no site do Governo do Estado de Rondônia², o Programa de Apoio Financeiro – Proafi é “um programa de assistência financeira às escolas estaduais urbanas e rurais, que dá suporte e apoio à manutenção e desenvolvimento do ensino”, e a “transferência de recursos se dá mediante crédito automático em conta única e específica, sem a necessidade da formalização de convênio, termo de cooperação, acordo, contrato, ajuste ou outro instrumento congênere, sendo responsáveis pelo recebimento, movimentação e aplicação destes recursos os representantes legais constituídos na forma da lei e dos estatutos próprios”.

O Proafi é estruturado em duas modalidades: **o regular e adicional**.

O Proafi regular consiste no “valor a ser repassado anualmente a cada Unidade Executora definido pelo quantitativo de alunos matriculados na escola, de acordo com os dados extraídos do Censo Escolar, para maior rapidez e eficácia na operacionalização das atividades educacionais”.

Por sua vez, o Proafi adicional seria o “repasso financeiro destinado à contratação de obras, serviços de engenharia e aquisições e outros serviços em atendimento às necessidades excepcionais ou de interesse público das Escolas Estaduais”.

A Lei n. 3.350, de 24 de abril de 2014³ (que revogou a Lei n. 2.543, de 16 de agosto de 2011⁴), instituiu o Proafi e originalmente restringia a aplicação dos recursos às despesas específicas a seguir dispostas:

² <https://rondonia.ro.gov.br/seduc/programas-e-projetos/programas/proaf-regular/> acesso em 08.07.25, às 09h20.

³ Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/6699/6699_texto_integral.pdf acesso em 08.07.25, às 09h24.

⁴ Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2011/5422/5422_texto_integral.pdf acesso em 08.07.25, às 09h32.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria de Processamento e Julgamento
 D2ªC-SPJ

Art. 8º. Os recursos do PROAFI deverão ser destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conforme prevê o artigo 70 da Lei nº 9.394, de 96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em especial:

I – aquisição e manutenção de equipamentos e mobiliários;

2



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
 GOVERNADORIA

II – aquisição de materiais de expediente, limpeza e utensílios;

III – aquisição de materiais didáticos, pedagógicos e esportivos;

IV – manutenção, conservação e adequação das instalações e espaço físico do prédio da escola (pequenos reparos);

V – pagamento de despesas de água, energia elétrica, internet, telefone e locação de bens móveis e imóveis;

VI – contratação de prestadores de serviços, pessoa física ou jurídica, como por exemplo, de professores temporários, oficinairos, técnicos de manutenção predial, dentre outros, desde que seja de forma eventual e devidamente autorizado pelo titular da SEDUC e pelo setor de lotação que deverá avaliar a necessidade de cada contratação; e

VII – custas e emolumentos de serviços prestados por cartório de registro de pessoa jurídica e de notas, emissão de certificado digital da Unidade Executora.

No entanto, a referida norma foi posteriormente alterada pela Lei n. 3.860, de 19 de julho de 2016⁵, que passou a prever expressamente o Proafi adicional, da seguinte forma:

⁵ Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/7593/7593_texto_integral.pdf acesso em 08.07.25, às 08h40.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria de Processamento e Julgamento
 D2ªC-SPJ



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

LEI N. 3.860 , DE 19 DE JULHO DE 2016.

Altera a redação e acrescenta dispositivos à Lei nº 3.350, de 24 de abril de 2014, que “Dispõe sobre o Programa de Apoio Financeiro - PROAFI destinado às unidades escolares urbanas e rurais da Rede Pública Estadual de Ensino e dá outras providências.”.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. A Lei nº 3.350, de 24 de abril de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º. A Secretaria de Estado da Educação poderá, para atender necessidades excepcionais de interesse público e à realização de despesas não contempladas no PROAFI regular, repassar parcelas adicionais de recursos a todas as Unidades Executoras, contratar serviços de terceiros, inclusive de engenharia, adquirir bens, realizar manutenção, construção e conservação de instalação e equipamentos cujo valor total do objeto, incluídas todas as suas parcelas, não ultrapasse a 100% (cem por cento) por ano do valor fixado na alínea “a”, do inciso “I”, do artigo 23, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, desde que haja disponibilidade orçamentária e seu pedido seja aprovado pelo Titular da Secretaria de Estado da Educação.

§ 1º. As solicitações referentes ao PROAFI adicional só serão recebidas pela Secretaria de Estado da Educação a sua execução, no exercício em curso até o dia 30 de setembro.

Art. 8º. Os recursos do PROAFI serão destinados à cobertura de despesas de custeio e de capital, das unidades escolares, e deverão ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme prevê o artigo 70, da Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em especial:

IV - manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, observado o limite de valor estabelecido no artigo 4º dessa Lei;

A última modificação legislativa na referida norma se deu com a Lei n. 4.215, de 18 de dezembro de 2017⁶, que consolidou a possibilidade de aplicação dos recursos do Proafi adicional em despesas voltadas à infraestrutura física das unidades escolares, veja-se:

⁶ Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/8216/8216_texto_integral.pdf acesso em 08.07.25, às 09h02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Art. 4º. A SEDUC poderá repassar parcelas adicionais de recursos a todas as Unidades Executoras para atender necessidades excepcionais ou de interesse público com a contratação de obras, serviços de engenharia e aquisições e outros serviços, cujo valor total do objeto, incluídas todas as suas parcelas, não ultrapasse a 100% (cem por cento) por ano do valor fixado na alínea "a" do inciso I do artigo 23 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, vinculado à disponibilidade orçamentária e à prévia aprovação do Secretário de Estado da Educação.

§ 1º. Compete ao Setor de Obras da SEDUC analisar e aprovar previamente os Projetos Básicos de obras e serviços de engenharia a serem contratados com recursos adicionais do PROAFI.

§ 2º. Os recebimentos definitivos dos objetos contratados na forma do parágrafo anterior serão emitidos pelo Setor de Obras da SEDUC, desde que este tenha previamente acompanhado e fiscalizado a execução dos serviços.

Art. 8º.

I - aquisição de bens e serviços;

II - serviço de manutenção;

.....

IV - serviços de manutenção e conservação de equipamentos necessários ao ensino;

V - serviços de fornecimento de água, energia elétrica, internet, telefonia e locação de bens móveis e imóveis;

VI - serviços bancários; e

VII - serviços prestados por Cartórios.

Por fim, por meio da Lei n. 5.737, de 22 de janeiro de 2024, foi revogada a Lei n. 3.350, de 24 de abril de 2014, trazendo novas disposições acerca do Proafi.

Dessa maneira, verifica-se que não há óbice legal para a utilização dos recursos do Proafi adicional em despesas com manutenção das unidades escolares, uma vez que essa destinação encontra amparo expresso na legislação vigente à época (2020 a 2022).

Assim, conclui-se que, embora a metodologia adotada não tenha sido tecnicamente adequada para mensurar com precisão os quantitativos e valores dos serviços, a Administração se valeu de um conjunto de dados representativos dos gastos com manutenção escolar, o que evidencia a existência de esforço para fundamentar a contratação com base nas informações disponíveis naquele momento.

Dessa maneira, afasta-se a responsabilização dos servidores **Ana Maria Souza Amaral, Engenheira Civil da Infraobras-Seduc/RO, Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira, Gerente de Acompanhamento Processual da Seduc-RO, Salomão Ayton do Nascimento, Coordenador de Infraestrutura e Obras Escolares da Seduc/RO, e Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, Secretária de Estado da Educação**, uma vez que não foram constatados elementos de dolo ou erro grosseiro em suas atuações.

Em relação aos servidores **Railana Pinto de Souza, Técnica da Gerência de Análise Processual da Supel/RO, e Hamilton Augusto Lacerda Santos Junior, Gerente de Análise**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Processual da Supel, o mesmo raciocínio de afastamento da responsabilização deve ser aplicado, uma vez que não restaram demonstrados nos autos quaisquer elementos que indiquem a prática de dolo ou erro grosseiro por parte desses agentes públicos.

De fato, embora a atuação da Supel deva superar uma análise meramente formal dos documentos que instruem os processos licitatórios, exigindo também verificação da compatibilidade de conteúdo com as exigências legais, no presente caso não há evidências de que os referidos servidores tenham se omitido de forma reprovável ou que tenham convalidado deliberadamente irregularidades.

Ressalta-se que, diante do aparente ineditismo da contratação, da complexidade envolvida na consolidação dos dados e da ausência de parâmetro técnico anterior, é razoável entender que houve equívoco metodológico, mas não falha ocasionada por elemento subjetivo que enseje responsabilização individual, nos termos do que dispõe o art. 28 da LINDB.

Conclui-se, portanto, que a irregularidade permanece configurada, em razão da metodologia inadequada utilizada para a estimativa dos quantitativos e valores dos serviços licitados, contudo, afasta-se a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, à luz da ausência de dolo ou erro grosseiro.

No que tange à manifestação técnica sobre a reiteração do item II do Acórdão APL-TC 00245/24, prolatado no Processo n. 02952/24, que, em síntese, diz respeito à recomendação ao Governador do Estado, ao Controlador-Geral e a Secretária de Estado da Educação, para que adotem medidas para normatizar e estruturar os níveis estratégico, tático e operacional dos setores responsáveis pela infraestrutura e manutenção predial das escolas, bem como, promovam, na medida do possível, programação orçamentária proporcional e adequada para melhoria da estrutura, entendendo que não se mostra necessária sua reiteração neste momento.

Isso porque a recomendação foi exarada recentemente, sendo mais adequado que esta Corte evite a duplicação de esforços e acompanhe os desdobramentos do comando já expedido.

Porém, mostra-se pertinente a expedição de **determinação à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini**, ou a quem vier a substituí-la, para que **utilize as informações obtidas a partir da execução dos contratos firmados com base na Ata de Registro de Preços n. 130/2024/SUPEL-RO como subsídio à estruturação de um banco de dados consolidado sobre as demandas de manutenção das unidades escolares da rede estadual de ensino**, visando subsidiar futuras contratações de objeto similar, permitindo a adequada estimativa dos serviços a serem contratados.

Ademais, **determina-se à referida gestora** que, nos moldes do opinativo ministerial, nas futuras contratações: **i. elabore estimativas de quantitativos e custos com base em dados técnicos e históricos consolidados**, de forma a evitar o uso de critérios genéricos ou desconectados da realidade do objeto a ser contratado; e **ii. utilize metodologia compatível com a complexidade do objeto**, podendo adotar a tabela Sinapi como parâmetro de referência, mas sem prejuízo da necessidade de apresentar planilhas detalhadas no edital e no termo de referência.

Além disso, **recomenda-se à Secretária de Estado da Educação** que implemente plano de manutenção predial preventiva e corretiva, conforme diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos 1238/2016 e 2573/2019, e por este Tribunal de Contas, mediante o Acórdão APL-TC 00245/2024 (Processo n. 02952/24), segmentando as unidades escolares

Acórdão AC2-TC 00456/25 referente ao processo 01003/24

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

por tipologia, criticidade das intervenções e periodicidade de manutenção, de forma a promover a eficiência na gestão da infraestrutura escolar.

Por fim, **determina-se ao atual Controlador-Geral do Estado, José Abrantes Alves de Aquino, ou a quem vier a substituí-lo, que acompanhe o cumprimento das determinações e recomendação acima elencadas**, com vistas a verificar a correta aplicação dos recursos públicos e o adequado planejamento das futuras contratações no âmbito da Seduc/RO.

2.2. Da incompatibilidade entre o objeto descrito pelo edital e termo de referência e o definido pelo estudo técnico preliminar

Na peça de Representação, foi alegado que o termo de referência do edital prevê a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção predial sob demanda, com fornecimento de mão de obra sem dedicação exclusiva, além de materiais e equipamentos, conforme os parâmetros da tabela SINAPI. Entretanto, o Estudo Técnico Preliminar que instrui o processo foi elaborado com base em modelo distinto: a contratação de serviços contínuos de manutenção predial, com postos de trabalho fixos e mão de obra com dedicação exclusiva.

Diante dessa divergência entre os instrumentos de planejamento da contratação, a impugnante solicitou esclarecimentos à pregoeira, que respondeu reconhecendo a prevalência das disposições constantes do termo de referência. Dessa forma, com base na jurisprudência do TCU, nos dispositivos do Decreto Estadual n. 26.182/2021 e na doutrina especializada, a representante sustentou que os documentos que integram o processo licitatório – ETP, edital e TR – devem descrever o mesmo objeto, de forma clara e harmônica, a fim de garantir segurança jurídica, isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa, havendo, dessa maneira, irregularidade no certame.

A Unidade Técnica, no relatório preliminar (ID 1715846), analisou o noticiado e identificou indícios de irregularidade, verificando que o estudo técnico preliminar avaliou três alternativas para atender à demanda de manutenção predial da Seduc/RO, optando pela contratação com mão de obra em regime de dedicação exclusiva, com fornecimento de materiais, equipamentos e ferramentas. A descrição da solução no ETP reforçou a necessidade de alocação de profissionais dedicados exclusivamente à contratante, conforme os critérios da Instrução Normativa n. 05/2017 do Ministério do Planejamento, que define os requisitos para esse tipo de regime.

Todavia, o termo de referência adotou solução diversa, prevendo apenas a prestação de serviços sob demanda, sem qualquer menção ao regime de dedicação exclusiva. Não foi exigido, tampouco, que os empregados da contratada permanecessem à disposição da Administração, o que evidencia incompatibilidade entre o ETP e o TR.

Assim, a **Unidade Técnica consignou que, embora seja possível o ajuste entre os instrumentos de planejamento durante o processo, alterações de modelo contratual entre o ETP e o TR exigem motivação formal e circunstanciada**, o que não se verificou no Processo Administrativo n. 0029.007398/2023-91. Concluiu, portanto, que a mudança de modelo de contratual, sem a devida justificativa formal, configura possível violação ao art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93, propondo o chamamento dos responsáveis em audiência.

Em razão dessa possível irregularidade, foram imputadas as seguintes responsabilidades (DM 205/2024-GCPCN, ID 1648285):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

I – Determinar a audiência da senhora **Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, CPF nº ***.246.038-**, Secretária de Estado da Educação, [...]** em face das seguintes irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

[...]

b) Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) com a definição do objeto a ser licitado sem a observância dos parâmetros anteriormente delineados em estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.

[...]

III – Determinar a audiência do senhor **Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior, CPF nº ***.411.772-**, Gerente de Análise Processual da SUPEL/RO, [...]** em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

[...]

b) Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, fls. 926/931), atestando o objeto delineado no termo de referência sem a observância dos parâmetros anteriormente definidos no estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.

[...]

IV – Determinar a audiência da senhora **Railana Pinto de Souza, CPF nº ***.071.212-**, Técnica da Gerência de Análise Processual da SUPEL/RO, [...]** em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

[...]

b) Subscrever a Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP (ID 1636170, fls. 926/931), atestando o objeto definido no termo de referência sem a observância dos parâmetros anteriormente definidos no estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.

V – Determinar a audiência do senhor **Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira, CPF nº ***.867.552-**, Gerente de Acompanhamento Processual da SEDUC/RO, [...]** em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

[...]

b) Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) e o Despacho 0045534263 (ID 1636170, fls. 1055/1061) com a definição do objeto a ser licitado sem a observância dos parâmetros anteriormente delineados em estudo técnico preliminar (ETP), violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.

VI – Determinar a audiência do senhor **Salamão Ayton do Nascimento, CPF nº ***.249.802-**, Coordenador de Infraestrutura e Obras Escolares da SEDUC/RO, [...]** em face das seguintes supostas irregularidades apontadas no Relatório Inicial de ID 1639147:

[...]

b) Subscrever o Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP (ID 1636170, fls. 959/992) e o Despacho 0045534263 (ID 1636170, fls. 1055/1061) com a definição do objeto a ser licitado sem a observância dos parâmetros anteriormente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

delineados no estudo técnico preliminar, violando, em tese, o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93. (grifo nosso)

Devidamente notificados, os responsáveis apresentaram suas defesas.

Os servidores **Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, Salomão Ayton do Nascimento, Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira e Ana Maria Souza de Amaral, apresentaram justificativas de forma conjunta** (IDs 1661269, 1661271, 1661273 e 1661323).

Na manifestação, alegaram que, inicialmente, o ETP indicava a contratação com dedicação exclusiva de mão de obra, mas que, após análise de outros modelos de contratação e experiências de editais similares, optou-se pela contratação sob demanda, por se mostrar mais eficiente e menos onerosa, e essa opção foi formalizada no Termo de Referência n. 05/2023/COINFRA/SEDUC/GEAP.

Apresentaram como fundamentos da alteração os seguintes pontos:

a) Análise da Demanda

A demanda por serviços de manutenção predial não se mantém constante ao longo do ano, sendo influenciada por fatores sazonais, como o calendário escolar, e por eventos imprevisíveis, como danos causados por chuvas e ventos fortes. A contratação sob demanda, prevista no TR, assegura maior flexibilidade e economicidade para a SEDUC/RO, pois permite a contratação dos serviços apenas quando necessário, de acordo com a demanda real. Essa modalidade de contratação também garante maior agilidade na resolução de problemas emergenciais, sem a necessidade de seguir um cronograma pré-definido.

b) Escopo dos Serviços e a Natureza da Contratação

O objeto da licitação abrange serviços comuns de manutenção predial, como reparos elétricos, hidráulicos, de pintura, etc. Conforme descrito no TR, a maioria desses serviços não exige a presença constante de uma equipe técnica no local, o que torna a contratação sob demanda mais adequada à natureza da solução. A contratação sob demanda também possibilita a seleção de empresas especializadas em cada tipo de serviço, de acordo com a necessidade específica de cada demanda.

c) Economicidade e Eficiência na Gestão dos Recursos Públicos

A utilização da tabela SINAPI como referência para a precificação dos serviços, combinada com o critério de julgamento por maior desconto, estimula a competitividade entre as empresas licitantes e contribui para a obtenção de preços mais vantajosos para a SEDUC/RO. A contratação sob demanda potencializa a economicidade, pois permite a comparação direta de preços para cada serviço específico, otimizando o uso dos recursos públicos. O regime de dedicação exclusiva, por outro lado, resultaria em custos fixos, mesmo em períodos de baixa demanda, o que comprometeria a economicidade da contratação.

d) Flexibilidade Operacional e a Possibilidade de Adaptação

A contratação sob demanda oferece maior flexibilidade para a SEDUC/RO na gestão da manutenção predial, permitindo a escolha da empresa mais adequada para cada serviço, considerando a expertise, a disponibilidade e o preço de cada licitante. Essa modalidade de contratação facilita a adequação da equipe técnica à complexidade e ao volume de serviços demandados, otimizando a alocação de recursos humanos e materiais. Essa flexibilidade se estende também à resolução de problemas emergenciais. A contratação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

sob demanda elimina a necessidade de seguir um cronograma rígido, possibilitando a mobilização imediata de equipes para solucionar problemas urgentes.

e) Boas Práticas e Recomendações de Órgãos de Controle

A Instrução Normativa n. 05/2017, de 26 de maio de 2017, que trata da contratação de serviços terceirizados pela administração pública federal, prevê a possibilidade de simplificação da fase de estudos preliminares, o que corrobora a flexibilidade na elaboração do TR em relação ao ETP. Embora essa instrução normativa não seja vinculante para o Estado de Rondônia, serve como referência para a adoção de boas práticas nas contratações públicas. O TCU, em seus manuais de boas práticas, recomenda a elaboração de estudos técnicos preliminares para mitigar riscos de desperdícios e fraudes nas licitações. Embora o ETP recomende a contratação com dedicação exclusiva de mão de obra, o TR, ao adotar a contratação sob demanda, demonstra a capacidade da administração de se adaptar às peculiaridades da demanda e buscar soluções mais eficientes e econômicas.

f) Considerações Sobre a Elaboração do Termo de Referência (TR)

É fundamental destacar que o TR, embora fundamentado no ETP, tem a função de detalhar a solução escolhida para a contratação, podendo apresentar informações atualizadas e refinadas em relação ao estudo preliminar, a fim de atender às necessidades da administração. Diante da dinâmica do planejamento e execução de serviços, é natural que o TR apresente informações atualizadas e mais refinadas em relação ao ETP. A mudança na solução não invalida o ETP, mas demonstra a capacidade da administração de adaptar a estratégia de contratação às necessidades reais. A justificativa formal e circunstanciada para a mudança da solução, apresentada neste documento, visa a garantir a transparência do processo licitatório e o cumprimento dos princípios da economicidade e eficiência.

[...]

Assim, segundo os responsáveis, a alteração da solução inicialmente proposta no ETP está tecnicamente justificada e buscou atender aos princípios da economicidade, eficiência e planejamento, sem comprometer a competitividade do certame, que contou com ampla participação de licitantes.

No que se refere às justificativas dos servidores Railana Pinto de Souza e Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior, estas se limitaram ao pedido de afastamento de responsabilidade individual, sob o argumento de que o documento “Análise n. 126/2023/SUPEL-GAP” teria natureza apenas formal, restringindo-se à verificação da presença documental, sem qualquer atribuição de análise técnica ou de mérito do objeto, função atribuída à equipe do setor demandante.

Pois bem. A Unidade Técnica, ao analisar as justificativas apresentadas, concluiu que os argumentos se encontravam suficientemente fundamentados para afastar a irregularidade apontada, razão pela qual entendeu não haver responsabilização a ser imputada aos agentes envolvidos, recomendando, tão somente, que a Administração “publique, na página oficial da licitação, os fundamentos que justificaram a alteração do modelo contratual”.

O MPC, entretanto, divergiu parcialmente do entendimento do Órgão Instrutivo, pois apesar de reconhecer que os responsáveis apresentaram justificativas, no âmbito deste processo, para alterar o modelo de contratação, entendeu que a irregularidade permanece configurada no processo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

administrativo originário, uma vez que a alteração do modelo de contratação não foi formalmente motivada nos autos. Com este entendimento, concordo integralmente.

De acordo com o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União⁷, “o planejamento da contratação tem início a partir da identificação de uma necessidade ou de um problema da Administração, a ser evidenciado no estudo técnico preliminar (ETP), que consiste no planejamento preliminar da contratação”. Esse documento “possibilitará a indicação da solução mais adequada, entre as possíveis, para atender à necessidade da Administração, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação ou das contratações necessárias para compor a solução (inclusive para os casos de contratação direta)”.

Dessa maneira, como se depreende do trecho acima, o estudo técnico preliminar constitui etapa fundamental para a contratação, e a partir de sua elaboração, será confeccionado o termo de referência.

O termo de referência (TR), por sua vez, segundo o referido manual, é o “documento produzido na fase de planejamento de contratações de bens e serviços, a fim de especificar o objeto escolhido para o atendimento da necessidade da Administração”. Ademais, o mencionado manual consigna o seguinte:

[...]

Cabe esclarecer que, enquanto o ETP se caracteriza por ser um instrumento de planejamento preliminar, por meio do qual são avaliadas determinadas soluções para atendimento de uma necessidade da Administração, concluindo se a contratação será ou não viável, o TR é o planejamento definitivo, para especificação e detalhamento da solução escolhida.

Portanto, apesar de haver pontos em comum entre esses dois instrumentos, eles não se confundem. Os requisitos e estimativas da solução estudada e escolhida no ETP são refinados (ou retificados e complementados) no TR, que conterà informações mais exatas e atualizadas. Além disso, o TR esclarece como o futuro contrato será executado e fiscalizado, apresenta os critérios para recebimento provisório e definitivo do bem ou serviço prestado, define a forma e critérios para seleção do fornecedor, e indica os recursos orçamentários para a contratação. Ou seja, no TR pode haver o refinamento de itens do ETP e há a elaboração de novos elementos que não constam do ETP.

[...]

Dessa maneira, o próprio TCU esclarece que, embora o TR se fundamente no ETP, podem haver complementações, refinamentos ou até mudanças na solução inicialmente avaliada, desde que devidamente justificadas no processo administrativo, com transparência e observância aos princípios que regem a administração pública.

No caso concreto, contudo, verifica-se que a alteração no modelo de contratação (de dedicação exclusiva para prestação sob demanda) foi formalizada apenas no termo de referência, sem que houvesse qualquer justificativa técnica, circunstanciada e expressa no processo administrativo, o que caracteriza falha procedimental.

⁷ Disponível em: <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/4-1-estudo-tecnico-preliminar-etp/> acesso em 07.07.2025, às 11h29.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Não obstante a permanência da irregularidade, constata-se que os responsáveis apresentaram fundamentos técnicos plausíveis para a mudança, os quais indicam que a nova modelagem buscou maior economicidade e eficiência, sem comprometer a competitividade do certame, que contou com ampla participação de empresas, sendo, dessa forma, uma falha considerada de natureza formal, sem prejuízo concreto à Administração.

Ademais, não restou configurada a prática de dolo ou erro grosseiro por parte dos agentes envolvidos, razão pela qual, nos termos do art. 28 da LINDB, afasta-se a responsabilização. Reproduzo, por oportuno, trecho do parecer ministerial de ID 1750214, que corrobora essa conclusão e integra as razões de decidir deste Voto:

[...]

66. Após análise desta irregularidade, o Corpo Técnico concluiu que a mera existência de uma alteração não supre a necessidade de justificativa formal e técnica que demonstre com clareza os critérios que fundamentaram a decisão.

67. Não obstante, afastou a responsabilidade atribuída aos agentes públicos por considerar que as razões de defesa apresentadas pelos responsáveis foram suficientes para justificar a vantajosidade da alteração da modalidade de contratação de dedicação exclusiva para contratação sob demanda.

68. Ocorre que, ainda que os responsáveis tenham apresentado justificativas no âmbito do presente processo, a irregularidade permanece configurada no processo administrativo de origem, uma vez que a alteração do modelo de contratação, sem que tenha sido devidamente formalizada e motivada, afronta o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, o qual estabelece a necessidade de que o Projeto Básico/Termo de Referência observe as diretrizes fixadas no Estudo Técnico Preliminar.

69. No caso concreto, à luz do acervo probatório dos autos e das justificativas apresentadas pelos responsáveis, constata-se que, embora tenha havido efetivamente uma incompatibilidade entre o Estudo Técnico Preliminar e os demais documentos do procedimento licitatório, a alteração da modalidade de contratação, por si só, não evidencia má-fé ou conduta dolosa por parte dos agentes envolvidos.

70. A ausência de justificativa formal e documentada, embora configure vício na fase interna do certame, não veio acompanhada de elementos que demonstrem prejuízo ao erário, direcionamento da licitação ou comprometimento da competitividade, sobretudo diante da ampla participação de empresas no certame, conforme demonstrado anteriormente.

71. Ademais, conforme consignado pelo Corpo Técnico, a alteração para a contratação sob demanda não implicou, necessariamente, desvantagem à Administração Pública, havendo plausibilidade na argumentação quanto à maior flexibilidade operacional e à possibilidade de maior economicidade do novo modelo.

72. Todavia, o Ministério Público de Contas diverge parcialmente da conclusão da Unidade Instrutiva quanto ao afastamento da irregularidade, reconhecendo que se trata de falha de natureza formal, que deve ser objeto de recomendação à Administração, a fim de que, em futuras contratações, eventuais alterações da solução inicialmente previstas no Estudo Técnico Preliminar sejam devidamente motivadas e formalmente documentadas nos autos, com vistas a assegurar a integridade, coerência e transparência do procedimento licitatório.

73. Assim, diante da ausência de dolo, culpa grave ou erro grosseiro, a responsabilização individual dos agentes envolvidos não se mostra adequada, razão pela

Acórdão AC2-TC 00456/25 referente ao processo 01003/24

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

qual se opina para que esta Corte de Contas adote medida de cunho orientativo e preventivo, nos termos do art. 28 da LINDB, promovendo o aprimoramento dos processos internos e o fortalecimento da governança pública.

[...]

Dessa maneira, ainda que a irregularidade persista, não há se falar em responsabilização dos agentes públicos da Seduc/RO, diante da ausência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

O mesmo entendimento deve ser aplicado aos servidores da Supel/RO, Railana Pinto de Souza e Hamilton Augusto Lacerda Santos, cujas funções limitaram-se à análise formal da documentação apresentada, não havendo elementos que indiquem conduta dolosa ou erro grosseiro em suas atuações.

Entretanto, a fim de prevenir reincidência e promover aprimoramento dos processos de contratação, mostra-se pertinente a expedição de **determinação à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini**, ou a quem vier a substituí-la, para que, **em futuras contratações, qualquer alteração na solução inicialmente prevista no estudo técnico preliminar seja formalmente justificada, de forma expressa, fundamentada e tempestiva, mantendo a coerência entre os instrumentos de planejamento (ETP, TR e edital), sob pena de eventual responsabilização, em caso de reincidência.**

DISPOSITIVO

Ante o exposto, em consonância com os posicionamentos técnico e ministerial, submeto à apreciação da colenda Segunda Câmara o seguinte Voto:

I – Conhecer a Representação formulada pela empresa Servecom Serviços e Comércio Ltda., e no mérito, considerá-la procedente, haja vista a configuração das seguintes irregularidades:

a) fragilidade da estimativa dos quantitativos e dos custos do objeto, em afronta aos arts. 7º, §2º, inciso II e 40, §2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993; e

b) incompatibilidade entre o objeto constante do estudo técnico preliminar e aquele descrito no termo de referência e no edital, sem a devida justificativa formal no processo, em desobediência ao art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93;

II – Afastar a responsabilização dos agentes públicos Ana Maria Souza Amaral, Raimundo Reydson Barbosa de Oliveira, Salomão Ayton do Nascimento, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, Railana Pinto de Souza e Hamilton Augusto Lacerda Santos Júnior, envolvidos nas irregularidades dispostas nos subitens “a” e “b” do item I deste *decisum*, uma vez que não foram constatados elementos indicativos de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB;

III – Determinar à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, ou a quem vier a substituí-la, que utilize as informações obtidas a partir da execução dos contratos firmados com base na Ata de Registro de Preços n. 130/2024/SUPEL-RO como subsídio à estruturação de um banco de dados consolidado sobre as demandas de

Acórdão AC2-TC 00456/25 referente ao processo 01003/24

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

manutenção das unidades escolares da rede estadual de ensino, visando subsidiar futuras contratações de objeto similar, permitindo a adequada estimativa dos serviços a serem contratados;

IV – Determinar à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, ou a quem vier a substituí-la, que: **i. elabore estimativas de quantitativos e custos com base em dados técnicos e históricos consolidados**, de forma a evitar o uso de critérios genéricos ou desconectados da realidade do objeto a ser contratado; e **ii. utilize metodologia compatível com a complexidade do objeto**, podendo adotar a tabela Sinapi como parâmetro de referência, mas sem prejuízo da necessidade de apresentar planilhas detalhadas no edital e no termo de referência;

V – Determinar à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, ou a quem vier a substituí-la, que **em futuras contratações, qualquer alteração na solução inicialmente prevista no estudo técnico preliminar seja formalmente justificada, de forma expressa, fundamentada e tempestiva**, mantendo a coerência entre os instrumentos de planejamento (ETP, TR e edital), sob pena eventual responsabilização em caso de reincidência;

VI – Recomendar à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, ou a quem vier a substituí-la, que **implemente plano de manutenção predial preventiva e corretiva**, conforme diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos 1238/2016 e 2573/2019, e por este Tribunal de Contas, mediante o Acórdão APL-TC 00245/2024 (Processo n. 02952/24), segmentando as unidades escolares por tipologia, criticidade das intervenções e periodicidade de manutenção, de forma a promover a eficiência na gestão da infraestrutura escolar;

VII – Determinar ao atual Controlador-Geral do Estado, José Abrantes Alves de Aquino, ou a quem vier a substituí-lo, que **acompanhe o cumprimento das determinações e recomendação elencadas nos itens III, IV, V e VI deste *decisum***, com vistas a verificar a correta aplicação dos recursos públicos e o adequado planejamento das futuras contratações no âmbito da Seduc/RO.

VIII – Dar ciência, via ofício, do teor dos itens III, IV, V, VI e VII deste *decisum* à atual Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, e ao atual Controlador-Geral do Estado, José Abrantes Alves de Aquino, ou quem vier a substituí-los;

IX – Dar ciência desta decisão aos agentes elencados no cabeçalho, via Diário Oficial do TCE/RO, cuja data de publicação deve ser observada com marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, consignando que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br);

X – Dar ciência à Secretaria-Geral de Controle Externo e ao Ministério Público de Contas na forma regimental;

XI – Publique-se;

XII – Ordenar ao Departamento da Segunda Câmara que adote as medidas necessárias para o cumprimento deste *decisum*; e

XIII – Arquivar os presentes autos, depois de adotadas as medidas pertinentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Convirjo com o Relator.

CONSELHEIRO JAISON VIANA DE ALMEIDA

Convirjo com o Relator.

Em 28 de Julho de 2025



JAILSON VIANA DE ALMEIDA
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR