



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

**PROCESSO:** 03385/25 - TCE-RO  
**SUBCATEGORIA:** Pedido de Reexame  
**ASSUNTO:** Pedido de Reexame referente ao Acórdão APL-TC n. 00124/25 – Processo n. 03436/23/TCE-RO  
**JURISDICIONADO:** Prefeitura Municipal de Nova Mamoré  
**INTERESSADOS:** Silvio Fernandes Villar, CPF n. \*\*\*.333.442-\*\*  
 Marcio da Silva Climaco, CPF n. \*\*\*.337.996-\*\*  
 Francisco Clezio de Brito Silva, CPF n. \*\*\*.403.802-\*\*  
 Hildevan Tamo Jordan, CPF n. \*\*\*.979.302-\*\*  
**RELATOR:** Conselheiro Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva)  
**SESSÃO:** 2ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 23 a 27 de fevereiro de 2026.

**I. PEDIDO DE REEXAME. LICITAÇÃO. PESQUISA DE PREÇOS. RESPONSABILIZAÇÃO. NECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA. IMPUTAÇÃO GENÉRICA. IMPOSSIBILIDADE. ELABORAÇÃO DE EDITAL COM VALOR SUPERDIMENSIONADO. ERRO GROSSEIRO. CONFIGURAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. REDIMENSIONAMENTO DE MULTA.**

II. . A responsabilização administrativa em processos de controle externo de natureza punitiva exige a demonstração concreta e individualizada da conduta do agente, com identificação do nexa causal e do elemento subjetivo mínimo, sendo juridicamente inviável a imputação fundada em presunção decorrente da mera vinculação funcional à comissão de licitação ou à função de pregoeiro.

III. A ausência de elementos probatórios capazes de identificar quem realizou as condutas irregulares impede a aplicação de sanção, sob pena de violação ao devido processo legal sancionador e ao art. 28 da LINDB.

IV. A anulação administrativa do certame não afasta a responsabilidade por condutas pretéritas praticadas na fase interna da licitação, quando caracterizado erro grosseiro na formação do procedimento, especialmente na elaboração de edital com valor estimativo superdimensionado.

V. Configura erro grosseiro a elaboração de instrumento convocatório com valor de referência manifestamente inadequado, sem análise crítica das cotações recebidas, expondo a Administração a risco concreto de contratação antieconômica.

VI. Pedido de reexame parcialmente provido para afastar a responsabilização dos agentes quanto à irregularidade relativa à pesquisa de preços, mantendo-se, contudo, a sanção aplicada ao pregoeiro pela elaboração do edital com valor estimativo inadequado, com redimensionamento da multa.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de pedido de reexame interposto pelos interessados em epígrafe contra o Acórdão APL-TC 00124/25, proferido no processo 03436/23,



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

nos termos do qual, em sede de representação, sofreram sanções pecuniárias, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva), por unanimidade de votos, em:

I. **Conhecer** do presente pedido de reexame, uma vez atendidos os pressupostos legais de admissibilidade;

II. **Dar provimento parcial** ao presente recurso, a fim de afastar a responsabilidade dos recorrentes pela irregularidade descrita no item III, “a”, do Acórdão APL-TC 00124/25, mantida, contudo, a responsabilidade do Senhor Silvio Fernandes Villar pelo apontamento consignado no item III, “b”;

III. **Excluir** as multas fixadas nos itens VII, VIII e IX do Acórdão APL-TC 00124/25;

IV. **Reajustar** a multa fixada no item VI do Acórdão APL-TC 00124/25, aplicando-se ao Senhor Silvio Fernandes Villar (CPF n. \*\*\*.333.442-\*\*), pregoeiro oficial, sanção no valor de R\$ 1.620,00 (mil seiscentos e vinte reais), correspondente a 2% de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), conforme Portaria n. 1162/2012, em razão da irregularidade descrita no item III, ”b” daquela decisão, com fundamento no artigo 55, incisos II da Lei Complementar n. 154/96;

V. **Dar ciência** desta decisão aos interessados, via DOe-TCERO, informando-lhes que o inteiro teor estará disponível para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br);

VI. **Intimar** Ministério Público de Contas, na forma regimental;

VII. **Arquivar** os autos, depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Francisco Carvalho da Silva, Paulo Curi Neto, Jailson Viana de Almeida, os Conselheiros Substitutos Omar Pires Dias (em substituição regimental) e Francisco Júnior Ferreira da Silva (Relator em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva), o Conselheiro Presidente Wilber Coimbra e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Miguidônio Inácio Loiola Neto. Ausente o Conselheiro Edilson de Sousa Silva, devidamente justificado.

Porto Velho, sexta-feira, 27 de fevereiro de 2026.

Conselheiro Substituto FRANCISCO  
JÚNIOR FERREIRA DA SILVA  
Relator em substituição regimental

Conselheiro WILBER COIMBRA  
Presidente



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

**PROCESSO:** 03385/25 - TCE-RO  
**SUBCATEGORIA:** Pedido de Reexame  
**ASSUNTO:** Pedido de Reexame referente ao Acórdão APL-TC n. 00124/25 – Processo n. 03436/23/TCE-RO  
**JURISDICIONADO:** Prefeitura Municipal de Nova Mamoré  
**INTERESSADOS:** Silvio Fernandes Villar, CPF n. \*\*\*.333.442-\*\*  
 Marcio da Silva Climaco, CPF n. \*\*\*.337.996-\*\*  
 Francisco Clezio de Brito Silva, CPF n. \*\*\*.403.802-\*\*  
 Hildevan Tamo Jordan, CPF n. \*\*\*.979.302-\*\*  
**RELATOR:** Conselheiro Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva)  
**SESSÃO:** 2ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 23 a 27 de fevereiro de 2026.

### RELATÓRIO

Referem-se os autos a pedido de reexame interposto pelos interessados em epígrafe contra o Acórdão APL-TC 00124/25, proferido no processo 03436/23, de relatoria do e. conselheiro Valdivino Crispim de Souza, nos termos do qual, em sede de representação, sofreram sanções pecuniárias nos termos a seguir colacionados:

(...)

III - No mérito, julgar parcialmente procedente a Representação ofertada pelo empresário individual Leonardo de Souza Cardoso, inscrito no CNPJ sob o nº 44.695.842/0001-80, considerando que foram comprovadas as irregularidades abaixo delineadas de responsabilidade de:

a) Silvio Fernandes Villar (CPF n. \*\*\*.333.442-\*\*) e Márcio da Silva Climaco (CPF n. \*\*\*.337.996-\*\*), Pregoeiros Oficiais; Francisco Clézio de Brito Silva (CPF n. \*\*\*.403.802-\*\*), e Hildevan Tamo Jordan (CPF n. \*\*\*.979.302-\*\*), membros da CPL, por realizarem cotações sem justificar as escolhas dos fornecedores para a realização da pesquisa direta e sem adotar metodologia para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, sendo consideradas cotações de preços que elevaram substancialmente a média da estimativa de valor da contratação, infringindo o disposto no art. 3º, caput, da Lei n. 8666/93, bem como no art. 3º, incisos VI e VIII, da IN - Seges/ME n. 65/2021;

b) Silvio Fernandes Villar (CPF n. \*\*\*.333.442-\*\*), Pregoeiro Oficial, por elaborar edital com valor estimativo da contratação obtido a partir de cotações de preços sem a justificativa das escolhas dos fornecedores para a realização da pesquisa direta e sem a adoção de metodologia para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, infringindo o disposto no art. 3º, caput, da Lei n. 8666/93, bem como no art. 3º, incisos VI e VIII, da IN - Seges/ME n. 65/2021;

(...)

VI - Multar o senhor Silvio Fernandes Villar (CPF n. \*\*\*.333.442-\*\*), Pregoeiro Oficial, no valor de R\$ 3.240,00 (três mil, duzentos e quarenta reais), correspondente a 4% de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), conforme Portaria nº 1162/2012, em razão da irregularidade descrita no item III, “a” e “b” desta decisão, com fundamento no artigo 55, incisos II da Lei Complementar n. 154/96;

Acórdão APL-TC 00014/26 referente ao processo 03385/25  
 Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

VII - Multar o senhor Márcio da Silva Climaco (CPF n. \*\*\*.337.996-\*\*), Pregoeiro Oficial, no valor de R\$ 1.620,00 (mil seiscentos e vinte reais), correspondente a 2% de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), conforme Portaria nº 1162/2012, em razão da irregularidade descrita no item III, “a” desta decisão, com fundamento no artigo 55, incisos II da Lei Complementar n. 154/96;

VIII - Multar o senhor Francisco Clézio de Brito Silva (CPF n. \*\*\*.403.802-\*\*), membro da CPL, no valor de R\$ 1.620,00 (mil seiscentos e vinte reais), correspondente a 2% de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), conforme Portaria nº 1162/2012, em razão da irregularidade descrita no item III, “a” desta decisão, com fundamento no artigo 55, incisos II da Lei Complementar n. 154/96;

IX - Multar o senhor Hildevan Tamo Jordan (CPF n. \*\*\*.979.302-\*\*), membro da CPL, no valor de R\$ 1.620,00 (mil seiscentos e vinte reais), correspondente a 2% de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), conforme Portaria nº 1162/2012, em razão da irregularidade descrita no item III, “a” desta decisão, com fundamento no artigo 55, incisos II da Lei Complementar n. 154/96;

(...)

2. Por meio deste expediente recursal, pretendem a exclusão das multas impostas.
3. Em síntese, sustentam a inexistência de fundamentos para as penalidades aplicadas, alegando que os atos praticados não decorreram de dolo ou erro grosseiro, além de não terem resultado em prejuízo para o município.
4. Nos termos da DM-00153/25-GCESS (ID 1847410), admiti o recurso e determinei seu encaminhamento ao Ministério Público de Contas (MPC) para emissão de opinativo.
5. Este, por sua vez, manifestou-se nos termos do Parecer n. 0275/2025-GPGMPC (ID 1870576), propondo seja o recurso conhecido e, no mérito, negado provimento.
6. Assim vieram-me os autos conclusos.
7. É o relatório.

**VOTO**

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA EM  
SUBSTITUIÇÃO REGIMENTAL**

8. Inicialmente, reitero a análise relacionada à admissibilidade recursal contida na DM-00153/25-GCESS (ID 1847410), devendo o pedido de reexame ser conhecido.
9. Passando à análise de mérito, importa contextualizar o cenário registrado nos autos do processo n. 03436/23 no qual os interessados estavam inseridos.
10. Enquanto membros da comissão permanente de licitação (CPL) do município de Nova Mamoré, os recorrentes atuaram na fase interna do Pregão Eletrônico n. 43/PMNM/2023, cujo objeto consistia na futura e eventual contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de transporte escolar terrestre, a um valor estimado de R\$ 24.300.000,00 (vinte e quatro milhões e trezentos mil reais), sendo apontadas inconsistências graves na formação desse preço.
11. A falha em questão, que sinalizava a possível existência de sobrepreço, motivou a tutela provisória de urgência deferida na DM 0068/2024-GCVCS/TCERO, sendo determinada a suspensão do certame e a proibição da assinatura do contrato.



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

12. Durante a instrução, os recorrentes foram chamados a apresentar defesa nos termos da DM-00156/24- GCVCS/TCERO (ID 1655269):

(...)

III – Determinar a AUDIÊNCIA dos Senhores Silvio Fernandes Villar (CPF n. \*\*\*.333.442- \*\*), Márcio da Silva Climaco (CPF n. \*\*\*.337.996-\*\*), Pregoeiros Oficiais do Município de Nova Mamoré/RO e dos Senhores Francisco Clézio de Brito Silva (CPF n. \*\*\*.403.802- \*\*), e Hildevan Tamo Jordan, (CPF n. \*\*\*.979.302-\*\*), Membros da Comissão Permanente de Licitação do Município de Nova Mamoré/RO, para que apresentem defesa e/ou justificativas em face de possível descumprimento ao disposto no artigo 3º, caput, da Lei nº 8666/1993 (vigente à época), bem como no artigo 3º, incisos VI e VII, e no artigo 5º, inciso IV e §§ 1º e 2º da Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021, por efetuarem as cotações diretas sem a devida juntada aos autos dos documentos formais que comprovem a realização das consultas; sem a justificativa da metodologia utilizada, especialmente no que tange à desconsideração de valores que se mostraram inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados; sem a justificativa para a escolha dos fornecedores; sem a consignação de um prazo de resposta adequado à complexidade do objeto a ser licitado; e sem a demonstração da disponibilização de informações sobre as características da contratação, visando à melhor caracterização das condições comerciais para o objeto a ser contratado, tudo conforme item “2.3. Das responsabilidades a serem devidamente atribuídas” do relatório técnico (fls. 18 a 20, ID 1645159);

IV – Determinar a AUDIÊNCIA do Senhor Silvio Fernandes Villar (CPF n. \*\*\*.333.442- \*\*), Pregoeiro Oficial do Município de Nova Mamoré/RO, que apresente defesa e/ou justificativas em face de possível descumprimento ao disposto no artigo 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993 (vigente ao tempo), assim como nos incisos VI e VII do mesmo artigo e no artigo 5º, inciso IV e §§ 1º e 2º da Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021, por elaborar o edital com a inclusão, no item 1.2, de um valor referencial superestimado, sem a devida observância das normas que orientam as licitações, o que poderia ter evitado o prosseguimento do certame com eventual sobrepreço, tudo conforme item “2.3. Das responsabilidades a serem devidamente atribuídas” do relatório técnico (fls. 18 a 20, ID 1645159);

(...) (destaquei)

13. A instrução seguiu e redundou na condenação contra a qual se insurgem os recorrentes, informando-se, por oportuno, que a administração procedeu à anulação do certame antes da prolação da decisão recorrida.

14. Inconformados, os recorrentes destacaram a anulação do certame e que dele não sobrevieram danos ao município.

15. Afirmam que não agiram com dolo ou erro grosseiro, não sendo possível a responsabilização sem esses elementos, questionando também a dosimetria das sanções impostas, especialmente em função da referida anulação.

16. Invocaram precedente do Tribunal de Contas da União para sustentar que os pregoeiros não devem ser responsabilizados por sobrepreço ou superfaturamento decorrente de estimativas orçamentárias, exceto quando comprovada sua participação direta na elaboração do orçamento, tampouco por irregularidades no edital.

17. Aduzem que a aplicação da multa somente teria lugar diante da existência de dano ao erário.

18. Ao final, pugnaram pela exclusão das multas.



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

19. A discussão, portanto, está centrada na existência dos elementos necessários para a aplicação de multa aos interessados.
20. Registro que a análise da matéria não fica limitada às alegações trazidas na peça recursal, pois, por força do efeito devolutivo dos recursos, cabe ao órgão revisor apreciar a decisão recorrida em toda a sua extensão, desde que dentro dos limites do objeto do recurso. Esse efeito assegura que o juízo recursal possa reexaminar a matéria impugnada, garantindo um julgamento mais amplo e equitativo.
21. Nesse contexto, a dimensão vertical do efeito devolutivo merece destaque, pois delimita o grau de profundidade da análise recursal.
22. Diferentemente da dimensão horizontal, que restringe o exame às matérias impugnadas pela parte, a dimensão vertical permite que a instância revisora se debruce sobre todos os fundamentos que serviram de base para a decisão, ainda que não tenham sido especificamente questionados pelo recorrente.
23. Acerca do efeito devolutivo, sua profundidade e extensão, colaciono ensinamento do professor Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>1</sup>:

Dessa forma, é correta a conclusão de que todo recurso gera efeito devolutivo, variando-se somente sua extensão e profundidade. A dimensão horizontal da devolução é entendida pela melhor doutrina como a extensão da devolução, estabelecida pela matéria em relação à qual uma nova decisão é pedida, ou seja, pela extensão o recorrente determina o que pretende devolver ao tribunal. Na dimensão vertical, entendida como sendo a profundidade da devolução, estabelece-se a devolução automática ao tribunal, dentro dos limites fixados pela extensão, de todas as alegações, fundamentos e questões referentes à matéria devolvida. Trata-se do material com o qual o órgão competente para o julgamento do recurso irá trabalhar para decidi-lo.

No tocante à extensão da devolução, análise que deve ser feita em primeiro lugar, é determinada a devolução a partir da matéria impugnada pelo recorrente, podendo o recurso ser total ou parcial. É correto mencionar nesse momento os capítulos da decisão que geram sucumbência à parte, sendo dela a escolha de impugnar todos eles, devolvendo-os ao tribunal, ou impugnar somente alguns, limitando assim tal devolução, nos termos do art. 1.002 do Novo CPC. Trata-se de aplicação do art. 1.013, *caput*, do Novo CPC, dispositivo legal que consagra a máxima do direito romano *tantum devolutum quantum appellatum*.

(...)

Uma vez fixada a extensão do efeito devolutivo, a profundidade será uma consequência natural e inexorável de tal efeito, de forma que independe de qualquer manifestação nesse sentido pelo recorrente. O art. 1.013, §1º, do Novo CPC especifica que a profundidade da devolução quanto a todas as questões suscitadas e discutidas, ainda que não tenham sido solucionadas, está limitada ao capítulo impugnado, ou seja, à extensão da devolução. Trata-se da antiga lição de que a profundidade do efeito devolutivo está condicionada à sua extensão.

(...)

A devolução de todas as questões e fundamentos que digam respeito ao capítulo da decisão devidamente impugnado e devolvido ao plano horizontal é automática, decorrendo da própria lei e não da vontade das partes. Dessa forma, o órgão competente para o julgamento do recurso está obrigado a aplicar as regras do art. 1.013, §§1.º e 2.º, do Novo CPC, cuja omissão inclusive causa vício processual corrigível por meio de embargos de declaração. (...)

<sup>1</sup> Manual de direito processual civil – Volume único. 9 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 1565-1566.  
Acórdão APL-TC 00014/26 referente ao processo 03385/25



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

24. Dessa maneira, atuação do órgão revisor não se restringe a acolher ou rejeitar os argumentos da parte, mas deve primar pela correta aplicação do direito ao caso concreto, independentemente da linha argumentativa adotada pelos recorrentes.

25. Tendo isso em mira, passo a avaliar a presença dos elementos necessários para aplicação de multa aos recorrentes: a primeira, imposta a Silvío Fernandes Villar e Márcio da Silva Climaco, pregoeiros, Francisco Clézio de Brito e Hildevan Tamo Jordan, membros da comissão permanente de licitação (CPL), por efetuarem cotações eivadas de vícios; a segunda, aplicada apenas a Silvío Fernandes Villar, por ter elaborado o edital com valor referencial superestimado.

26. Chamou-me a atenção, inicialmente, o fato de os pregoeiros e os membros da CPL terem sido responsabilizados exatamente pelas mesmas questões envolvendo as pesquisas de preços que deram suporte para o valor estimado previsto no edital.

27. Essas cotações teriam sido elaboradas, conforme DM-00156/24- GCVCS/TCERO (ID 1655269), por meio da qual os interessados foram chamados a se defender,

(...) sem a devida juntada aos autos dos documentos formais que comprovem a realização das consultas; sem a justificativa da metodologia utilizada, especialmente no que tange à desconsideração de valores que se mostraram inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados; sem a justificativa para a escolha dos fornecedores; sem a consignação de um prazo de resposta adequado à complexidade do objeto a ser licitado; e sem a demonstração da disponibilização de informações sobre as características da contratação.

28. Dos quatro recorrentes, dois eram pregoeiros e dois eram membros da CPL, agentes ocupando cargos diversos sendo responsabilizados exatamente pelos mesmos vícios.

29. Sobre essa questão específica, convém colacionar trecho do relatório técnico de ID 1645159, pág. 19-20:

(...)

102. Como detalhado em linhas volvidas, não se tem provas do envio de solicitação formal às empresas, seja por ofício, e-mail ou qualquer outro documento hábil a comprovar o atendimento da exigência. Logo, não há informações acerca de quem efetivamente realizou tais consultas. Nada obstante, seguindo a linha de orientação traçada pelo TCU, no sentido de responsabilizar membros da comissão de licitação, sobretudo quando estes não verificarem se efetivamente os preços ofertados estavam de acordo com aqueles praticados no mercado, consoante já exaustivamente demonstrado nessa minuta técnica.

103. E mais. A própria tramitação processual indica a responsabilidade da comissão permanente de licitação.

104. Isso porque, no dia 30/11/2023 os autos foram para lá enviados pela secretária municipal de educação (ID 1518851, p. 14). Em seguida, foram acostadas planilhas de estimativa de custos elaboradas pela administração, sem indicação de data e subscritas com rubrica não identificada pelo respectivo carimbo (ID 1518851, p. 15 – ID 1518855, p. 4). Ato contínuo, foram juntadas as propostas de preço dos fornecedores (ID 1518855, p. 5) e procedeu-se ao balizamento de preços, subscrito pelo senhor Francisco Clézio de Brito Silva, membro da referida comissão.

105. Verifica-se, destarte, que tais indícios permitem inferir que as cotações diretas foram realizadas enquanto os autos estavam em poder da referida comissão, sendo forçoso concluir pela responsabilização de seus membros, quais sejam: Senhores Silvío



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

Fernandes Villar, Márcio da Silva Climaco, Francisco Clézio de Brito Silva e Hildevan Tamo Jordan, pelas infringências em espeque.

30. Perceba-se, pela narrativa acima, que o processo administrativo foi para a CPL e todo o trâmite interno aconteceu sem que fique claro quem procedeu às pesquisas de preços, havendo, apenas, após a efetiva entrega das cotações, um balizamento de preços assinado por Francisco Clézio de Brito Silva, membro da comissão.

31. Esse agente, portanto, teve uma atuação bastante limitada, não sendo possível afirmar que ele deixou (i) de juntar aos autos administrativos os documentos relacionados às consultas; (ii) de justificar a escolha das empresas consultadas; (iii) de disponibilizar informações precisas quanto à contratação para a apresentação da cotação; (iv) fixar prazo adequado para que as empresas apresentassem resposta.

32. Seria possível, todavia, colocar em xeque o balizamento de preços por ele subscrito, pois o método utilizado para sua feitura não obedeceu a critérios técnicos, contudo, todos os demais defeitos no processo de cotação não podem ser a ele atribuídos por não haver evidências para tanto.

33. Da mesma forma, não é possível responsabilizar os demais servidores por defeitos no balizamento de preços que foi realizado por agente identificado.

34. Percebo que, ao sustentar a responsabilização indistinta dos pregoeiros e dos membros da CPL, a unidade técnica invocou o Acórdão 2.136/2006 do TCU, cujo trecho colacionado em nota de rodapé à p. 19 do relatório de ID 1645159 tem a seguinte redação:

A esse respeito, assente a jurisprudência desta Corte no sentido da obtenção de três propostas válidas em procedimentos licitatórios, na modalidade convite, sob pena de repetição do certame (v.g. Acórdãos nºs 101/2005, 301/2005 e 1.182/2004, do Plenário, e Acórdão nº 2.844/2003-TCU-1ª Câmara), bem como acerca do fato de que, ainda que se admita que "(...) exista um setor responsável pela pesquisa de preços de bens e serviços a serem contratados pela administração, a Comissão de Licitação, bem como a autoridade que homologou o procedimento licitatório, não estão isentos de verificar se efetivamente os preços ofertados estão de acordo com os praticados no mercado, a teor do art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.443/1992 (cf. Acórdão nº 509/2005-TCU-Plenário).

35. Assim, a responsabilidade decorreria do entendimento segundo o qual a CPL e a autoridade que homologa o certame deve verificar se os preços estão adequados à realidade de mercado, ainda que exista um setor específico para a pesquisa de preços.

36. Contudo, o entendimento do TCU nesse acórdão decorreu de circunstâncias que não guardam semelhança com a encontrada no caso ora analisado, pois naquela oportunidade o TCU se debruçou sobre condutas comissivas plenamente identificadas (emitir o relatório de classificação de proposta de preço declarando o vencedor do certame e dar continuidade ao certame sem o mínimo de propostas válidas), atribuídas aos membros da CPL:

2. Srs. Dilson Alves Gomes (CPF XXX.858.721-XX), Ronaldo Noletto Aquino (CPF XXX.036.791-XX) e Sra. Rita de Fátima Domingos Vaz (CPF XXX.154.041-XX), membros da Comissão Permanente de Licitação:  
2.1. emissão de Relatório de Classificação de Proposta de Preço declarando como vencedora do certame a empresa Hidroservice Indústria e Serviços Ltda, em afronta aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, conforme disposto no art. 3º da Lei 8.666/93, a despeito dos indícios de fraude consubstanciados:



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

a) nas ligações existentes entre as empresas consultadas (Hidroservice Indústria e Serviços Ltda., Rotec Engenharia e Tecnologia em Limpezas Ltda., Tecnágua - Serviços de Tratamento de Águas Ltda. e Hidroquímica - Serviços de Tratamento de Águas e do Ar Ltda.), as quais possuíam à época sócios comuns;

b) no aparente acerto prévio entre as citadas empresas, tendo em vista que, tanto os valores apresentados por ocasião da pesquisa de preços realizada para estabelecer o orçamento de referência, quanto as propostas financeiras ofertadas na referida licitação, eram em muito superiores aos praticados no mercado, inclusive os da proposta vencedora, resultando na celebração de contrato com valores incompatíveis com os praticados no mercado;

2.2. dar continuidade a certame com menos de três propostas válidas, ferindo o disposto no art. 22, § 3º, da Lei n.º 8.666/93, estando ausentes as condições previstas no § 7º do mesmo artigo, conforme alertado pela Procuradoria Jurídica do Ibama (Informação/COAJU/PROGE/IBAMA n.º 1179/2002), concorrendo para a celebração de contrato superfaturado.

37. Portanto, no caso apreciado pelo TCU, os indícios de fraude existiam e a CPL, ainda que não tenha sido a responsável pelas cotações, conduziu todo o certame sem se atentar para os vícios que permeavam a licitação, não lhe tendo sido feita qualquer atribuição pelo simples fato de comporem a CPL, como feito no caso ora em apreço.

38. *In casu*, a situação fática e probatória é substancialmente diversa e o voto que conduziu à sanção não procedeu às distinções individuais necessárias à aplicação de sanção aos agentes, sendo taxativa, contudo, quando às impropriedades, a despeito de não ser suficiente para a penalização dos agentes.

39. Conforme expressamente reconhecido pela própria unidade técnica, “não há informações acerca de quem efetivamente realizou tais consultas” (ID 1645159, p. 19), sendo igualmente inexistentes nos autos documentos que permitam identificar quem solicitou as propostas, quem escolheu os fornecedores consultados, quem definiu os prazos de resposta ou quem disponibilizou às empresas as informações necessárias à formulação das cotações.

40. A responsabilização dos recorrentes, nesse ponto, funda-se, portanto, em presunção derivada exclusivamente da circunstância de integrarem a CPL ou exercerem a função de pregoeiros, o que é juridicamente insuficiente para fins sancionatórios, conforme entendimento pacífico deste Tribunal evidenciada na ementa a seguir transcrita:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TCE INSTAURADA NO ÂMBITO DA SEDAM. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. NECESSIDADE DE REGULAR DELIMITAÇÃO E INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA SUBSTANTIVA. ALEGAÇÃO GENÉRICA. INVIABILIDADE. ÔNUS DA PROVA EM PROCESSO PUNITIVO. DEVER DO ÓRGÃO ACUSATÓRIO. LONGO DECURSO DO TEMPO. AUSÊNCIA DE CONVOCAÇÃO DOS SUPOSTOS RESPONSÁVEIS. IMPEDIMENTO DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA SUBSTANTIVA. ARQUIVAMENTO DO FEITO, SEM EXAME DO MÉRITO.

1. A imputação de responsabilidade em processo de controle externo depende da regular delimitação e individualização da conduta dos agentes tidos como responsáveis, em razão do princípio do contraditório e da ampla defesa substantiva. Precedente: APL-TC 290/2020 (Processo n. 3.403/2016/TCE-RO).

2. Afigura-se como juridicamente inviável a responsabilização de agente público, mediante alegação genérica, sendo, portanto, necessária a prova efetiva da alegação acusatória. Precedente: APL-TC 290/2020 (Processo n. 3.403/2016/TCE-RO).



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

3. O ônus da prova, em procedimentos punitivos, é de incumbência dos atores processuais acusatórios, nos moldes em que dispõe o artigo 373, inciso I, do Código de Processo Civil, aplicável, no caso, com fundamento no artigo 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996. Precedente: Acórdão AC1-TC 990/2018 (Processo n. 623/2015/TCE-RO).

4. O longo decurso do tempo, aliado à ausência de convocação dos supostos responsáveis para integrar a relação jurídico-processual estabelecida no processo, impede o exercício do contraditório e da ampla defesa substantiva, consecutórios constitucionais do postulado do devido processo legal. Precedentes: Acórdão AC2-TC 00506/20 (Processo n. 2.130/19); Acórdão APL-TC 00100/20 (Processo n. 5.272/2017); Acórdão AC1-TC 00365/20 (Processo n. 2.749/2017); Acórdão AC1-TC 00870/2017 (Processo n. 3.001/2014).

5. Dispõe o artigo 485, inciso IV, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária neste Tribunal de Contas, conforme dicção do artigo 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, que não se resolverá o mérito do processo quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. (TCE/RO. Acórdão AC1-TC 01576/20 referente ao processo 03545/18. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgado na 1ª Sessão Extraordinária Telepresencial da 1ª Câmara, de 15 de dezembro de 2020)

41. Em matéria de responsabilização, é imprescindível a demonstração de conduta individual, nexos causal e elemento subjetivo mínimo, sendo imprescindível a presença de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB e do art. 12 do Decreto n. 9.830/2019.

42. A mera vinculação funcional ao órgão que, em dado momento, detinha os autos não supre essas exigências, sobretudo quando os próprios autos revelam que os documentos que materializam as cotações e os atos preparatórios da pesquisa de preços não foram subscritos, não possuem identificação de autoria e tampouco permitem rastrear o agente que os produziu.

43. A inferência feita não atende ao padrão probatório exigido para aplicação de sanção, pois substitui a necessária comprovação de autoria por uma imputação coletiva incompatível com o devido processo legal substantivo e com a lógica da culpa individualizada.

44. A própria narrativa constante do relatório técnico evidencia essa fragilidade, ao afirmar que as planilhas de estimativa de custos foram juntadas “sem indicação de data e subscritas com rubrica não identificada” (ID 1645159, p. 19), e que as propostas dos fornecedores foram apenas acostadas aos autos, sem qualquer documento que comprove quem realizou as solicitações, em que condições, por quais meios e com que informações.

45. Diante desse quadro, não é juridicamente possível imputar aos recorrentes os vícios relacionados à ausência de formalização das consultas, à escolha dos fornecedores, à definição de prazos ou à disponibilização de informações técnicas às empresas, pois nenhum desses atos pode ser concretamente atribuído a qualquer deles.

46. O único ato individualizado no âmbito da fase de pesquisa de preços é o balizamento de preços subscrito por Francisco Clézio de Brito Silva, membro da CPL. Todavia, como já destacado, esse ato se restringe à consolidação dos valores recebidos, não abrangendo as etapas anteriores da pesquisa, justamente aquelas em que reside a maior parte dos vícios imputados, como a seleção dos fornecedores, a solicitação das propostas e a definição da metodologia.

47. Assim, ainda que se possa discutir a adequação técnica do balizamento, não é possível estender a ele, nem aos demais recorrentes, a responsabilidade pelos defeitos estruturais do procedimento de cotação, que não lhes são imputáveis de forma individualizada.

48. Nessa perspectiva, a responsabilização indistinta dos dois pregoeiros e dos dois membros da CPL pelos vícios nas cotações configura responsabilidade objetiva ou por mera posição funcional,

Acórdão APL-TC 00014/26 referente ao processo 03385/25

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

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

vedada no âmbito sancionatório, e incompatível com a exigência de erro grosseiro individualmente caracterizado, prevista no art. 28 da LINDB.

49. A ausência de prova da autoria dos atos essenciais à formação da pesquisa de preços impede, por si só, a subsistência da multa aplicada com fundamento nesses vícios, de modo que, nesse ponto, o recurso merece provimento.

50. Devo considerar, contudo, que o senhor Silvío Fernandes Villar também foi multado por elaborar o edital com um valor superestimado, restando, quanto a essa irregularidade, adequadamente identificada a sua conduta, de modo que os fundamentos recursais devem ser avaliados sob essa perspectiva.

51. O argumento segundo o qual a anulação administrativa do Pregão Eletrônico n. 043/2023 afastaria a culpabilidade não se sustenta.

52. Conforme bem assentado pelo Ministério Público de Contas em seu parecer de ID 1870576, a autotutela exercida pela Administração limitou-se a desconstituir os efeitos futuros do certame, não tendo o condão de purgar as condutas pretéritas já consumadas na fase interna da licitação, dentre as quais se inclui a elaboração de edital com valor estimativo superdimensionado.

53. Tampouco procede a alegação de que a multa dependeria da demonstração de dano efetivo ao erário, pois a responsabilidade apurada no caso tem natureza sancionatória administrativa, fundada em erro grosseiro na condução da fase interna, e não natureza reparatória.

54. Nos termos do art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, bem como do art. 28 da LINDB e do art. 12, §1º, do Decreto n. 9.830/2019, a aplicação de multa prescinde da ocorrência de prejuízo material, bastando a verificação de conduta manifestamente inescusável, praticada com culpa grave, que exponha a Administração a risco concreto de violação à economicidade.

55. No caso em tela, esse requisito encontra-se plenamente configurado, na medida em que o Senhor Silvío Fernandes Villar, responsável pela elaboração do edital, inseriu no item 1.2 do instrumento convocatório valor estimado de R\$ 29.773.017,16, sem proceder à análise crítica das cotações recebidas e sem aplicar qualquer metodologia de filtragem de preços.

56. A tese recursal fundada no Acórdão 8.151/2024-TCU igualmente não socorre o recorrente, ainda que soe estranho essa conclusão, num primeiro momento, considerando que o entendimento do TCU é de que os membros da CPL, incluindo aí o pregoeiro, “não devem ser responsabilizados por sobrepreço ou superfaturamento decorrente de orçamento estimativo com preços acima de mercado, salvo se houver prova de que tenham participado efetivamente da elaboração do respectivo orçamento”.

57. No caso em tela, não há como afirmar que o Senhor Silvío Fernandes Villar elaborou o orçamento estimativos pelas razões que já foram tratadas anteriormente, contudo, por ter elaborado o edital, deveria ter, no mínimo, avaliado a cotação elaborada dentro do seu próprio setor.

58. A discrepância objetiva entre os valores incorporados ao edital e aqueles posteriormente verificados no mercado revela comportamento manifestamente desidioso, bastando para a responsabilização a inobservância grave do dever de cuidado, o que se evidencia quando o agente valida e oficializa, no edital, preços formados a partir de cotações não analisadas, sem critério técnico e sem exclusão de valores inexequíveis ou excessivamente elevados, expondo a Administração a risco concreto de contratação antieconômica.

59. Por fim, a alegação de que a anulação do certame ou a inexistência de contratação efetiva configurariam circunstância excludente ou atenuante da responsabilidade também não se sustenta, pois a sanção aplicada possui caráter pedagógico e preventivo, voltado a reprimir práticas administrativas



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

negligentes e a induzir o cumprimento das normas que regem o planejamento das contratações públicas, sendo irrelevante, para esse fim, que o dano não tenha se consumado por circunstâncias supervenientes.

60. Desse modo, diversamente do que ocorre em relação aos demais recorrentes, cuja atuação nas cotações não pôde ser individualizada, há conduta própria, concreta e juridicamente relevante atribuída ao Senhor Sílvio Fernandes Villar, consistente na elaboração de edital com valor estimativo superavaliado, em desconformidade com as normas de regência e com os deveres de planejamento, razão pela qual o pedido de reexame não merece provimento quanto à multa que lhe foi aplicada por essa irregularidade.

61. Assim, deve ser afastada a responsabilização de Sílvio Fernandes Villar, Márcio da Silva Climaco, Francisco Clézio de Brito Silva e Hildevan Tamo Jordan pela irregularidade descrita no item III, “a”, do Acórdão APL-TC 00124/25, uma vez que não foi demonstrado quem solicitou, escolheu fornecedores, recebeu propostas, consolidou planilhas ou definiu a metodologia de cálculo, sendo vedado ao Tribunal sancionar agentes por presunção ou responsabilidade coletiva, sob pena de violação ao devido processo legal, excluindo-se as multas aplicadas com esse fundamento.

62. Mantenho, contudo, a responsabilidade do Sr. Sílvio Fernandes Villar pelo item III, “b”, relativo à elaboração do edital com valor estimativo inadequado, o que demanda o redimensionamento da multa a ele aplicada, que passa a incidir exclusivamente sobre a irregularidade prevista no item III, “b”, devendo ser recalculada para corresponder apenas ao percentual de 2%<sup>2</sup> previsto na decisão originária para essa infração específica, com exclusão do percentual anteriormente agregado em razão dos vícios específicos da pesquisa de preços.

63. Pelo exposto, divirjo parcialmente do parecer ministerial e submeto a este e. Plenário o seguinte voto:

VIII. **Conhecer** do presente pedido de reexame, uma vez atendidos os pressupostos legais de admissibilidade;

IX. **Dar provimento parcial** ao presente recurso, a fim de afastar a responsabilidade dos recorrentes pela irregularidade descrita no item III, “a” do Acórdão APL-TC 00124/25, mantida, contudo, a responsabilidade do Senhor Sílvio Fernandes Villar pelo apontamento consignado no item III, “b”;

X. **Excluir** as multas fixadas nos itens VII, VIII e IX do Acórdão APL-TC 00124/25;

XI. **Reajustar** a multa fixada no item VI do Acórdão APL-TC 00124/25, aplicando-se ao Senhor Sílvio Fernandes Villar (CPF n. \*\*\*.333.442-\*\*), pregoeiro oficial, sanção no valor de R\$ 1.620,00 (mil seiscentos e vinte reais), correspondente a 2% de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), conforme Portaria n. 1162/2012, em razão da irregularidade descrita no item III, “b” daquela decisão, com fundamento no artigo 55, incisos II da Lei Complementar n. 154/96;

XII. **Dar ciência** desta decisão aos interessados, via DOe-TCERO, informando-lhes que o inteiro teor estará disponível para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br);

XIII. **Intimar** Ministério Público de Contas, na forma regimental;

<sup>2</sup> O acórdão recorrido fixou a multa em 4% em função das duas irregularidades a ele atribuídas.

Acórdão APL-TC 00014/26 referente ao processo 03385/25

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

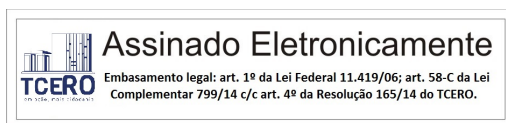
[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



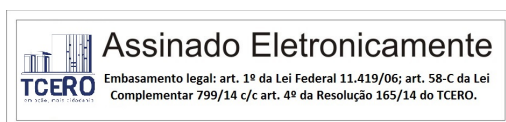
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**XIV.**        **Arquivar** os autos, depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Em 23 de Fevereiro de 2026



WILBER COIMBRA  
PRESIDENTE



FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA  
CONSELHEIRO SUBSTITUTO