



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

<b>PROCESSO:</b>	<b>0270/2021</b>
<b>JURISDICIONADO:</b>	Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé/RO
<b>CATEGORIA:</b>	Acompanhamentos de Atos de Gestão
<b>SUBCATEGORIA:</b>	Fiscalização de Atos e Contratos
<b>INTERESSADO:</b>	Sem identificação <sup>1</sup>
<b>ASSUNTO:</b>	Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 006/2021 – pesquisa de preços inadequada – preço inexequível – rejeição sumária de recurso – direcionamento na licitação (processo administrativo n. 009-1-2021)
<b>DATA DA PUBLICAÇÃO:</b>	27/01/2021 (ID 1139817, págs. 19-20) <sup>2</sup>
<b>DATA DA ABERTURA:</b>	08/2/2021 (ID 994525, p. 4)
<b>MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:</b>	Posterior
<b>RECURSOS FISCALIZADOS:</b>	R\$ 809.940,00 <sup>3</sup>
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	<b>Alcino Bilac Machado</b> - prefeito municipal - CPF n. 341.759.706-49; <b>Maikk Negri</b> – pregoeiro - CPF n. 709.923.552-49; <b>Bruna Hellen Kotarski</b> – secretária geral de governo e administração – CPF n. 014.143.252-74
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

**RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA DE DEFESA**

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

<sup>2</sup> Publicado no Jornal Correio Popular e no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, do dia 27/01/2021.

<sup>3</sup> Valor **orçado**, conforme relação de vencedores expedido pelo LICITANET (ID 998036).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratam os presentes autos da análise das justificativas apresentadas pelos agentes públicos responsabilizados, em face das ilegalidades evidenciadas na análise do Pregão Eletrônico n. 006/2021, deflagrado pelo Executivo municipal de São Francisco do Guaporé/RO, com o fito de contratar serviços de internet (dedicada e banda larga) em atendimento às suas necessidades.

## 2. HISTÓRICO

2. Os autos tiveram início em notícia apócrifa ofertada à Ouvidoria desta Corte a qual, mediante o memorando n. 0272616/2021/GOUV (ID 994525), deu conhecimento dos fatos à Secretaria Geral de Controle Externo.

3. A matéria foi submetida ao procedimento apuratório preliminar alcançando índice para propositura de ação de controle específica (RROMa 59 e GUT 48 - ID 998167). Naquela oportunidade, o corpo instrutivo propôs ao relator a suspensão do pleito até a apreciação definitiva por esta Corte.

4. Em face do pedido de antecipação da tutela para suspensão da licitação, o relator encaminhou os autos ao *Parquet* de Contas que, mediante o Parecer n. 0080/2021-GPEPSO (ID 1026555), opinou favoravelmente à concessão da medida cautelar para paralisação do PE n. 006/2021, da Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé/RO.

5. Em seu turno, o relator acolheu as manifestações técnica e ministerial concedendo, *ad referendum*<sup>4</sup> do Plenário, a tutela requerida mediante a DM 077/2021-GCWCSO – ID 1028351, quando determinou a paralisação do PE n. 006/2021, concedendo 5 dias de prazo para comprovação da medida junto a esta Corte.

6. Em resposta, o excelentíssimo prefeito municipal acolheu a determinação de suspensão do pregão, publicando o respectivo aviso no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia do dia 07/7/2022 (ID 1035150 e 1035151), quando chamou o feito à ordem determinando “[...] a **ANULAÇÃO** de todos os atos posteriores a não oportunização da faculdade de a empresa Rondon Telecom apresentar a documentação de que tem plenas condições de executar os serviços”. (Destaque no original)

7. A unidade técnica desta Corte manifestou-se acerca da matéria (ID 1206718), concluindo pela evidenciação de ilegalidades graves, quando propôs a conversão dos autos em tomada de contas especial, a citação dos agentes responsabilizados e a expedição de tutela inibitória para que a municipalidade se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Pregão Eletrônico n. 006/2021, mantendo-os vigentes apenas até a conclusão de novo procedimento licitatório.

---

<sup>4</sup> Decisão Monocrática n. 00077/2022-GCWCSO referendada pelo Pleno no Acórdão APL-TC n. 00140/21 – ID 1056038.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

8. Em nova manifestação (Parecer n. 0199/2022-GPYFM – ID 1211127), o Ministério Público de Contas opinou pela concessão de tutela inibitória, fixando prazo para o executivo municipal deflagrar novo procedimento licitatório escoimado dos vícios que permearam a licitação em apreço, admitindo a manutenção das contratações atuais apenas pelo lapso necessário ao deslinde de novo certame, roborando a manifestação técnica quanto a conversão dos autos em tomada de contas especial.

9. Mediante a DM n. 00091/2022-GCWCS – ID 1216672), o relator deferiu a tutela requerida pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, estabeleceu astreintes, advertiu os agentes responsabilizados quanto a possibilidade de serem sancionados em face do não atendimento do mandado do relator, diferiu o pedido de conversão dos autos em tomada de contas especial e, determinou a citação dos agentes responsabilizados mediante audiência, entre outras medidas, da qual seguem os seguintes excertos, *in verbis*:

I – **DEFERIR**, com substrato jurídico no art. 3º-A, caput, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 108-A, caput e § 1º, do RI/TCE-RO, a presente **TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA**, formulada pela SGCE e MPC, para o fim de DETERMINAR OBRIGAÇÃO DE FAZER à Administração Pública do Município de São Francisco do Guaporé-RO, na pessoa do Senhor ALCINO BILAC MACHADO, CPF n. 341.759.706-49, Prefeito Municipal, ou a quem vier a substituí-lo na forma da lei, a fim de que: (...)

I.I - **PROCEDA à deflagração e conclusão do procedimento licitatório idêntico ao objeto do certame do Pregão Eletrônico n. 006/2021**, com a consequente contratação e início da execução do serviço licitado, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias corridos, a contar da notificação, na forma do art. 97, inciso I, alínea c, do RI/TCE-RO, com o intuito de afastar a perpetração de possível dano ao erário, vertido, em tese, na prática de sobrepreço, em aparente desconformidade com a moldura normativa estatuída no princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração (economicidade), previsto no art. 3º, caput, da Lei n. 8.666, de 1993.

I.II – Na hipótese dos Contratos Administrativos ns. 72/2021 (ID n. 1139871), 87/2021 (ID n. 1139870), 118/2021 e demais contratos decorrentes do Pregão Eletrônico n. 006/2021, findarem antes do prazo fixado no item I.I deste Dispositivo, **MANTENHA vigente, de forma excepcionalíssima, os contratos administrativos decorrentes do citado procedimento licitatório, até que se formalize a nova contratação**, ora determinada neste *Decisum*, com vistas a não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

ocasionar embaraços à Administração Pública, e por via reflexa, à sociedade que potencialmente pode ser atingida pela má prestação de serviços públicos, decorrente da descontinuidade abrupta dos serviços de internet, qualificados como essenciais, nos moldes do art. 3º, § 1º, inciso VI, da Decreto n. 10.282, de 2020; (...)

V – **DETERMINAR a CITAÇÃO**, via Mandado de Audiência, do Senhor ALCINO BILAC MACHADO, CPF n. 341.759.706-49, Prefeito Municipal, do Senhor MAIKK NEGRI, CPF n. 709.923.552-49, Pregoeiro, da Senhora BRUNA HELLEN KOTARSKI, CPF n. 014.143.252-74, Secretária-Geral de Governo e Administração de São Francisco do Guaporé-RO, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 30, §1º, inciso II, do RI/TCE-RO, para que, querendo, OFEREÇAM as suas razões de justificativas, por escrito e no prazo de até 15 (quinze) dias corridos, contados na forma do art. 97 do RI/TCE-RO, **em face das supostas impropriedades indiciárias, apontadas pela SGCE (ID n. 1206718) e corroboradas pelo MPC (ID n. 1211127)**, podendo tais defesas serem instruídas com documentos e nelas ser alegado tudo o que entenderem de direito para sanarem as impropriedades vertidas na pretensão estatal, nos termos da legislação processual vigente; (Destacamos)

10. Os agentes públicos responsabilizados no item V do *decisum* **foram citados e tomaram ciência dos efeitos da revelia** (MA 85, 86 e 87/22 – Pleno - ID 1217168, 1217169 e 1217327), **apresentando, tempestivamente** (ID 1223832), **suas defesas** (ID - 1217168. 1221214, 1221449, 1236716, 1236748 e 1236756).

11. Assim retornam os autos para análise conclusiva.

12. Na oportunidade, esta unidade técnica promoveu consulta ao sistema SPJ-e, a fim de verificar a existência de outras imputações em nome dos responsáveis, tudo com a finalidade de dar subsídios ao órgão julgador para o caso de eventual aplicação de sanção aos agentes, de forma que possa aferir a culpabilidade dos mesmos (art. 22, §2º, Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).

13. A unidade ressalta que não foram localizadas imputações em nome dos Senhores **Alcino Bilac Machado** – CPF n. 341.759.706-49, **Maikk Negri** – CPF n. 709.923.532-49 e **Bruna Hellen Kotarski** - CPF n. 014.143.252-74<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <http://intranet/spj/Relatorio/Imputacoes> acessado dia 23/8/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

### 3. ANÁLISE TÉCNICA

#### 3.1 Do cumprimento das Decisões Monocráticas n. 0077 e 0091/2021-GCWCS

14. A Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé/RO deflagrou o pregão eletrônico n. 006/2021 para contratação de serviços de *internet* (dedicada e banda larga), cuja sessão, iniciada no dia 08/2/2021, **encerrou-se no dia 10/2/2021**.

15. Tendo analisado o PE 006/2021, a unidade técnica desta Corte evidenciou ilegalidades, as quais reclamavam a suspensão do pleito. O relator, por meio da DM 0077/2021-GCWCS (ID 1028351), determinou a **suspensão da licitação**, o que foi comunicado ao executivo municipal em **04/5/2021** (ID 1034799).

16. No dia **14/5/2021**, o prefeito municipal de São Francisco do Guaporé/RO, mediante despacho circunstanciado (ID 1035151), determinou a **anulação de todos os atos posteriores** a não oportunização, a empresa Rondon Telecom, de apresentar documentação probatória da exequibilidade de sua proposta.

17. Assim, o PE N. 006/2021 ressurgiu no mundo jurídico.

18. O pregoeiro notificou a empresa Rondon Telecom para o exercício de seu direito de comprovar a exequibilidade de sua proposta mediante envio de e-mail e mensagem via *whatsapp* ao interessado (ID 1040038, págs. 2-4).

19. No dia **17/5/2021** a disputa relativa ao lote 1, do PE n. 006/2021 **foi reaberta no sistema Licitanet** (ID 1040038), quando o pregoeiro convocou a empresa Rondon Telecom para comprovar a exequibilidade de sua proposta, a qual manifestou-se declinando do seu direito, nos seguintes termos, *in verbis*:

Senhor pregoeiro, declinamos de nosso direito de recorrer. Como perdemos o pregão e se passou muito tempo, desfizemos a parceria para atendimento desse contrato, com isso **não há mais condições de atendermos ao termo de referência**. (Destacamos)

20. A sessão do PE n. 006/2021 foi encerrada no dia **20/5/2021**, tendo como vencedora para os lotes 01 e 02, a empresa Videosat Serviços de Informática Ltda., no valor de **R\$499.195,00<sup>7</sup>**.

21. No dia **13/6/2022**, o relator exarou nova determinação cautelar, determinando ao chefe do executivo municipal de São Francisco do Guaporé/RO, “[...] a **deflagração de novo procedimento licitatório** do mesmo objeto, a ser concluído no prazo de 180 (cento e oitenta) dias e, a **manutenção, excepcional, da vigência**, dos contratos n. 72, 87 e 118/2021 e, dos demais, decorrentes do Pregão Eletrônico n. 6/2021, **até a conclusão do novo certame**.”

<sup>7</sup> Lote 01 = R\$432.000,00 e Lote 02 = R\$ 67.195,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

22. O chefe do Executivo municipal foi notificado acerca da tutela inibitória mediante o Ofício n. 0796/2022-DP-SPJ – ID 1217894 -, recebido em **15/6/2022** (ID 1218204).
23. No dia **07/7/2021** (ID 1065288), o executivo municipal promoveu a **publicação da suspensão do PE n. 006/2021** no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, no jornal Correio Popular e no portal municipal da transparência.
24. Verificamos no portal de compras Licitanet, que o município de São Francisco do Guaporé/RO **deflagrou** o PE n. 140/2021 – processo n. 1513-1/2021, para aquisição do mesmo objeto, cuja **sessão foi realizada no dia 06/12/2021<sup>8</sup>**, do qual sagrou-se vencedora a empresa Videosat Serviços de Informática Ltda., ao preço final de **R\$489.600,00<sup>9</sup>** (ID 1252035).
25. Em síntese: i) o chefe do Executivo municipal foi notificado para suspensão do PE n. 006/2021 depois de encerrado o pleito, tornando impossível a prática da conduta determinada ao demandado na DM n 0077/2021-GCWCSO naquele momento; ii) depois da anulação parcial, *ex-officio*, do PE n. 006/2021, com a retomada da sessão de julgamento, a administração municipal publicou, aviso de suspensão para o pregão, em obediência ao mandado do relator; iii) foi deflagrada nova licitação para contratação do objeto (PE n. 140/2021), o qual foi concluído em 174 dias, dentro do prazo estabelecido na DM 0091/2022-GCWCSO.
26. Consta do item I. II da DM n. 0091/2022-GCWCSO, determinação ao prefeito municipal de que mantenha vigentes, excepcionalmente, os contratos n. 72, 87 e 118/21 até a conclusão do novo procedimento licitatório a ser deflagrado (PE n. 140/2021), o que ocorreu em dezembro/2021.
27. O *decisum* não versou sobre a necessidade de informar esta Corte sobre os novos contratos.
28. Diligentemente, a unidade técnica buscou informações no portal da transparência<sup>10</sup> acerca dos contratos n. 72, 87 e 118/2021, não chegando a uma conclusão definitiva em face da falta de dados e de possível desatualização dos dados lançados no portal municipal da transparência.
29. A pesquisa revelou que nenhum desses contratos encontram-se disponibilizados na base de contratos “vigentes” do portal da transparência municipal e, em face deles terem sido celebrados em meados de abril/2021, com vigência de 10 (dez) meses, é factível concluir que chegaram a termo e não tiveram sua vigência prorrogada.

<sup>8</sup> 15/6/2021 – determinada a deflagração de novo procedimento licitatório a ser finalizado em 180 dias. Finalizado novo certame em 06/12/2021, logo, o mandado foi cumprido em 174 dias, antes do prazo fixado.

<sup>9</sup> Lote 01 = R\$432.000,00 e Lote 02 = R\$ 57.600,00.

<sup>10</sup> <https://servicos-web.saofrancisco.ro.gov.br/trans/contrato/> acessado no dia 01/9/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

30. Portanto, concluímos que o inciso I da **DM n. 0077/2021-GCWCS** foi **cumprido** e o inciso I da **DM n. 0091/2021-GCWCS** também foi integralmente cumprido.

**3.1 Defesa dos Senhores Alcino Bilac Machado, CPF n. 341.759.706-49, prefeito; Maikk Negri, CPF n. 709.923.552-49, pregoeiro e; da Senhora Bruna Hellen Kotarski, CPF n. 014.143.252-74, secretária geral de governo e administração, todos do município de São Francisco do Guaporé /RO (ID 1221434, 1221214, 1221449, 1236716, 1236748 e 1236756)**

31. Os agentes responsabilizados apresentaram defesas em duas oportunidades. A primeira, individualmente, no dia **23/6/2022** (ID 1221434, 1221214 e 1221449), de conteúdo idêntico e, a segunda, em conjunto, no dia **22/7/2022** (ID 1236716, 1236748 e 1236756). Ambas serão objeto de análise.

**3.1.1 Das ilegalidades imputadas**

32. Aos Senhores **Alcino Bilac, Maikk Negri e Bruna Kotarski** foram imputadas as ilegalidades elencadas no item V, da **DM n. 0091/2022-GCWCS** (ID 1216672), que faz referência aos termos do relatório técnico preliminar (ID 1206718) e ao Parecer Ministerial (ID 1211127) *in verbis*:

**DM n. 0091/2022-GCWCS**

**V – DETERMINAR a CITAÇÃO, via Mandado de Audiência, do Senhor ALCINO BILAC MACHADO, CPF n. 341.759.706-49, Prefeito Municipal, do Senhor MAIKK NEGRI, CPF n. 709.923.552-49, Pregoeiro, da Senhora BRUNA HELLEN KOTARSKI, CPF n. 014.143.252-74, Secretária-Geral de Governo e Administração de São Francisco do Guaporé-RO, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 30, §1º, inciso II, do RI/TCE-RO, para que, querendo, OFEREÇAM as suas razões de justificativas, por escrito e no prazo de até 15 (quinze) dias corridos, contados na forma do art. 97 do RI/TCE-RO, em face das supostas impropriedades indiciárias, apontadas pela SGCE (ID n. 1206718) e corroboradas pelo MPC (ID n. 1211127), podendo tais defesas serem instruídas com documentos e nelas ser alegado tudo o que entenderem de direito para sanarem as impropriedades vertidas na pretensão estatal, nos termos da legislação processual vigente; (Destques no original)**

**Relatório técnico preliminar.**

**6.1. De responsabilidade do Senhor Maikk Negri, pregoeiro, CPF: 709.923.552-49, por:**

a. Desclassificar sumariamente proposta de preços em razão de sua suposta inexecutabilidade, em desacordo com o art. 48, inciso II, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei nº 8.666/93, bem como em violação ao art. 3º da Lei 8.666/93, e ao art. 4º, incisos VII e X da Lei 10.520/2002, acarretando irregularidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

e prejuízo ao erário no valor de R\$ 83.697,30, conforme abordado nos itens 3.3 e 3.7 deste relatório;

b. Rejeitar sumariamente intenção de recurso, em afronta ao art. 4º, incisos XVIII e XX, da Lei 10.520/2002, uma vez que o registro da intenção de recurso atendeu aos requisitos de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, não podendo ter seu mérito julgado de antemão, conforme abordado nos itens 3.4 e 3.7 deste relatório;

c. Direcionar licitação para a empresa Videosat Serviços de Informática LTDA, em desacordo com o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, bem como com o princípio da impessoalidade previsto no caput do art. 37 da CF/88, conforme abordado nos itens 3.6 e 3.7 deste relatório.

**6.2. De responsabilidade do Senhor Alcino Bilac Machado, prefeito municipal, CPF: 341.759.706-49, por:**

a. Homologar licitação na qual foi desclassificada sumariamente proposta de preços em razão de sua suposta inexecutabilidade, em desacordo com o art. 48, inciso II, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei nº 8.666/93, bem como em violação ao art. 3º da Lei 8.666/93, e ao art. 4º, incisos VII e X da Lei 10.520/2002, acarretando irregularidade e prejuízo ao erário no valor de R\$ 83.697,30, conforme abordado nos itens 3.3 e 3.7 deste relatório;

b. Homologar licitação na qual foi rejeitada sumariamente intenção de recurso, em afronta ao art. 4º, incisos XVIII e XX, da Lei 10.520/2002, uma vez que o registro da intenção de recurso atendeu aos requisitos de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, não podendo ter seu mérito julgado de antemão, conforme abordado nos itens 3.4 e 3.7 deste relatório;

c. Homologar licitação direcionada para a empresa Videosat Serviços de Informática Ltda., em desacordo com o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, bem como com o princípio da impessoalidade previsto no art. 37, caput, da CF/88, conforme abordado nos itens 3.6 e 3.7 deste relatório

**6.3. De responsabilidade da Senhora Bruna Hellen Kotarski, secretária geral de governo e administração, CPF: 014.143.252-74, por:**

a. Realizar pesquisa de preços exclusivamente junto a fornecedores, sem justificativa, em desacordo com o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/93, conforme abordado nos itens 3.5 e 3.7 deste relatório.

33. Em sua manifestação, o *Parquet* de Contas anuiu, um a um, os apontamentos de ilegalidade evidenciados pela unidade técnica, divergindo, apenas, quando ao encaminhamento do feito, razão pela qual, não transcreveremos sua longa manifestação acerca dos fatos, o que não trará prejuízo a presente análise ou ao contraditório.

**3.1.2 Das justificativas apresentadas.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

34. Assim se pronunciaram os agentes responsabilizados, no dia 23/6/2022 (ID 1221434, 1221214 e 1221449).

35. Em preliminar, alegam os defendentes que houve a **perda do objeto**, haja vista que o executivo municipal cumpriu a determinação desta Corte de suspensão do PE n. 006/2021 e, da devolução, à empresa Rondon Telecom, do direito de comprovar a exequibilidade de sua proposta de preços. Vejamos os seguintes excertos, *in verbis*:

Necessário destacar, que houve o devido cumprimento tempestivo ao que veio a requerer por meio da decisão proferida, em tempo hábil e por consequência, com devida vênia, **perdendo o objeto da denúncia, e cumprido a decisão o que a extingue por perda do objeto.** (...)

Contudo, diante dos fatos, há uma preocupação desta municipalidade, quanto ao andamento do certame, pois ainda que já houve a **perda do objeto, por não mais haver possibilidade por parte da empresa em executar, tanto por preço, quanto pela logística.** (...)

Pede-se, em caráter de preliminar a finalização e conclusão do Processo nº 270/2021TCE/RO, **por não haver mais objeto a ser questionado.** (Destacamos)

36. No mérito, a defesa alega que a parte do objeto questionada se refere a fornecimento de *internet* dedicada, que não se confunde com o fornecimento de “banda larga”.

37. Os demandados conceituaram vários termos técnicos próprios dos serviços de fornecimento de *internet*, apresentando pesquisa da rede mundial de computadores comparando valores de serviços dedicados e de banda larga.

38. A defesa destacou que **o custo da instalação de fibra ótica** esta inclusa no objeto licitado e que o contratado dever arcar com esses custos e com os custos da locação dos postes.

39. Aludem que o custo para locação de postes de Ariquemes/RO (sede da empresa Rondon Telecom) até o município de São Francisco do Guaporé/RO, inviabilizaria o fornecimento dos serviços.

40. A defesa assenta que, dada essa distância, o licitante de Ariquemes/RO estaria obrigado a formar uma “parceria” com empresas cadastradas na municipalidade, mediante a **formação de consórcio, o que é vedado pela lei de licitações.**

41. Alegam que há dificuldade num comparativo de preços, haja vista que a realidade dos municípios do interior é completamente diferente dos “grandes” centros de nosso estado.

42. Informam que o valor ofertado pela empresa Videosat, vencedora do pleito, está abaixo do preço de mercado e que “[...] não há em se quer de longe, vestígios de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

irregularidade, porém, respaldo nítido para que tal procedimento seja devidamente arquivado”.

43. Quanto a desclassificação sumária de proposta em face de sua inexequibilidade, a defesa narra ter observado a regra do art. 48 da Lei n. 8.666/93, ensina como realizar o cálculo, passo a passo, demonstrando que o valor proposto na sessão, com base na regra legal do art. 48, é inexequível.

44. Em sua manifestação, a defesa demonstra que a sessão do PE n. 006/2021 foi reaberta (ID 1040038) e que o licitante cuja proposta foi desclassificada em face da inexequibilidade foi convocado para demonstrar a exequibilidade dos seus preços, quando desistiu de sua proposta, sob a alegação de que perdeu o interesse no pleito, nos seguintes termos, *in verbis*:

Senhor pregoeiro, declinamos de nosso direito de recorrer. Como perdemos o pregão e se passou muito tempo, desfizemos a parceria para atendimento desse contrato, com isso **não há mais condições de atendermos ao termo de referência**. (Destacamos)

45. Conclui a defesa pedindo o recebimento e acolhimento da defesa, o reconhecimento da perda do objeto, o reconhecimento da inexequibilidade do preço vergastado e o arquivamento do feito.

46. Os agentes públicos responsabilizados apresentaram, individualmente, no dia 22/7/2022, uma segunda manifestação nos autos, entretanto, estas constituem-se, exatamente na mesma peça replicada por 3 vezes (ID 1236716, 1236748 e 1236756), **as quais não se constitui em defesa dos fatos narrados nos itens 6.1, “a”, “b” e “c”; 6.2 “a”, “b” e “c” ou, 6.3 “a” do relatório técnico** (ID 1206718).

47. A peça foi produzida em face do Acórdão APL-TC n. 00140/21 – ID 1056038, que referenda a DM n. 0091/2022-GCWCS, relatando que os fatos narrados no acórdão “[...] não se desencadearam com (sic) dito pela empresa representante”, apresentando novo caminho, o qual foi trilhado nesta peça nos parágrafos 14-30.

48. Assim, o conteúdo dessa segunda peça não enfrenta as ilegalidades apontadas no relatório técnico preliminar, mas, apenas demonstra os fatos ocorridos em ordem cronológica, alegando que com a retomada da licitação e oportunidade a Rondon Telecom do direito de comprovar a exequibilidade de sua proposta restou saneada toda e qualquer ilegalidade ventilada.

### 3.1.3 Análise da defesa

49. Quanto a alegada **perda do objeto**, *a priori*, ela ocorre quando há falta do interesse de agir ou, quando o pedido foi, supervenientemente, cumprido por uma das partes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

50. *In casu*, o interesse em agir foi motivado por denúncia apócrifa endereçada à ouvidoria desta Corte, a qual, submetida ao crivo da análise de seletividade, foi considerada apta a ser fiscalizada.

51. A fiscalização do PE n. 006/2021 foi iniciada por esta Corte, que evidenciou ilegalidades e a celebração de contratos que podem ter sido executados com sobrepreço, assim, visando prevenir, coibir e ressarcir eventuais danos ao erário, há claro interesse na continuidade da fiscalização.

52. Houve a invalidação do ato administrativo que desclassificou, sumariamente, a proposta da empresa Rondon Telecom, razão pela qual, houve perda parcial do objeto, entretantes, são claros o interesse público, bem como o interesse de agir **na presente ação fiscalizatória**.

53. Para fins de responsabilização dos agentes públicos, tecemos breves comentários acerca do ato administrativo, o qual pode ser invalidado ou convalidado, exceto se o vício que o maculou seja de competência. Em ambos os casos o objetivo é o de restaurar a ordem jurídica.

54. Weida Zancaner (2008, p. 65)<sup>13</sup>, leciona que a convalidação do ato administrativo “[...] é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos”. Segundo seu magistério, a convalidação do ato administrativo “[...] não é mera repetição do ato inválido com a correção do vício; vai além disto.” Para a doutora, a convalidação de um ato administrativo é possível quando: a) há possibilidade de repetir o ato ilegal sem vícios e; b) haver possibilidade desse novo ato retroagir.

55. Nesse ponto, avaliamos o ato praticado pelo pregoeiro (desclassificação sumária de proposta considerada inexequível sem conceder oportunidade ao proponente de comprovar sua exequibilidade) e, o momento da sua invalidação, quando o objeto havia sido adjudicado ao licitante vencedor, a licitação encontrava-se homologada, ARP formalizada, havia contratos firmados e parte do objeto executado.

56. Esse contexto revela que o ato ilegal praticado pelo pregoeiro pode vir a ser **invalidado**, todavia, **não poderá ser convalidado**, haja vista que ao retroagir (efeitos *ex tunc*), **prejudicaria direitos adquiridos de terceiros interessados de boa-fé**.

57. Sua convalidação seria possível antes da adjudicação do objeto ao licitante vencedor (princípio da adjudicação compulsória), quando a aplicação dos efeitos *ex tunc* afetaria, apenas, **expectativa de direito de terceiros interessados de boa-fé**.

---

<sup>13</sup> ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 3ª edição. Malheiros. São Paulo: 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

58. Assim, **a invalidação do ato** que desclassificou a proposta da empresa Rondon Telecom e de seus subsequentes implica na anulação da Ata de Registro de Preços e dos contratos dela decorrentes.

59. Retomando nosso foco, que é o de medir a possibilidade de impingir responsabilidade ao agente público que praticou o ato considerado ilegal (Item 6.1 “a”, “b” do relatório técnico), devemos considerar que os atos viciados (desclassificação de proposta inexequível; rejeição sumária de recurso) não existem mais e os novos atos foram praticados sem mácula.

60. A **invalidação** dos atos pelo gestor público **retirou-os do mundo jurídico**, o que inviabiliza a responsabilização dos agentes, pelo fato de não estar presente os um dos pressupostos necessários para a configuração do ilícito, qual seja, **a prática de ato omissivo ou comissivo**.

61. Vejamos.

62. O ato de desclassificação sumária da proposta da empresa Rondon Telecom, relativo ao lote 1, de R\$60.000,00 anual, **foi invalidado pelo gestor municipal**, ou seja, ele deixou de existir no mundo jurídico.

63. Depois da anulação e da publicação nos meios legais, o pregoeiro **reabriu a sessão do PE n. 006/2021**, oportunizando a empresa Rondon Telecom a comprovação da exequibilidade de sua proposta, quando **ela desistiu de seu direito, retirando sua proposta da disputa**, em face do longo tempo transcorrido depois da licitação e, por não mais haver condições de atender ao termo de referência (ID 1040038), o que encontra amparo legal (art. 6º, da Lei n. 10.520/02). Logo, não havia mais proposta nem exequível nem inexequível da empresa Rondon Telecom a ser avaliada pelo pregoeiro.

64. Não tendo proposta a ser apreciada, a empresa Videosat **não praticou outros atos na sessão de julgamento do PE N. 006/2021**. Ao que nos interessa, ela não apresentou novo recurso administrativo.

65. A sessão do PE n. 006/2021 foi encerrada no dia **20/5/2021**, tendo sido declarada vencedora para os lotes 01 e 02, a empresa Videosat Serviços de Informática Ltda., no valor de **R\$499.195,00**<sup>14</sup>.

66. Com a invalidação do ato de desclassificação da proposta da empresa Rondon Telecom e dos subsequentes, entre os quais se insere o ato de rejeição sumária de recurso pelo pregoeiro e, a prática de novos atos sem mácula, a análise quanto aos itens 6.1 “a” e “b” e 6.2 “a” e “b”, perderam o objeto, isso porque o ato que desclassificou a proposta, bem como, que rejeitou o recurso, não mais existem no mundo jurídico.

---

<sup>14</sup> Lote 01 = R\$432.000,00 e Lote 02 = R\$ 67.195,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

67. Não obstante a conclusão acima, analisaremos os demais argumentos apresentados pela defesa quanto aos itens 6.1 “a” e “b” e 6.2 “a” e “b”, visto que os atos tidos por irregularidades produziram efeitos até o momento de sua anulação, o que pode ter ocasionado dano ao erário, que se comprovado, implica em conversão dos autos em tomadas de contas especial.

68. Quanto a **desclassificação sumária da proposta de preços** ofertada pela empresa Rondon Telecom, a defesa apresentou a mesma tese ofertada em sua manifestação inicial, analisada pelo corpo instrutivo desta Corte (ID 1206718, págs. 6-17), da qual, sempre que necessário, transcreveremos excertos.

69. Em primeiro lugar, é fato incontestável que o pregoeiro Maikk Negri desclassificou a proposta, no valor de R\$60.000,00, ofertada pela empresa Rondon Telecom, durante a sessão do PE n. 006/2021, sob o argumento dela ser inexequível (ID 994525, p. 5).

70. Também está evidenciado nos autos o fato de que a empresa Rondon Telecom buscou, junto ao pregoeiro, oportunidade para comprovar a exequibilidade do seu preço, a qual foi rechaçada. Vejamos.

71. A empresa Rondon Telecom intentou recurso durante a sessão, o qual não foi conhecido pelo pregoeiro sob o argumento dele ser meramente protelatório, haja vista o preço ofertado estar em desconformidade com o art. 48, da Lei n. 8.666/93 (ID 994525, pág. 8 e 1255510).

72. Os recursos devem ser apresentados pelos licitantes, durante a sessão do pregão, no momento oportunizado pelo sistema, o qual será julgado pelo pregoeiro quanto à sua admissibilidade.

73. Essa análise, da admissibilidade recursal, verifica, exclusivamente, o atendimento dos pressupostos processuais quanto ao interesse de agir (deve ser interposto por licitante), ao tempo (deve ser interposto durante a sessão), ao motivo (deve estar motivado em fato relacionado com a licitação), os quais, cumpridos, autorizam o conhecimento do recurso, quando se oportunizará prazo para apresentação de razões e contrarrazões recursais.

74. No caso *sub examine*, o recorrente era licitante qualificado para o PE n. 006/2021, apresentou sua intenção recursal durante a sessão de julgamento e atacou ato praticado pelo pregoeiro, a desclassificação sumária de sua proposta de preços, preenchendo, assim, todos os pressupostos para o conhecimento do recurso não admitido pelo pregoeiro.

75. Ingressando no mérito recursal, o pregoeiro assenta que a preço ofertado era, com base no art. 48, da Lei n. 8.666/93, inexequível, antecipando o julgamento do mérito sem oportunizar, ao recorrente, o direito de apresentar suas razões recursais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

76. Partindo de uma análise estrita de legalidade, verificamos que o dispositivo legal invocado pelo pregoeiro para desclassificar sumariamente a proposta da empresa Rondon Telecom não se adequa ao caso, **visto que é aplicável, somente, aos casos de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia**, objeto diverso do licitado. Vejamos o texto legal.

Lei n. 8.666/93, art. 48, inciso II, § 1º.

Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, **no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia**, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: (Destacamos)

77. Não bastasse a ilegalidade estrita, verificamos que tanto o TCU quanto o TCE-RO são unânimes em afirmar, fundamentados na indisponibilidade do interesse público, que, havendo propostas inexequíveis, o agente público que está a conduzir o pleito, deve oportunizar a comprovação de sua exequibilidade pelo proponente.

78. Tribunal de Contas da União, Súmula n. 262/2010, *in verbis*:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma **presunção relativa de inexequibilidade** de preços, **devendo** a Administração **dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta**. (Destacamos)

79. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Acórdão n. 17/2013-Pleno (processo n. 4453/2012), *in verbis*:

2. A alegação de inexequibilidade da proposta no bojo do Pregão Eletrônico, deve fundar-se na aferição técnica de que a empresa não teria condições de cumprir o contratado. Assim, a mera redução do preço em relação ao valor inicialmente cotado pela Administração não teria, por si só, o condão de materializar a inexequibilidade, só podendo esta ser aferida efetivamente por meio do acompanhamento da execução do contrato, o que será feito em 2013, segundo manifestação do Corpo Técnico desta Corte de Contas.

80. Verificamos que boa parte dos argumentos aduzidos pela defesa versam sobre **a adequabilidade do preço contratado com o preço de mercado, capítulo que merece especial atenção, dada divergência verificada nos autos.**

81. Ao analisar a questão da desclassificação sumária da proposta da empresa Rondon Telecom, a unidade técnica concluiu que o preço ofertado de **R\$60.000,00 para o lote 1 era exequível**, ao mesmo tempo que a proposta da empresa Videosat Informática, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

valor de **R\$432.000,00, para o lote 1, foi considerado “de mercado”** (ID 1206718, itens 3.3.1 e 3.3.2 do relatório)<sup>16</sup>.

82. Chegou-se à conclusão de que preço contratado (R\$432.000,00) era de mercado a partir de pesquisa de preços de objetos semelhantes em municípios limítrofes ou bem próximos ao município de São Francisco.

83. Há clara incongruência na afirmação de que uma proposta de **R\$60.000,00** é exequível quando uma proposta de **R\$432.000,00** está em conformidade com os preços praticados no mercado. A princípio, entendemos que **ou** o primeiro valor é inexequível, e o segundo valor é de mercado, **ou** o primeiro preço é exequível e o segundo valor está superfaturado.

84. *A priori*, a metodologia adotada para o cálculo que considerou a proposta ofertada pela empresa Rondon Telecom para o lote 1, no valor anual de R\$60.000,00, pode não ser adequada para medir o preço do serviço contratado. Vejamos.

85. Foram levantados 5 (cinco) preços comparativos, nos municípios de Colorado do Oeste, Alto Paraíso, Jaru, junto à Supel/RO e ao Conselho Regional de Engenharia, sendo que nenhum deles encontram-se, geograficamente, próximos ao município de São Francisco de Guaporé.

86. Os preços obtidos nos municípios de Colorado do Oeste e Alto Paraíso foram considerados por serem municípios com **população semelhante**, cuja premissa não se relaciona com o fornecimento de *internet*.

87. A premissa mais adequada seria a verificação de preços **no mesmo município**, quiçá, **nos municípios limítrofes**, ou seja, critério geográfico, haja vista que as redes dedicadas prescindem de cabeamento próprio, de modo que, a característica que mais interfere no preço seria a existência e a capacidade instalada do cabeamento, geograficamente distribuído. Assim, os preços obtidos nos municípios de Colorado do Oeste, Alto Paraíso e Jaru não se constituem em premissa adequada para apurar preço para fins comparativo.

88. Os preços da Supel/RO e no Crea/RO, situados em Porto Velho/RO, também não podem ser utilizados como parâmetro em face do critério geográfico. Os serviços por eles contratados serão prestados em Porto Velho/RO. Além disso, no caso da Supel/RO, o quantitativo demandado é bastante diferente, o que interfere na economia de escala.

89. Verificamos, ainda, que das 5 (cinco) cotações realizadas, 2 (duas) delas possuem objeto diferente. Em São Francisco do Guaporé/RO, o objeto visa contratar *internet* dedicada de 300MB, enquanto que no município de Alto Paraíso/RO a velocidade contratada

---

<sup>16</sup> Valor da proposta de preços para o lote 1 do objeto pela empresa Videosat, obtido na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

é de 100MB e, em Jaru/RO, a velocidade não passa de 50MB, razão pela qual não se sustentam como balizamento para a composição do preço comparativo.

90. O TCE-RO tem decidido que há necessidade de se promover a análise da proposta, não apenas do preço, o que significa dizer que não apenas o objeto, gênero, deve ser idêntico, mas também os detalhes que os diferem, sob pena de o preço estimado não restar alicerçado em parâmetro válido.

91. Acórdão APL-TC n. 00077/22 (processo n. 00609/20), *in verbis*:

EMENTA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EVOLUÇÃO DE ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. SUPREMA CORTE. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. TEMA 899. APLICABILIDADE À FASE DE CONHECIMENTO. PRECEDENTES. (...)

4. Não estando devidamente **comprovado nos autos o alegado sobrepreço** do Contrato 003/2012, impõe-se o afastamento da irregularidade. (Destacamos)

93. Do que se vê, assiste razão ao MPC e à SGCE, a fim de que sejam afastadas as irregularidades relativas ao alegado superfaturamento por sobrepreço do contrato firmado, na medida em que não suficientemente comprovado nos autos a ilegalidade apontada.

94. Isso ao considerar que indícios de superfaturamento foram obtidos por meio de análise comparativa entre o valor global do Contrato 003/2012, firmado entre a Ajucel e o Município de Colorado do Oeste, e o valor global de outros 3 contratos similares, firmados com outras municipalidades. Ocorre que, ainda que os contratos paradigmas versem sobre o mesmo objeto, não possuíam os mesmos componentes, sendo certo que a mera comparação do valor total – ainda que dividido em parcelas mensais – não concede certeza quanto à inadequação dos valores pagos pela Administração. (Grifamos)

92. Ademais, a unidade técnica certificou que o preço final, com base em preços levantados mediante critérios geográficos, em municípios limítrofes ou próximos de São Francisco do Guaporé/RO, praticado pela empresa Videosat, é de mercado (ID 1206718, p. 21):

Ao analisar a proposta da empresa Videosat Serviços de Informática LTDA no quadro 1 (valor do MB mensal: R\$ 120,00), **percebe-se que ela tem amparo no mercado**, visto que a média do preço mensal por MB obtido com a pesquisa de preços do quadro 3 é de aproximadamente R\$ 147,74. (Destacamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

93. Em outro argumento, a defesa alegou que dada a distância, o licitante que possui sede em Ariquemes/RO teria que formar uma “parceria” com empresa local e, que esse “consórcio” não encontra amparo legal.

94. De pronto, verificamos que o argumento não guarda correlação de causa e efeito com qualquer uma das ilegalidades ventiladas, não passa de especulação, entretantes, a lei geral de licitações em vigor não veda a formação de consórcios (art. 33), ela apenas estabelece exigências para que essa condição possa ser aceita. Vejamos, *in verbis*:

**Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:**

I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;

IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

§2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

95. Enfim, por todo o exposto, ante as discrepâncias relatadas anteriormente, não há como afirmar que a proposta de R\$60.000,00 para o I, ofertada pela empresa Rondon Telecom era, de fato, exequível para o serviço pretendido (internet dedicada de 300MB). Consequentemente, não há como utilizar esse parâmetro para imputar dano ao erário aos jurisdicionados, não havendo, portanto, elementos para conversão dos autos em tomada de contas especial.

96. Analisemos as demais irregularidades pelos quais os jurisdicionados foram chamados aos autos (6.1 “c”, 6.2 “c” e 6.3).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

97. Quanto a ilegalidades ventiladas nos itens 6.1 “c” e 6.2 “c” do relatório técnico preliminar (ID 1206718), a defesa não apresentou novos argumentos. Entrementes, dada a invalidação dos atos praticados na sessão do pregão n. 006/2021 e as fragilidades na pesquisa de preços acerca da exequibilidade da proposta da Rondon Telecom, avaliaremos seus reflexos nos apontamentos.

98. Foram listados 7 (sete) fatores que indicariam possível direcionamento na licitação (ID 1206718, item 3.6, págs. 28-30). Em face da anulação dos atos da sessão do PE n. 006/2021, 3 (três) deles deixaram de existir. Assim, a ilegalidade encontra-se sustentada na ocorrência dos seguintes indícios: i) a empresa Videosat, vencedora do PE n. 006/2021 era titular dos contratos anteriores da municipalidade; ii) as cotações de preços foram realizadas, exclusivamente, mediante cotações de preços em empresas; iii) a adoção de orçamento sigiloso sem justificativa; iv) 2 (duas) empresas que cotaram preços participaram da licitação.

99. Assim como nos demais apontamentos, necessário analisar os indícios de direcionamento à luz das lições da LINDB.

100. É preciso levar em conta o posicionamento geográfico do município sob investigação, que encontra-se distante da capital e de centros comerciais, o qual tem população estimada pelo IBGE em 21.088 habitantes<sup>19</sup>, do que podemos deduzir a inexistência de um centro comercial desenvolvido e variado. Aliás, toda a região do Vale do Guaporé, formada pelos municípios de Costa Marques (19.255 habitantes), São Francisco (21.088 habitantes), São Miguel (23.147 habitantes) e Seringueiras (11.846 habitantes), é de pequeno porte populacional e econômico.

101. Para se ter uma dimensão do tamanho desses municípios, na capital, Porto Velho/RO, há o Residencial Orgulho do Madeira com 2800 moradias<sup>20</sup> e, 12 (doze) bairros com população acima de 10.000 habitantes<sup>21</sup>.

102. Diante desse cenário, o fato de um antigo contratado da Administração Municipal ter se sagrado vencedor de nova licitação, pode significar, apenas, que há carência de oferta no mercado local e não um eventual direcionamento do pleito.

---

<sup>19</sup> Previsão do IBGE para 2021

<https://www.google.com/search?q=ibge+popula%C3%A7%C3%A3o+estimada+s%C3%A3o+francisco+do+guapore+ro&aq=chrome..69i57j33i160j33i22i29i30.10939j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, acessado em 02/9/2022.

<sup>20</sup> Conforme informações do Plano Diretor do Município de Porto Velho/RO, acessado em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/07/27714/1532967613diagnostico-preliminar.pdf>, no dia 06/9/2022.

<sup>21</sup> Bairros de Porto Velho/RO com mais de 10.000 habitantes: Aponiã (15.375), Castanheira (13.995), Cohab (13.316), Agenor de Carvalho (12.120), Nova Porto Velho (11.382), Igarapé (10.792), Três Marias (10.723), Embratel (10.630), Flodoaldo Pinto (10.459), Nova Floresta (10.418), JK (10.386) e Caladinho (10.121), acessado em [https://populacao.net.br/os-maiores-bairros-porto-velho\\_ro.html](https://populacao.net.br/os-maiores-bairros-porto-velho_ro.html), no dia 06/9/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

103. Devemos considerar que os preços praticados foram chancelados pelo corpo instrutivo desta Corte, que os considerou de mercado.

104. Outro indício considerado na análise preliminar para a afirmativa de que houve direcionamento da licitação, é o fato de que a administração municipal não realizou pesquisa entre outros órgãos públicos para balizar os preços praticados. Todavia, a análise empreendida anteriormente concluiu que os preços contratados são os praticados naquela região. Não fosse isso, importante pontuar que o inciso V do art. 15 da Lei n. 8.666/93, que exige essa pesquisa determina sua obrigação, *sempre que possível*.

105. Também serviu de fundamento para a conclusão de direcionamento na licitação, o fato de o orçamento (preço estimado), sem justificativa, ter sido sigiloso, assim considerado porque as publicações não indicaram o valor a ser disputado.

106. A partir da ata do pregão eletrônico (ID 994525), podemos concluir que, de fato, nos documentos publicados noticiando a abertura do certame, não constou o valor estimado do serviço.

107. Na ata, o pregoeiro argumenta, com base em acórdão do TCU (Acórdão n. 1513/13-Plenário do TCU), que não há obrigatoriedade de publicação do valor estimado no edital, mas apenas meios para se obter tal informação.

108. A rigor, de fato, não há dispositivo prevendo expressamente, nas Leis n. 10.520/02 (Lei do Pregão) e 8.666/93 (Lei Nacional de Licitações), obrigação da divulgação do valor a ser licitado.

109. Vejamos:

Lei n. 10.520/02 - Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

**II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;** (Destacamos)

Lei n. 8.666/93 - Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

§ 1º **O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.** (Destacamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

110. Os dispositivos legais de regência determinam que **as demais informações**, que não foram exigidas e não foram divulgadas no extrato da licitação, **devem estar disponíveis para consulta**.

111. Vejamos o Acórdão do TCU n. 1513/2013, processo n. 038.048/2011-6, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, *in verbis*:

1. A estimativa de custo do objeto do pregão pode constar apenas nos autos do procedimento da licitação, devendo o respectivo edital, nesse caso, ter de informar aos interessados os meios para obtê-la.

112. Nessa mesma linha segue-se o Acórdão n. 2080/2012 – Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge, *in verbis*:

7. Embora também seja posição desta Corte de que a Administração deve franquear o acesso aos licitantes do referido documento, bem explicitou a instrução que há divergências acerca do momento oportuno para tanto, ou seja, antes ou depois da fase de lances, sendo apontado, neste último caso, os benefícios para manutenção do sigilo do orçamento estimativo até essa fase.

8. Conquanto a ampla publicidade seja imperativa na Administração Pública, julgo que, em situações semelhantes a que se apresenta, o acesso ao referido orçamento colidiria com outros princípios não menos importantes, como o da busca da proposta mais vantajosa para a administração, de modo que a reserva do seu conteúdo não se configura violação ao princípio da publicidade, nem mesmo ao seu propósito de assegurar o controle pela sociedade da legalidade e legitimidade dos atos administrativos.

9. Ademais, a prática tem se revelado, inclusive no âmbito do próprio FNDE, que a manutenção do sigilo do orçamento estimativo tem sido positiva para Administração, com a redução dos preços das contratações, já que incentiva a competitividade entre os licitantes, evitando assim que os concorrentes limitem suas ofertas aos valores previamente cotados pela Administração. (grifo nosso)

113. Assim, à luz dos documentos/informações nos autos, não vemos condições para impor ilegalidade com base indiciária, especialmente pela anulação de atos da sessão de julgamento da licitação e pela fragilidade nas pesquisas realizadas para se verificar a exequibilidade do preço do lote 1. Em razão disso, consideramos afastados os itens 6.1 “c” e 6.2 “c” do relatório técnico preliminar.

114. No que concerne a ilegalidade ventilada no item 6.3 “a” do relatório técnico preliminar (ID 1206718), que versa sobre a realização de pesquisa de preços sem a observância dos requisitos legais, a defesa não apresentou novos argumentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

115. Na análise anteriormente empreendida, restou claro que o executivo municipal levantou preço estimativo de mercado com base, **exclusivamente em cotações de preços de fornecedores**, uma delas, inclusive, fornecida pela empresa Videosat, vencedora da licitação.

116. Vejamos os seguintes excertos

Em análise à pesquisa de preços realizada pela Prefeitura de São Francisco do Guaporé (ID 1139814, págs. 10-13), percebe-se que ela fora realizada exclusivamente com fornecedores por meio de formulários preenchidos manualmente pelas 3 (três) empresas participantes da cotação, conforme pode ser constatado na figura abaixo, que representa uma parte da proposta preenchida pela empresa Videosat Serviços de Informática LTDA:

Além disso, não se encontrou no processo administrativo nenhuma justificativa para que não fossem utilizados preços referentes às contratações semelhantes de outros órgãos públicos [...].

Dessa forma, a realização de pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores está em desacordo com o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/93, acarretando irregularidade. (Grifamos)

117. A ilegalidade resta caracterizada, haja vista que no art. 15, V, há previsão para que as aquisições do setor público sejam, **sempre que possíveis**, balizadas no preço praticado no âmbito da administração pública, o que não foi levado à efeito pela municipalidade.

118. Entrementes, devemos considerar esta ilegalidade como formal, isto porque a unidade técnica, na análise preliminar, avaliou o preço contratado aceitando-o como sendo “de mercado”.

119. Não há previsão para penalização, junto a esta Corte, de infração à norma legal ou regulamentar que **não seja grave**. Vejamos o inciso II, do art. 55, da Lei Orgânica desta Corte, *in verbis*:

Art. 55. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou outro valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

II - ato praticado com **grave infração à norma legal ou regulamentar** de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (Destacamos)

120. Essa diretriz vai ao encontro do que preconiza a Lei de Introdução do Direito Brasileiro – LINDB, em seu art. 28, *in verbis*:

Art. 28. O agente público **responderá** pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas **em caso de dolo ou erro grosseiro**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

121. O Decreto Federal n. 9.830, de 10 de junho de 2019, veio traduzir os conceitos a serem considerados para responsabilização do agente público, nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 12. O agente público **somente poderá ser responsabilizado** por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com **dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro**, no desempenho de suas funções.

**§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.**

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não **restar comprovada**, nos autos do processo de responsabilização, situação ou **circunstância fática** capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

122. Além desse parâmetro, a partir de 2018, a LINDB teceu diretrizes a serem consideradas nas condutas dos agentes públicos, conferindo-lhes o direito ao “erro justificável”. Vejamos seu art. 22, *in verbis*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais** do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Destacamos)

123. Isso exposto, considerando que os preços praticados ao final do pleito foram considerados como sendo “de mercado”, entendemos que a conduta ilegal remanescente, de não observar os requisitos formais para composição da estimativa do preço que norteou o julgamento do PE n. 006/2021, constitui-se em infração formal, em conduta culposa, negligente, todavia, não grave, razão pela qual não vemos presentes motivos para penalização da Senhora Bruna Hellen Kotarski, secretária geral de governo e administração do município de São Francisco do Guaporé/RO.

#### 4. CONCLUSÃO

124. Encerrada a análise técnica, concluímos pelo cumprimento integral do item I das Decisões Monocráticas n. 0077 e 0091/2021-GCWCS, haja vista que o Executivo municipal suspendeu o PE n. 006/2021, deflagrou e concluiu nova licitação – PE n. 140/2021 -, dentro do prazo estabelecido pelo relator.

125. Concluímos ainda pela perda parcial do objeto relativamente aos itens 6.1 “a” e “b” e 6.2 “a” e “b”; pelo saneamento do item 6.1 “c” e 6.2 “c” do relatório técnico preliminar (ID 1206718); e pela manutenção da seguinte ilegalidade:

**4.1 De responsabilidade da Senhora Bruna Hellen Kotarski** – secretária geral de governo e administração do município de São Francisco do Guaporé/RO – CPF n. 014.143.252-74, **por:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

a. Realizar pesquisa de preços exclusivamente junto a fornecedores, sem justificativa, em desacordo com o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/93 (relato nos parágrafos n. 18-19);

**5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a. **Considerar** cumprido o escopo desta fiscalização;

b. **Considerar cumprido o item I**, das Decisões Monocráticas n. 0077 e 0091/2021-GCWCSG;

c. **Afastar** as irregularidades 6.1 “a” e “b” e 6.2 “a” e “b” em razão da perda de objeto, conforme abordado ao longo do processo

d. **Considerar ilegal sem pronúncia de nulidade** o pregão eletrônico n. 006/2021, da prefeitura municipal de São Francisco do Guaporé/RO, em razão da ilegalidade descrita no tópico 4 deste relatório;

e. **Deixar de aplicar multa** a Senhora Bruna Hellen Kotarski, secretária geral de governo e administração, do município de São Francisco do Guaporé, haja vista que a conduta ilícita praticada, embora culposa, negligente, não se configura como grave infração à norma legal ou regulamentar, erro grosseiro ou culpa grave;

f. **Alertar** o prefeito municipal, Senhor Alcino Bilac Machado, e o pregoeiro, Senhor Maikk Negri, ou a quem os venha substituir, que, doravante, busquem cumprir o art. 15, V da Lei Federal n. 8.666/93, realizando pesquisa de preços junto aos órgãos integrantes de Administração Pública ou, na impossibilidade, que produzam justificativas para o não atendimento;

g. **Dar conhecimento** do presente relato ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

h. **Dar conhecimento** da decisão a ser prolatada aos interessados;

i. **Arquivar** os autos, após medidas de estilo.

Porto Velho, 06 de setembro.

**FLAVIO CIOFFI JÚNIOR**  
Técnico de Controle Externo  
Matrícula n. 178

Supervisão:

**WESLER ANDRES PEREIRA NEVES**  
Auditor de Controle Externo – Mat. 492  
Coordenador – Portaria 447/2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

Em, 6 de Setembro de 2022



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES  
Mat. 492  
COORDENADOR

Em, 6 de Setembro de 2022



FLÁVIO CIOFFI JUNIOR  
Mat. 178  
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO