



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**PARECER N. : 0043/2025-GPGMPC**

**PROCESSO N. : 01140/2024**  
**ASSUNTO : Representação:** supostas irregularidades na Tomada de Preços n. 010/2023 (Processo Administrativo n. 1-1622/SEMED/2023), deflagrada pelo Município de Nova Mamoré.  
**UNIDADE : Prefeitura Municipal de Nova Mamoré - RO**  
**RESPONSÁVEIS : Marcélio Rodrigues Uchôa – Prefeito Municipal e outros.**  
**RELATOR : Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.**

1. Trata-se de **Representação**<sup>1</sup>, com pedido de tutela antecipada, formulada pela empresa M. Alves de Lima, por meio de advogados legalmente constituídos<sup>2</sup>, a qual notícia supostas irregularidades na Tomada de Preços n. 010/2023<sup>3</sup>, deflagrada pelo Município de Nova Mamoré com o objetivo de contratar empresa especializada para construção de uma escola na linha 21 B, no valor estimado de R\$ 1.493.825,75 (um milhão, quatrocentos e noventa e três mil, oitocentos e vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos).

2. Em síntese, as alegações da Representante consistem nos seguintes pontos:

**i) irregularidade na fase de julgamento das propostas comerciais da Tomada de Preços n. 010/2023** devido à desclassificação de sua proposta sob o argumento de ausência da composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI);

**ii) desconsideração do parecer técnico pela Comissão Permanente de Licitação:** apesar de o parecer técnico atestar a inexistência de impacto da ausência da composição do BDI na análise, a Comissão decidiu pela desclassificação da Representante. Destacou que o referido parecer técnico indicou a possibilidade de realização de diligência em razão da baixa

<sup>1</sup> ID 1563424 e 1563131.

<sup>2</sup> Fl. 16 (ID 1563424).

<sup>3</sup> Processo Administrativo n. 1-1622/SEMED/2023.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

materialidade econômica da ausência da composição do BDI, considerando-se que a proposta em questão era a de menor preço – o que não foi levado em consideração pela Comissão; e

**iii) indeferimento do Recurso Administrativo:** salientou que, diante das circunstâncias, interpôs Recurso Administrativo, o qual foi indeferido pela Comissão Permanente de Licitação, que manteve seu posicionamento pela desclassificação da empresa.

3. Por esses fundamentos, a Representante requereu a concessão de tutela antecipada para suspensão de qualquer ato de contratação derivado da Tomada de Preços n. 010/2023. E, no mérito, a procedência da Representação com o objetivo de determinar a anulação da decisão de desclassificação e o retorno do certame à fase de juntada de documentos.

4. No relatório de seletividade<sup>4</sup>, o Corpo Técnico, ao reconhecer a competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia para fiscalizar a despesa decorrente da Tomada de Preços n. 010/2023, entendeu pela ausência de elementos para a concessão de tutela antecipada. Adiante, concluiu e propôs pelo processamento do PAP como Representação, nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 82-A, inciso VII, do Regimento Interno.

5. Por intermédio da Decisão Monocrática n. 0070/2024-GCVCS<sup>5</sup>, o Relator decidiu, resumidamente, por: **i)** processar o feito como Representação; **ii)** conhecer a Representação formulada pela empresa M. Alves de Lima, por meio de advogados legalmente constituídos; **iii)** indeferir, em juízo prévio, a tutela antecipatória requerida; e **iv)** determinar a notificação de Marcélio Rodrigues Uchôa, Prefeito Municipal, e Sílvio Fernandes Villar, Superintendente-Geral de Compras, Licitações e Contratos, para que encaminhassem a documentação pertinente à Tomada de Preços n. 010/2023.

6. Procedidas as notificações<sup>6</sup>, atestou-se, em certidão técnica<sup>7</sup>, a apresentação de documentação tempestivamente por parte de Marcélio Rodrigues Uchôa (Documentos n. 3069/24<sup>8</sup> e n. 3070/24<sup>9</sup>).

---

<sup>4</sup> ID 1568376.

<sup>5</sup> ID 1573033.

<sup>6</sup> IDs. 1574294, 1574295

<sup>7</sup> ID 1580352.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

7. No relatório inicial<sup>10</sup>, a Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7, após analisar as irregularidades noticiadas, definiu as responsabilidades e propugnou pela audiência dos seguintes agentes públicos: Sílvio Fernandes Villar, Hildevan Tamo Jordan, Francisco Clézio de Brito, Marcélio Rodrigues Uchôa e Alana Castedo Dias.

8. Na DM-00150/2024-GCVCS<sup>11</sup>, o Conselheiro Relator, em consonância com a manifestação técnica, determinou, dentre outras medidas, a audiência dos responsáveis, a fim de apresentarem justificativas em face das impropriedades delineadas pela Equipe de Instrução.

9. Regularmente citados, os responsáveis manifestaram-se em conjunto e tempestivamente<sup>12</sup> por meio do Documento n. 06312/24<sup>13</sup>.

10. No relatório de análise de defesas<sup>14</sup>, a Unidade Técnica concluiu pela procedência da representação, ante a permanência de irregularidades, com declaração de ilegalidade da Tomada de Preços n. 010/2023 sem pronúncia de nulidade, aplicação de multa aos responsáveis e emissão de alerta.

11. Assim, finalizada a instrução do feito, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação regimental.

12. **É o relatório.**

### **I – DA ADMISSIBILIDADE**

13. Em apertada síntese, constata-se que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade para conhecimento do feito como Representação, na forma prevista no art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996, bem como no art. 82-A, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, tal como assinalado na DM n. 0070/2024-GCVCS.

---

<sup>8</sup> ID 1579876 a 1579975.

<sup>9</sup> ID 1579978 a 1580046.

<sup>10</sup> ID 1637615.

<sup>11</sup> ID 1644811.

<sup>12</sup> ID 1660127.

<sup>13</sup> ID 1656768 e 1656769.

<sup>14</sup> ID 1704578.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**II – DO MÉRITO**

14. Conforme relatado, o objeto da presente Representação compreende a materialização de irregularidades na Tomada de Preços n. 010/2023, deflagrada sob a égide da Lei n. 8.666/1993, com o objetivo de contratar empresa especializada para a construção de uma escola na linha 21 B, situada no Distrito de Palmeiras, área rural do Município de Nova Mamoré, no valor estimado de R\$ 1.493.825,75.

15. No transcurso do certame, a empresa M. Alves de Lima apresentou a menor proposta, no valor de R\$ 1.112.948.60<sup>15</sup>, a qual foi indevidamente desclassificada. Em razão disso, o objeto foi adjudicado à empresa Engforte Engenharia e Construções, resultando na formalização do Contrato n. 022/PMNM/2024<sup>16</sup>, no montante de R\$ 1.150.234,59<sup>17</sup>.

16. No relatório inicial, o Corpo Técnico delineou o escopo da análise e definiu as responsabilidades em face do seguinte apontamento<sup>18</sup>:

40. Assim sendo, vislumbra-se um indício mínimo de que **a CPL do ente municipal não sopesou adequadamente os princípios administrativos da vinculação ao edital, da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado**, aplicando tão somente o primeiro princípio em detrimento dos demais, o que resultou na **classificação de proposta mais onerosa, no valor de R\$1.150.234,59** (um milhão, cento e cinquenta mil, duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e nove centavos), ou seja, R\$37.285,99 (trinta e sete mil, duzentos e oitenta e cinco reais e noventa e nove centavos) maior que a proposta desclassificada. [Destques no original]

17. Por meio da Decisão Monocrática n. 150/2024-GCVCS, os responsáveis Marcello Rodrigues Uchôa (Prefeito), Sílvio Fernandes Villar (Presidente da CPL), Francisco Clézio de Brito Silva (membro da CPL), Hildevan Tamo Jordan (suplente da CPL) e Alanda Castedo Dias (Subprocuradora Municipal) foram chamados em audiência e apresentaram esclarecimentos que, após análise da equipe da CECEX 7, passam pelo crivo do Ministério Público de Contas.

---

<sup>15</sup> Fl. 8 (ID 1580039).

<sup>16</sup> ID 1703020.

<sup>17</sup>

<https://transparencia.novamamore.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/contrato/contrato&codcontrato=0033/24&parametrotela=contrato> – Acesso em 26/2/2025.

<sup>18</sup> Fl. 12 (ID 1568376).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**II.I – Dos esclarecimentos prestados pelos responsáveis: aspectos gerais.**

18. Por meio do Documento n. 06312/24<sup>19</sup> os agentes públicos apresentaram defesa conjunta nos autos, oportunidade na qual alegaram, sinteticamente, que:

- i) a desclassificação da empresa M. Alves de Lima decorreu da não apresentação da composição detalhada do Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), documento expressamente exigido no item 7.4 do edital da Tomada de Preços n. 10/2023. Salientaram que a falta desse detalhamento impediu que a Comissão pudesse verificar com exatidão a composição de custos da proposta, comprometendo a avaliação técnica e financeira;
- ii) o princípio da vinculação ao edital exige que tanto a administração quanto os licitantes obedeçam rigorosamente às regras do edital. Assim, a omissão na apresentação do BDI constituiu falha grave e que não poderia ser ignorada ou relativizada, sob pena de violação ao princípio da isonomia e da competitividade, pois os demais licitantes atenderam à exigência;
- iii) o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 1426/2010, reafirmou a obrigatoriedade de detalhamento do BDI nas licitações públicas e que a vinculação ao edital é condição essencial para a regularidade do processo licitatório. Elencaram, para tanto, os Acórdãos n. 220/2007, 1.286/2007 e 440/2008, todos do Plenário do TCU;
- iv) a realização de diligência, prevista no art. 43, §3º, da Lei n. 8.666/93, não poderia ser aplicada no caso concreto, pois a legislação e a doutrina são claras ao definir que as diligências devem ser usadas para esclarecimento de dúvidas sobre a documentação apresentada e não para suprir a ausência de documentos essenciais;
- v) os atos administrativos praticados pela Comissão, Prefeito Municipal e Subprocuradora foram pautados em estrita observância à Lei n. 8.666/93 e às regras do edital, com o objetivo de assegurar a transparência e a lisura do certame. Alegam que não há indício de dolo, má-fé ou erro grosseiro por parte dos envolvidos, que atuaram de forma diligente e dentro dos limites da lei; e

---

<sup>19</sup> ID 1656768 e 1656769.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

vi) a desclassificação da empresa M. Alves de Lima pautou-se na legalidade, tendo em vista a proteção ao interesse público e ao princípio da economicidade, evitando a contratação de empresa cuja proposta de custos não pode ser devidamente analisada.

19. Desse modo, propugnaram pelo reconhecimento da legalidade e regularidade dos atos praticados pela Comissão, Prefeito Municipal e Subprocuradora e manutenção da desclassificação da empresa M. Alves de Lima, em razão do descumprimento das exigências editalícias.

20. Feitas as considerações dos aspectos gerais da defesa, passa-se a análise individualizada em face da responsabilidade atribuída a cada agente público, conforme delineado na Decisão Monocrática n. 150/2024-GCVCS.

**a) Da responsabilidade de Sílvio Fernandes Villar, Hildevan Tamo Jordan e Francisco Clézio de Brito, integrantes da Comissão Permanente de Licitação**

21. Conforme disposto na DM n. 150/2024-GCVCS, os responsáveis foram chamados em audiência em face das seguintes irregularidades:

**II – Determinar a AUDIÊNCIA dos Senhores Sílvio Fernandes Villar (CPF:\*\*\*.333.442-\*\*), Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Nova Mamoré; Hildevan Tamo Jordan (CPF: \*\*\*.979.302-\*\*), Suplente da Comissão Permanente de Licitação Municipal; e, Francisco Clézio de Brito (CPF: \*\*\*.403.802-\*\*), membro da Comissão Permanente de Licitação Municipal, que apresentem defesa e/ou justificativas em razão de possível descumprimento conforme abaixo delineado, a teor do exame constante do item “3.4. responsabilização” do Relatório Técnico (Págs. 12-17, ID 1637615), a saber:**

**a) desclassificar indevidamente licitante**, sob o fundamento de não ter apresentado a composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), **sem apresentar justificativa** - tanto na Ata de Julgamento da Proposta, como na Resposta ao Recurso interposto pela empresa desclassificada, de não acatar a sugestão do parecer técnico emitido pelo setor de engenharia, o qual informou que tal ausência não prejudicou a análise da proposta, tendo sugerido a solicitação do documento à empresa por se tratar da proposta mais vantajosa, princípio contido no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente ao tempo), **bem como em violação ao princípio do formalismo moderado e, ainda, constituindo possível erro grosseiro**, na forma do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) c/c artigo 12, § 1º do Decreto nº 9.830/2019, em razão da grave inobservância ao dever de cuidado, diante das suas atribuições,

**b) deixar de promover as diligências apropriadas** a fim de esclarecer ou complementar a instrução daquele feito administrativo, em violação ao artigo 43, § 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente à época); [Negritou-se]



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

22. Além dos argumentos já delineados no parágrafo 18, os responsáveis alegaram, em síntese, que: *i*) a Comissão agiu corretamente ao desclassificar a proposta sem recorrer a diligências, em conformidade com a doutrina e jurisprudência consolidada do TCU, que reconhecem a impossibilidade de incluir documentos após a fase de apresentação de propostas, nos termos do art. 43, §3º da Lei n. 8.666/93; e *ii*) a decisão da CPL seguiu as disposições e princípios constitucionais da Administração Pública, bem como os postulados da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiências, dispostos no art. 37 da Constituição Federal.

23. Na análise das defesas, o Corpo Técnico identificou evidências que demonstram que as condutas dos responsáveis, ao desclassificarem a Representante sem a realização das diligências necessárias, foram praticadas com formalismo excessivo e em inobservância ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa. Assim, entendeu-se que os argumentos apresentados pelos responsáveis não foram suficientes para afastar as irregularidades diagnosticadas.

24. Com razão a Unidade Instrutiva. Explica-se.

25. No parecer técnico<sup>20</sup> constante no Processo n. 1622/SEMED/2023, constatou-se a regularidade das propostas de preços apresentadas pelos licitantes, em termos de seus valores e cálculos, ressalvando-se que a empresa M. Alves de Lima não teria apresentado a composição dos percentuais do BDI. Assim, por se tratar da proposta mais vantajosa, sugeriu-se apresentação da composição, nos termos seguintes:

**III – CONCLUSÃO**

Ao revisar as propostas, observei que cada empresa demonstrou uma compreensão sólida dos detalhes do projeto, fornecendo estimativas precisas e competitivas. Cada uma delas levou em conta os custos de materiais, mão de obra, prazos e outras despesas relevantes. Em resumo, todas as propostas de preço apresentadas pelas empresas analisadas estão corretas e competitivas.

**A falta da planilha de composição da empresa M ALVES DE LIMA não influenciou na análise**, uma vez que o percentual de BDI apresentado pela empresa é igual ao deste órgão. **Sugiro que seja solicitada a apresentação da composição em virtude de ser a proposta mais vantajosa.** [Negritou-se]

---

<sup>20</sup> Fls. 2 e 3 (ID 1580040).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

26. Na Ata de Julgamento da Proposta de Preço<sup>21</sup>, a empresa M. Alves de Lima foi desclassificada do certame, sob a seguinte justificativa da Comissão de Licitação:

Após parecer Técnico do Setor de Engenharia, favorável ao prosseguimento e análise de toda a documentação das propostas, por parte dessa Comissão Permanente de Licitação, **decidimos DESCLASSIFICAR a empresa M. ALVES DE LIMA, em virtude de não atender ao item 1.2 alínea (h), item 7.3 e 7.4 (BDI), Anexos I (g) e Anexo IX nesta fase de proposta, constantes no Edital (não apresentou decomposição do BDI).** [Negritou-se]

27. A Representante interpôs Recurso Administrativo<sup>22</sup> que, ao ser analisado pela Superintendência de Licitações e Contratos, recebeu a seguinte resposta<sup>23</sup>:

**DA ANÁLISE E DECISÃO**

[...]

Quanto aos fatos alegados e a fundamentação posta, temos que esclarecer que a licitação é um procedimento administrativo, ou seja, uma série de atos sucessivos coordenados, voltada de um lado, a atender o interesse público, e de outro a garantir a legalidade, de modo que os licitantes possam disputar entre si a participação em contratações que as pessoas jurídicas de direito público entendam realizar com os particulares.

E seguindo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, esta CPL não pode criar novos critérios de julgamento sem observância ao disposto no edital, em conformidade ao previsto no Anexo IX e de acordo com o Acórdão abaixo:

**1 - "Modelo Conforme Planilha Orçamentária disponível no Portal da Transparência do Município de Nova Mamoré**

**Obs.1: Apresentar planilha analítica de composição de custos.  
Obs.2: Decompor BDI."**

2 - "Acórdão 2823/2012-Plenário

A ausência do detalhamento das composições do BDI e dos encargos sociais que a prefeitura utilizou no orçamento base da licitação contraria o disposto nos arts. 7º, § 2º, e 6º, inciso IX, 'f', da Lei nº 8.666/1993".

**DA DECISÃO:**

Considerando as razões recursais apresentadas pela empresa M ALVES DE LIMA, a Comissão decide pelo exposto, **julgamos IMPROCEDENTE o recurso administrativo** interposto pela empresa acima descrita, em razão de expressa utilização dos dispositivos Federais e o contido no instrumento convocatório, prosseguindo-se nos termos das Leis de Licitação em vigor, **ratificando a decisão da Comissão Permanente de Licitação-CPL.** [Negritou-se]

28. Pois bem.

29. Depreende-se da documentação encaminhada pela Prefeitura de Nova Mamoré que a proposta da empresa M. Alves de Lima, no valor de R\$ 1.112.948,60, apresentava-se,

<sup>21</sup> Fl. 5 (ID 1580040).

<sup>22</sup> Fls. 13 a 22 (ID 1580040); Fls. 1 e 2 (ID 1580041).

<sup>23</sup> Fls. 25 e 26 (ID 1580041); Fls. 1 a 13 (ID 1580042); Fls. 1 a 6 (ID 1580043).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

sob a perspectiva da relação custo-benefício, como a mais vantajosa para a Administração Pública em relação à empresa vencedora, cuja proposta foi oferecida no montante de R\$ 1.150.234,59, representando uma economia de R\$ 37.285,99 aos cofres públicos.

30. Ademais, o parecer técnico emitido pelo setor de engenharia sugeriu que a empresa M. Alves de Lima fosse instada a complementar sua documentação, de modo a apresentar a composição dos valores questionados, por se tratar da proposta mais vantajosa. Todavia, a CPL optou pela desclassificação imediata, sem recorrer à diligência, medida prevista no art. 43, §3º da Lei n. 8.666/93<sup>24</sup>, vigente à época dos fatos.

31. A averiguação feita pelo Corpo Técnico para fins de demonstrar eventual inconsistência na desclassificação da peticionante foi pormenorizada no relatório de ID 1637615 e, novamente, delineada no corpo do relatório de ID 1704578.

32. Nesse sentido, pela sua validade ao deslinde do feito, cita-se a análise técnica:

24. Em relação à “Ata de Julgamento da Proposta” (ID 1580040), a CPL desclassificou a melhor colocada com base na ausência da composição do BDI, peça obrigatória, segundo o edital.

25. Entende-se que, em tese, inexistente motivação nos autos para desconsiderar o parecer prévio da área de engenharia. A ata menciona explicitamente que se baseou no referido parecer, mas não indica os motivos pelos quais decidiu não o acatar na íntegra. Em especial, a sugestão que fosse solicitada à empresa licitante a composição do BDI. Essa mesma omissão é identificada nos documentos subsequentes, como a “Resposta ao Recurso” (ID 1580041, p. 25-26; ID 1580042; ID 1480043, p. 1-5), o “Pronunciamento da Autoridade Superior”, Decisão n. 006/PMNM/2024 (ID 1580043, p. 8-9) e o “Parecer Jurídico” (ID 1580043, p. 16-17).

[...]

27. O parecer técnico, como instrumento que subsidia a tomada de decisão administrativa, embora não seja vinculativo, possui relevância considerável na condução de processos licitatórios. A desconsideração de tal parecer, sem a devida justificativa, pode comprometer a lisura e a transparência do certame, abrindo margem para questionamentos sobre a legalidade da decisão final, em consonância com a busca por processos licitatórios imparciais, segundo estabelecido na legislação brasileira.

28. No presente caso, o **parecerista**, embasado em que todas as propostas estavam corretas em termos de valores e cálculos, salientando a ausência da composição do BDI da empresa M Alves de Lima, porém indicando que a planilha considerava o valor adequado, **orientou** que fosse dada à empresa com a melhor proposta a **oportunidade de expor a composição. Entretanto, a CPL, ao que tudo indica, não seguiu tal direcionamento.**

---

<sup>24</sup> Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...] § 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

29. Diante da prerrogativa de o gestor não se vincular a um parecer, seja ele técnico ou jurídico, **é adequado que apresente fundamentação detalhada e robusta que justifique a sua decisão de forma clara e objetiva, em especial se não o acatar.** Conforme se observa na **Ata de Julgamento**, no Pronunciamento da Autoridade Superior e no Parecer Jurídico, **omitem-se quaisquer referências** à divergência em relação à orientação do parecerista para oferecer à empresa a oportunidade de detalhar o BDI.

30. A CPL, ao receber, analisar e rejeitar no mérito o recurso da empresa recorrente, **limitou-se a afirmar que a não apresentação da composição do BDI é causa de inabilitação.** Aquela comissão de licitação, em tese, **não enfrentou os argumentos** suscitados sobre **formalismo moderado**, diante do pedido de complementação das informações a fim de sanar os documentos referentes à proposta comercial.

31. Encaminhados os autos para decisão hierárquica, a autoridade superior, também, não se manifestou sobre o pano de fundo da tese recursal, ao contrário disso! A decisão ratifica a decisão da CPL sem, sequer, abordar os argumentos apresentados pela recorrente ou o próprio conteúdo do citado parecer técnico de engenharia.

32. O parecer jurídico, por sua vez, se limita a opinar sobre a regularidade formal do processo administrativo, sem abordar, em qualquer medida, a questão da composição do BDI.

33. Em suma, **as camadas das linhas de defesa do controle das contratações - CPL, autoridade superior ou parecer jurídico - acatam o parecer técnico, mas, ao mesmo tempo, não fundamentam porque não concedem à empresa recorrente a oportunidade de apresentar a composição do BDI, e, no mérito do recurso (em sede de licitação), não exploram a refutação dos argumentos suscitados a fim de rejeitar o pedido.**

34. De mais a mais, as contratações, além de se vincularem ao edital, devem ao mesmo tempo buscar a seleção da proposta mais vantajosa e estarem atentas a formalismo moderado.

35. Ao pronunciar-se em relação à vinculação ao edital, na Ata de Julgamento da Proposta (ID 1580040) e na Resposta ao Recurso (ID 1580041, p. 25-26; ID 1580042; ID 1480043, p. 1-5), **a CPL mantém uma visão rígida**, tão somente apontando que a composição do BDI estava prevista no item 1.2 alínea (h), item 7.3 e 7.4 (BDI), Anexos I (g) e Anexo IX do edital.

33. Desse modo, ao desconsiderar o parecer técnico emitido pela área de engenharia, os responsáveis, integrantes da CPL, com fundamento na exigência editalícia que previa a obrigatoriedade da composição do BDI (item 1.2 alínea “h”; item 7.3 e 7.4 (BDI), Anexo I “g” (BDI) e Anexo IX do edital)<sup>25</sup> desclassificaram a Representante sem apresentar justificativas robustas para embasar sua decisão.

34. Cumpre ressaltar que, não obstante o princípio da vinculação ao instrumento convocatório deva ser observado pela Administração Pública nos procedimentos licitatórios por ela realizados, tal princípio não é absoluto, devendo ser ponderado com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

<sup>25</sup> Fl. 5 (ID 1579885); Fls. 1 e 13 (ID 1579886) e Fl. 4 (ID 1579887).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

35. Consigna-se por oportuno que o Tribunal de Contas da União tem consolidado entendimentos sobre o princípio do formalismo moderado em processos licitatórios, com destaque para a flexibilização de exigências formais em prol do interesse público. Veja-se dos enunciados a seguir:

**Enunciado**

É indevida a desclassificação de licitantes em razão da ausência de informações na proposta que possam ser supridas pela diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei de Licitações. [Acórdão 1170/2013 – Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes]

**Enunciado**

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados. [Acórdão 357/2015-Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas]

**Enunciado**

É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público. [Acórdão 2239/2018-Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes]

**Enunciado**

É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erros formais ou vícios sanáveis por meio de diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios. [Acórdão 1217/2023-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler]

**Enunciado**

É irregular a desclassificação de proposta por erros formais ou por vícios sanáveis mediante diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. [Acórdão 1204/2024-Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo]

36. Ainda sobre o formalismo moderado, colaciona-se decisões do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO. SUPOSTA INABILITAÇÃO INDEVIDA. CAPACIDADE TÉCNICA OPERACIONAL. FORMALISMO EXACERBADO. FALHAS FORMAIS. PONDERAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA.**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

DETERMINAÇÃO PARA ANULAR A FASE DE HABILITAÇÃO. RETOMADA DO CERTAME. PRÉLIO CONCLUÍDO. REPRESENTAÇÃO CONHECIDA. NO MÉRITO, JULGADA PROCEDENTE, SEMDECLARAÇÃO DE NULIDADE DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. PARECER JURÍDICO COM ERRO GROSSEIRO. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. A Representação deve ser conhecida quando atendidos aos pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos.
2. No mérito, julga-se procedente a representação quando se confirmam, nos autos, as irregularidades noticiadas na representação.
3. A inabilitação de licitantes deve observar as disposições estabelecidas no instrumento convocatório, atentando-se para irregularidades de natureza formal, sob pena de incorrer em formalismo exacerbado.
4. A jurisprudência pátria tem prestigiado o **princípio do formalismo moderado, garantindo a possibilidade de correção de falhas ao longo do processo licitatório, sem desmerecer o princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, tratando-se apenas de uma solução em caso de conflito de princípios. [...] [Negritou-se] [Acórdão APL-TC 00234/23, referente ao Processo n. 01164/22/TCE-RO].

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA NECESSÁRIA À EXECUÇÃO/ENTREGA. QUALIFICAÇÃO. **FORMALISMO EXACERBADO. FALHAS FORMAIS. PONDERAÇÃO. MEIO. FIM. PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.** ILEGALIDADE DE INABILITAÇÃO .PARCIAL PROCEDÊNCIA. ANULAÇÃO DA INABILITAÇÃO. DETERMINAÇÃO. RETOMADA DO CERTAME. CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. PERTINÊNCIA. COMPATIBILIDADE. INDISPENSABILIDADE. DESNECESSIDADE DE CONDIÇÕES ANTERIORES IDÊNTICAS. SIMILARIDADE. APTIDÃO. CARACTERÍSTICAS. PRAZOS. QUANTIDADES. DESNECESSIDADE DE EXIGÊNCIAS DESCABIDAS E EXCESSIVAS.

1. A Representação deve ser conhecida quando atendidos aos pressupostos de admissibilidade.
2. A inabilitação da representante, *in casu*, foi ilegal, devendo este ato ser anulado e a licitação retomada deste ponto (fase de habilitação), uma vez que a licitação é um procedimento destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para Administração Pública e não um fim em si mesma, de modo que as falhas formais, assim consideradas aquelas irrelevantes e que não comprometem o conteúdo dos documentos ou das propostas, não podem justificar o afastamento de licitante do certame, entendimento também solidificado no Plenário do Tribunal de Contas da União (vide Acórdãos n. 1211/2021, 2528/2021, 2903/2021, 2443/2021, etc). [Acórdão APL-TC 00042/22, referente ao Processo n. 02780/21/TCE-RO].

37. Logo, ao adotarem uma interpretação excessivamente rígida das regras editalícias, em detrimento do princípio da seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público, os responsáveis desclassificaram a Representante sem a devida justificativa.

38. Agrava-se o fato de que a decisão da Comissão Permanente de Licitação (CPL) ocorreu mesmo com a existência de parecer técnico que recomendava a realização de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

diligência para complementação da documentação, por se tratar da proposta mais vantajosa para a Administração.

39. Adicionalmente, os responsáveis não apresentaram resposta fundamentada aos questionamentos formulados pela empresa M. Alves de Lima no âmbito do Recurso Administrativo, mantendo-se a desclassificação.

40. Diante disso, a conduta dos agentes violou os princípios basilares das contratações públicas, especialmente aqueles previstos no art. 3º da Lei n. 8.666/93<sup>26</sup>, vigente à época do certame, como, por exemplo, o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

41. No que tange à alegação dos responsáveis quanto à impossibilidade de incluir documentos após a fase de apresentação das propostas, conforme art. 43, §3º da Lei nº 8.666/93, entende-se que tal argumentação não merece prosperar.

42. Conforme o dispositivo legal mencionado, vigente à época dos fatos, é permitido ao pregoeiro ou à comissão de licitação realizar diligências para esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório. Essas diligências podem ser necessárias a fim de sanar eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas apresentadas.

43. Essa interpretação visa garantir a eficiência e a economicidade do processo licitatório, permitindo que a Administração obtenha esclarecimentos necessários para uma decisão mais acertada, sem comprometer a isonomia entre os licitantes. Ademais, **não se considera como inclusão de documento novo a promoção de ato que vise atestar condição já existente na proposta comercial.**

44. Nesse sentido, transcreve-se as constatações do Corpo Técnico, dispostas no relatório de ID 1637615:

36. É sabido que a ausência do detalhamento das composições do BDI e dos encargos sociais contrairia o disposto nos arts. 7º, § 2º, e 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, além de ir de encontro à jurisprudência consolidada, por exemplo, do

---

<sup>26</sup> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Tribunal de Contas da União (Acórdão 8 2823/2012-Plenário-TCU), que preconiza que a ausência do detalhamento das composições do BDI contraria disposto legal.

37. De fato, a Lei n. 8.666/1993, em seu art. 43, veda a inclusão posterior de documento, conforme:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, **vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.** (Grifou-se).

38. De plano, na visão desta unidade especializada, **a informação do BDI, ainda que de forma sintética, encontrava-se presente. O valor está incorporado em todas as tabelas desenvolvidas em sua proposta comercial (ID's 1579953 – 1579985). Ao fim de cada matriz de cálculo, a empresa M Alves de Lima agrega a proporção do BDI aplicável e informa o valor final dos produtos e serviços.**

39. Está descaracterizado, inclusive, o contexto do Acórdão 2823/2012-TCU utilizado pela Administração. O trecho destacado não se trata de palavras diretas emitidas pela relatoria, mas, sim, de transcrição de relatório da equipe técnica que serviu de base para o voto. Não pode, por esse motivo, ser apontado como posicionamento do Acórdão. Ademais, as falhas diagnosticadas naquele caso estão em outra amplitude da situação atual. Veja-se:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Prefeitura Municipal de Sinop/MT e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE sobre as seguintes impropriedades verificadas no Contrato nº 046/2011, resultante da Concorrência Pública nº 03/2011 e referente à construção da quadra esportiva da Escola Sadao Watanabe:

(...)

9.1.2. **ausências das composições dos custos unitários da planilha orçamentária, do detalhamento do BDI e dos encargos sociais relativos ao contrato**, bem como de exigência editalícia no sentido de as licitantes apresentarem proposta com tais elementos, em dissonância com os ditames estabelecidos no art. 6º, inciso IX, alínea “f”; art. 7º, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. [**Acórdão 2823/2012 – Plenário | Relator José Jorge**].

40. **No caso concreto, não faltam composição de custos unitários. Pelo contrário, há parecer técnico da área de engenharia a conclusão de que todas as propostas estão corretas e são competitivas** (ID 1580040, p. 3).

41. Desta forma, **entende-se cabível, durante a fase de julgamento das propostas, a inserção de documento capaz de esclarecer uma questão que estava implícita. Não se trata, pois, de novo documento, mas, sim, do dever de a administração pública diligenciar pelo saneamento da irregularidade apontada.**

[...]

43. Diante do exposto, destaca-se que a proposta da empresa M Alves de Lima se apresentava, sob a perspectiva econômica, como a mais vantajosa para a administração pública, sendo representativa de uma economia estimada em R\$ 37.285,99 em relação àquela vencedora. Isso, aliado, ainda, ao fato de que a ausência da composição detalhada do BDI não impedia a compreensão da proposta, visto que o valor estava incorporado em todas as tabelas e matrizes de cálculo, permitindo-se a identificação clara do valor final dos produtos e serviços.

44. E mais. A jurisprudência do TCU defende a possibilidade de correção de erros formais e inclusão de complementos quando implícitas as informações, em consonância com o princípio do formalismo moderado.

45. Por essas e outras razões, conclui-se que ao ignorar, sem a devida justificativa, a sugestão do parecer técnico de solicitar a composição do BDI à empresa M Alves de



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Lima, e prosseguir com a desclassificação da proposta com base em rígida interpretação dos termos editalícios, a Administração deixou de realizar as diligências devidas e necessárias a fim de instruir o processo, malferindo, em tese, os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, bem como a legislação de regência. [Negritou-se]

45. Na mesma linha de argumentação, a Unidade Instrutiva, na manifestação de ID 1704578, reafirmou o entendimento sobre a possibilidade de realização de diligências, tendo em vista que a informação do BDI, ainda que de forma sintética, encontrava-se presente. Veja-se:

17. O BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) é um percentual que incide sobre o custo direto estimado para a execução de uma obra, abrangendo tributos incidentes, despesas indiretas, riscos e a margem de lucro da empresa. Nessa senda, ao formular a proposta de preços, a licitante deve detalhar em planilha os custos diretos do empreendimento (materiais, mão de obra e equipamentos) e, ao final, aplicar uma taxa correspondente ao BDI, integrando referido valor ao total da proposta.

18. No presente caso concreto, o edital da Tomada de Preços n. 010/2023, além de exigir a planilha orçamentária analítica, contendo o detalhamento dos custos diretos, demandou também a decomposição das despesas indiretas, conforme se extrai da leitura do Anexo IX do edital.

19. Ocorre que a empresa M. Alves de Lima apresentou a planilha orçamentária analítica da seguinte forma:

**Figura 02** – Trecho da planilha orçamentária analítica apresentada pela empresa M. Alves de Lima.

<sup>6</sup> **Figura 01** – Trecho do Anexo IX do edital da Tomada de Preços n. 010/2023.

Modelo Conforme Planilha Orçamentária disponível no Portal da Transparência do Município de Nova Mamoré

Obs.1: Apresentar planilha analítica de composição de custos.

Obs.2: Decompor BDI.

Valor Global da proposta: R\$ \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

Prazo de garantia dos serviços: \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) meses

Prazo de validade da proposta: \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) dias (mínimo 60 dias)

Fonte: ID 1579887, pág. 04 (Realce nosso).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS



Obra  
CONSTRUÇÃO DA ESCOLA 21B

Bancos  
SINAPI - 08/2023 - Rondônia 28,82%  
SBC - 10/2023 - Rondônia

Encargos Sociais  
Desonerado: embutido nos  
preços unitário dos  
insumos de mão de obra, de  
acordo com as bases.

Planilha Orçamentária Analítica										82.383,93
1	SERVIÇOS TÉCNICOS									
1.1	Código	Banco	Descrição	Tipo	Und	Quant.	Valor Unit	Total		
Composiç ão	C-0023	Próprio	ADMINISTRAÇÃO E CONTROLE - (RESP. TÉCNICO E ENCARREGADO)	SERT - SERVIÇOS TÉCNICOS	MES	1.0000000	5.951,78	5.951,78		
Composiç ão Auxiliar	93572	SINAPI	ENCARREGADO GERAL DE OBRAS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SEDI - SERVIÇOS DIVERSOS	MES	1.0000000	3.751,78	3.751,78		
Composiç ão Auxiliar	100365	SINAPI	ENGENHEIRO CIVIL JUNIOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SEDI - SERVIÇOS DIVERSOS	H	22.0000000	100,00	2.200,00		
MO sem LS =>						5.605,28	LS =>	0,00	MO com LS =>	5.605,28
Valor do BDI =>						1.715,30	Valor com BDI =>		7.667,08	
						Quant. =>	16.0000000	Preço Total =>	76.670,80	
1.2	Código	Banco	Descrição	Tipo	Und	Quant.	Valor Unit	Total		
Composiç ão	C-0025	Próprio	TAXAS E EMOLUMENTOS	SERT - SERVIÇOS TÉCNICOS	TX	1.0000000	171,55	171,55		
Insumo	PMNM- 9748010	Próprio	TAXA E EMOLUMENTOS	Taxas	TX	1.0000000	171,55	171,55		
MO sem LS =>						0,00	LS =>	0,00	MO com LS =>	0,00
Valor do BDI =>						49,44	Valor com BDI =>		220,99	
						Quant. =>	2.0000000	Preço Total =>	441,98	

Fonte: ID 1579957, pág. 05.

Figura 03 – Trecho da planilha orçamentária sintética apresentada pela empresa M. Alves de Lima.

15.3	C-0020	Próprio	PLACA DE INAUGURAÇÃO METÁLICA 0,4X0,60M	UN	1	549,01	705,94	705,94	0,06%
Total sem BDI								864,081,90	
Total do BDI								248,666,70	
Total Geral								1.112,948,60	

Fonte: ID 1579957, pág. 03.

20. Percebe-se, assim, que, em consonância com o “Anexo IX”, a planilha de apresentação de proposta de preços da empresa M. Alves de Lima trouxe a composição analítica dos custos diretos, tendo sido aplicado uma taxa correspondente ao BDI de 28,82%, todavia, não houve a decomposição dos custos indiretos, na forma da “obs.2” do referido anexo.

21. Tem-se, assim, que a proposta de preços apresentada foi incompleta, na medida em que foi inserido o valor do BDI, apenas não tendo sido detalhado os custos indiretos que a licitante irá incorrer na execução da obra, o que reforça a visão desta unidade especializada de que a informação do BDI, ainda que de forma sintética, encontrava-se presente, porém não em sua completude, o que demandou a necessidade da administração pública promover diligências destinada a complementar a instrução do processo, a fim de se privilegiar os princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa.

22. Isso porque, o detalhamento dos custos indiretos não teria o condão de alterar o valor da proposta, já que houve a expressa indicação na proposta e planilhas orçamentárias da taxa aplicável a título de despesas indiretas (28,82%). Tem-se, portanto, um mero erro formal que poderia ser corrigido com a execução de diligências.

[...]

24. Sucede-se que, no caso concreto, a administração pública, sem promover diligências, desclassificou a licitante com a melhor proposta, incorrendo em formalismo imoderado ao desclassificar proposta com simples omissões que não afetam o conteúdo propriamente dito da proposta.

25. Outrossim, como colacionado acima, é assente o posicionamento do TCU no sentido de considerar irregular a desclassificação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver, de maneira implícita, o elemento supostamente faltante.

26. Dessa forma, ficou evidenciado que ao ignorar, sem a devida justificativa, a sugestão do parecer técnico de solicitar a composição do BDI à empresa M. Alves de Lima, e prosseguir com a desclassificação da proposta com base em rígida interpretação dos termos editalícios, a Administração deixou de realizar as diligências devidas e necessárias a fim de instruir o processo, malferindo os



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, bem como a legislação de regência. [Negritou-se]

46. Conforme enfatizado pelo Corpo Técnico, não se trata de inserir documento novo, pois, ao contrário do que alegam os responsáveis, *“foi inserido o valor do BDI, apenas não tendo sido detalhado os custos indiretos”*. Ademais, *“a informação do BDI, ainda que de forma sintética, encontrava-se presente, porém não em sua completude, o que demandou a necessidade da administração pública promover diligência”*<sup>27</sup>.

47. É importante ressaltar que o detalhamento do BDI não teria o condão de alterar o valor da proposta, tendo em vista que já havia sido expressamente indicado tanto na proposta como nas planilhas orçamentárias, correspondente ao percentual de 28,82%<sup>28</sup>.

48. Por sua vez, constou no parecer técnico o registro de que *“todas as propostas de preço apresentadas pelas empresas analisadas estão corretas e competitivas”*<sup>29</sup>, cabendo, apenas, durante a fase de julgamento das propostas, o esclarecimento de questão que estava presente, ainda que de forma sintética.

49. Desse modo, responsáveis, enquanto integrantes da Comissão Permanente de Licitação, ao desclassificarem indevidamente a licitante, sob o fundamento de não ter apresentado a composição do BDI, sem a promoção de diligências apropriadas a fim de esclarecer ou complementar a instrução do feito administrativo, incorreram em violação ao art. 43, §3º da Lei n. 8.666/1993, vigente à época.

50. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas anui aos fundamentos constantes no relatório de ID 1704578, que, após análise das justificativas, entendeu pela **ausência de elementos para afastar as irregularidades** atribuídas a **Sílvio Fernandes Villar**, Presidente da CPL, **Hidelvan Tamo Jordan**, suplente da CPL e **Francisco Clézio de Brito**, membro da CPL, dispostas no item II, “a” e “b”, da DM n. 150/2024-GCVCS.

**b) Da responsabilidade de Marcélio Rodrigues Uchôa, Prefeito Municipal**

---

<sup>27</sup> Fl. 11 (ID 1704578).

<sup>28</sup> Fl. 5 (ID 1579957).

<sup>29</sup> Fl. 3 (ID 1580040).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

51. Conforme disposto na DM n. 150/2024-GCVCS, o responsável foi chamado em audiência em face das seguintes irregularidades:

**I – Determinar a AUDIÊNCIA** do Senhor **Marcélio Rodrigues Uchôa** (CPF: \*\*\*.943.052-\*\*), **Prefeito do Município de Nova Mamoré**, para que apresente defesa e/ou justificativas em face de possível descumprimento, conforme abaixo delineado, a teor do exame constante do no item “3.4. responsabilização” do Relatório Técnico (Págs. 12-17, ID 1637615), a saber:

**a) indeferir recurso administrativo**, ratificando decisão da Comissão Permanente de Licitação eivada de vício, posto que deveria ter determinado as diligências apropriadas para esclarecer ou complementar a instrução do processo, como proposto no parecer técnico emitido pelo setor de engenharia, o qual informou que a ausência da composição do BDI não prejudicou a análise da proposta, sugerindo diligências por se tratar da proposta mais vantajosa, em violação ao artigo 43, § 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente ao tempo), bem como ao princípio do formalismo moderado e, ainda, constituindo provável erro grosseiro, na forma do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) c/c artigo 12, § 1º do Decreto nº 9.830/2019, em razão da grave inobservância ao dever de cuidado, diante das suas atribuições,

**b) homologar processo licitatório** sem ater-se aos fatos isolados materialmente relevantes, ignorando, sem a devida justificativa, sugestão do parecer técnico emitido pelo setor de engenharia, não averiguando adequadamente as macroetapas do processo, deixando subsistir decisão recursal sem conter análise nas questões suscitadas pela impugnante, o que resultou na desclassificação da proposta mais vantajosa, em violação ao artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente à época) e, ainda, constituindo possível erro grosseiro, na forma do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) c/c artigo 12, § 1º do Decreto nº 9.830/2019, em razão da grave inobservância ao dever de cuidado, diante das suas atribuições; [Negritou-se]

52. Em acréscimo ao que consta no parágrafo 18 deste parecer, o responsável aduziu, especificamente quanto à responsabilidade do Prefeito Municipal, que: *i*) no processo licitatório, o papel do Prefeito limita-se à homologação do resultado final do certame, conforme art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93; *ii*) atuou de forma diligente e legal ao homologar a decisão da Comissão Permanente de Licitação, que desclassificou a empresa M. Alves de Lima por não ter apresentado a composição do BDI, conforme exigido pelo edital; *iii*) não exerceu juízo discricionário sobre o mérito da desclassificação, mas apenas seguiu a legislação e os pareceres técnicos e jurídicos que apontavam a necessidade de manter a lisura do processo licitatório; *iv*) não houve dolo, má-fé ou erro grosseiro, destacando que o Acórdão 1426/2010 do TCU aponta que a homologação é ato formal que frisa apenas conferir validade ao julgamento da Comissão, sem que o Prefeito possa interferir nos aspectos técnicos; e *v*) a decisão de desclassificação foi baseada em critérios objetivos do edital e da



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

legislação vigente e que cumpriu seu papel de garantir o respeito aos princípios da legalidade, eficiência e impessoalidade, conforme art. 37 da Constituição Federal.

53. No relatório de análise de defesas, o Corpo Técnico entendeu que as justificativas apresentadas não se mostraram suficientes para afastar as irregularidades, entendimento que é acompanhado pelo Órgão Ministerial. Explica-se.

54. A responsabilidade de Marcélio Rodrigues Uchôa, Prefeito Municipal, foi delineada em face dos seguintes pontos: 1º) indeferir o recurso administrativo, ratificando a decisão da Comissão Permanente de Licitação sobre a desclassificação da empresa M. Alves de Lima; e 2º) homologar o processo licitatório sem ater-se aos fatos isolados materialmente relevantes.

55. Relativamente ao indeferimento do recurso administrativo interposto pela empresa M. Alves de Lima, nota-se que, após a Comissão Permanente de Licitação (CPL) julgar improcedente o recurso administrativo interposto pela empresa, os autos foram submetidos à autoridade superior para deliberação.

56. Assim, por meio da Decisão n. 006/PMNM/2024<sup>30</sup> o responsável manifestou-se conclusivamente no processo administrativo, nos seguintes termos:

**V – DA ANÁLISE DO RECURSO**

[...]

11 – Nota-se que ao prestigiar os princípios da moralidade, legalidade, igualdade e eficiência, o legislador constitucional originário teve como destinatária a proteção do interesse público, já que todas as contratações realizadas pelo Estado devem ser realizadas mediante as melhores condições de preço, qualidade e eficiência.

12 – Outro ponto a ser discutido neste Pronunciamento, refere-se ao conceito de vantajosidade não restringir-se somente a valores, abarcando respeito aos princípios norteadores da Administração Pública e aos requisitos trazidos no Edital, o que foi plenamente cumprido pela Empresa ENGFORTE ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES, CNPJ sob o nº 41.146.664/0001-40, uma vez que, esta atende perfeitamente a qualificação técnica e dispõe habilitação jurídica conforme os objetivos lançados no edital.

13 - Diante disso, no que dispõe aos aspectos anteriormente expostos, é cediço que se trate de Recurso Hierárquico com fito de provocar o reexame da matéria fática e de direito já apreciado pela Superintendência de Licitação em sede de análise das razões recursais expostas de Recurso Administrativo apresentado pela concorrente.

**VI – DA DECISÃO**

14 - Isto posto, **após análise detida dos autos**, em especial o objeto do recurso, contrarrazões e parecer técnico lançadas em face do mesmo, com fundamento no artigo 41 da Lei Federal nº 8.666/1993, sem nada mais evocar, **DECIDE-SE POR NÃO ACATAR o recurso interposto pela EMPRESA M ALVES DE LIMA – CNPJ: 48.093.882/0001-03, mantendo-se inalterada a decisão da matéria já**

<sup>30</sup> Fls. 8 a 12 (ID 1580043).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**apreciada pela Comissão de Licitação**, exaurindo deste modo, a esfera administrativa, determinando o prosseguimento do certame licitatório relativo a Tomada de Preço nº10/2023, referente ao Processo Administrativo nº 1622/SEMED/2023. [Negritou-se]

57. Depreende-se que, encaminhados os autos para decisão hierárquica, a autoridade superior também não se manifestou sobre a matéria recursal alegada em sede de recurso administrativo. Na verdade, a decisão ratifica o entendimento da CPL sem abordar os argumentos apresentados pela recorrente ou o próprio conteúdo do parecer técnico de engenharia.

58. Nota-se, portanto, que, ao contrário do que alegou, o responsável adentrou o mérito da desclassificação. Isso porque, **após análise detida dos autos**, manteve a decisão da matéria apreciada pela Comissão de Licitação, a qual, conforme delineado no item “a” deste parecer, desclassificou a indevidamente a licitante, bem como deixou de promover as diligências apropriadas a fim de esclarecer ou complementar a instrução do processo administrativo.

59. Assim, o indeferimento do recurso administrativo e a ratificação da decisão da CPL sem a devida justificativa, limitando-se aos aspectos formais, sem enfrentar o mérito da questão, notadamente a possibilidade de saneamento da falha por meio de diligência, evidenciam deficiência no controle das contratações. Tal controle deveria ter privilegiado a análise substancial da proposta, garantindo maior economia ao certame.

60. Portanto, ao homologar o certame, a autoridade atestou que o procedimento ocorreu de forma regular, sem vícios que pudessem macular a sua legalidade. Dessa forma, conclui-se que a autoridade competente pela homologação tem o dever de verificar a legalidade dos atos praticados na licitação, bem como avaliar a conveniência da contratação do objeto licitado pela Administração.

61. Consoante os julgados do Tribunal de Contas da União (TCU), adota-se como premissa central o entendimento de que a autoridade homologadora é responsabilizada solidariamente pelos vícios identificados no certame, salvo quando estes forem de difícil percepção (vícios ocultos):

A autoridade homologadora é solidariamente responsável pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis. **A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**pela autoridade competente, que não pode ser considerado como meramente formal ou chancelatório.** (Acórdão n. 4843/2017 - Primeira Câmara. Relator: José Múcio Monteiro). [Negritou-se]

62. No caso em análise, a desclassificação da empresa M. Alves de Lima ocorreu irregularmente, sem a devida justificativa e sem o recurso à diligência, o que configurou formalismo exacerbado. Assim, não se trata de vício oculto ou de difícil percepção, uma vez que a falha evidenciada era de natureza formal e passível de correção, conforme evidenciado em parecer técnico no âmbito do processo administrativo.

63. Registra-se, ainda, decisões do Tribunal de Contas da União, nas quais se reconheceu que o ato de homologação dos procedimentos licitatórios equivale à aprovação de todos os atos nele praticados:

A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente sobre tudo o quanto foi realizado pela comissão de licitação. Homologar equivale a aprovar os procedimentos até então adotados. Esse ato de controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização. [Acórdão n. 4.791/2013-2ª Câmara. Relatora: Min. Ana Arraes].

O ato de homologar não deve ser visto meramente sob o ponto de vista formal, mas também como uma revisão da regularidade dos procedimentos até então adotados, em que a autoridade manifesta seu consentimento quanto a cada uma das providências tomadas' [Acórdão n. 3294/2014-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler].

A homologação/ratificação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva contratação. Esse controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização. [Acórdão n. 2463/2024-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler].

64. Nesse contexto, a responsabilização de **Marcélio Rodrigues Uchôa** decorre dos atos por ele praticados na condição de Prefeito Municipal, comprovados por meio de documentos por ele assinados, como é o caso da Decisão n. 006/PMNM/2024<sup>31</sup> e da homologação<sup>32</sup> da licitação.

65. Pelas razões expostas, o Ministério Público de Contas, em sintonia com a derradeira manifestação técnica, entende pela responsabilização de **Marcélio Rodrigues**

---

<sup>31</sup> Fls. 8 a 12 (ID 1580043).

<sup>32</sup> Fl. 19 (ID 1580043).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**Uchôa**, Prefeito Municipal, ante a manutenção das irregularidades dispostas no item I, “a” e “b” da DM n. 0150/2024-GCVCS.

**c) Da responsabilidade de Alanda Castedo Dias, Subprocuradora do Município**

66. Nos termos da DM n. 150/2024-GCVCS, a responsável foi chamada em audiência em face da seguinte irregularidade:

**III – Determinar a AUDIÊNCIA** da Senhora **Alanda Castedo Dias** (CPF: \*\*\*.062.592-\*\*), **Subprocuradora do Município de Nova Mamoré**, para que apresente defesa e/ou justificativas em face de **possível descumprimento na emissão de parecer jurídico pela aprovação de todos os atos e procedimentos adotados no certame**, mesmo havendo parecer técnico emitido pelo setor de engenharia informando de que ausência da composição do BDI não prejudicou a análise da proposta, sugerindo diligências por se tratar da proposta mais vantajosa, em desobediência ao artigo 43, § 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente ao tempo), por ausência de diligências apropriadas a fim de esclarecer ou complementar a instrução do processo, o que contribuiu para a desclassificação da proposta mais vantajosa, em violação ao artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente ao tempo), bem como ao princípio do formalismo moderado e, ainda, constituindo provável erro grosseiro, na forma do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) c/c artigo 12, § 1º do Decreto nº 9.830/2019, em razão da grave inobservância ao dever de cuidado, na qualidade do seu cargo, conforme análise contida no item “3.4. responsabilização” do Relatório Técnico (Págs. 16-17, ID 1637615); [Negritou-se]

67. Em acréscimo aos argumentos dispostos no parágrafo 18 deste parecer, a defendente aduziu, especificamente quanto a responsabilidade da Procuradoria Municipal, em síntese, que: *i*) a sua participação ocorreu dentro do escopo de suas atribuições, vez que a responsabilidade da Procuradoria limita-se a analisar os procedimentos sob a ótica legal, sendo sua função meramente consultiva; *ii*) cumpriu integralmente com suas obrigações ao emitir parecer jurídico sobre a regularidade do procedimento licitatório, atestando as decisões tomadas pela Comissão de Licitação; *iii*) não pode ser responsabilizada por decisões administrativas tomadas pela Comissão de Licitação ou pelo Prefeito, uma vez que sua atuação limitou-se a prestar assessoria jurídica, sem qualquer ingerência sobre o julgamento do mérito das propostas; e *iv*) o parecer jurídico seguiu rigorosamente os princípios da legalidade e da vinculação ao edital, garantindo segurança jurídica das decisões tomadas no processo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

68. Ao analisar as justificativas apresentadas, o Corpo Técnico considerou-as insuficientes para afastar as irregularidades, posicionamento técnico que é apoiado pelo Órgão Ministerial, conforme fundamentos que serão detalhados a seguir.

69. Na essência, a responsabilidade da Subprocuradora Municipal decorreu da emissão de parecer jurídico que aprovou todos os atos e procedimentos adotados no certame, o que resultou na ratificação da decisão de desclassificação da empresa M. Alves de Lima pela CPL, que, conforme verificado, ocorreu de forma indevida.

70. Importante contextualizar que, após o pronunciamento da autoridade competente<sup>33</sup>, os autos do processo administrativo foram encaminhados<sup>34</sup> para emissão de parecer jurídico, com o objetivo de verificar a regularidade do certame licitatório.

71. A manifestação<sup>35</sup> da Procuradoria-Geral do Município apresentou a seguinte fundamentação e conclusão:

**DA FUNDAMENTAÇÃO**

A matéria em comento encontra amparo jurídico no artigo 37, inciso XXI, da constituição federal do Brasil, de onde se extrai a necessidade do processo licitatório para aquisição de obras, serviços, compras e alienações, por parte da administração pública. O qual obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, buscando encontrar a proposta mais vantajosa para a administração, sem prejuízo da isonomia entre os competidores interessados no certame.

[...]

Do mandamento constitucional, podemos extrair, dentre outros, dois pilares de sustentação jurídica, quais sejam a possibilidade de a administração pública poder selecionar a proposta mais vantajosa para seus próprios interesses princípio da supremacia dos interesses públicos, e poder ofertar igualdade de competição aos interessados em contratar com a administração pública princípio da isonomia.

Encontra-se, ainda, anexada aos autos, a cópia do ato de designação da Comissão Permanente de Licitação. Por fim, a minuta do instrumento convocatório e do contato foram devidamente aprovadas pela Assessoria Jurídica desta Prefeitura, conforme estabelece o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, concluindo satisfatoriamente a fase interna do procedimento.

Das documentações exigidas da empresa para licitar com a Administração Pública, a Lei de Licitações dispõe sobre habilitação técnica e jurídica, documentos que foram analisados por esta Procuradoria, analisando inclusive ato constitutivo da empresa e suas alterações, procurações dos respectivos representantes nas licitações, documentação de sócios e representantes legal, bem como, a apresentação dentro de sua validade das certidões negativas de âmbito federal, estadual e municipal estando os documentos que me foram enviados em conformidade com a Lei nº. 8.666/93 e demais normas regulamentadoras da matéria.

**DA CONCLUSÃO**

<sup>33</sup> Fls. 8 a 12 (ID 1580043).

<sup>34</sup> Fl. 13 (ID 1580043).

<sup>35</sup> Fls. 16 a 18 (ID 1580043).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Diante o exposto, **opino pela aprovação de todos os atos e procedimentos adotados até a presente data**, tendo finalizado o certame licitatório dentro dos parâmetros definidos na Lei de Licitações, e assim **opino pela HOMOLOGAÇÃO da presente licitação** com a empresa vencedora do certame. [Negritou-se]

72. Infere-se do parecer jurídico acima transcrito que a responsável, na condição de Subprocuradora Municipal, instada a se manifestar acerca da regularidade do certame licitatório, deixou de indicar qualquer óbice legal aos termos da contratação, o que resultou na homologação e adjudicação do objeto em face da empresa Engforte Engenharia e Construções, no valor de R\$ 1.150.234,59 (um milhão, cento e cinquenta mil, duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e nove centavos)<sup>36</sup>.

73. Ressalte-se que a diferença entre o valor contratual e a proposta da licitante desclassificada foi de R\$ 37.285,99, o que, segundo o Corpo Técnico, “*representa mais de 3% do montante total da proposta da empresa M. Alves de Lima*”<sup>37</sup>.

74. Em verdade, a responsável limitou-se a opinar sobre a regularidade formal do processo administrativo, sem abordar a questão da composição do BDI, tampouco a desclassificação da empresa M. Alves de Lima, ainda que houvesse nos autos parecer técnico emitido pelo setor de engenharia sugerindo diligências, por se tratar de proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

75. Na esfera administrativa de Controle Externo da Administração Pública, o Tribunal de Contas da União – TCU tem se posicionado pela possibilidade de responsabilização do parecerista jurídico, por dolo, culpa ou erro grosseiro, induzindo o administrador público à prática de ato grave irregular ou ilegal<sup>38</sup>.

76. Neste sentido, é, *mutatis mutandis*, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, como, por exemplo, a Decisão n.º 138/2011, do Processo n. 3937/2010, de relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto:

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. DENÚNCIA. PODER EXECUTIVO DO ESTADO. SEPLAN. CONTRATO ADMINISTRATIVO. ILEGALIDADE. CORRESPONSABILIDADE DO PROCURADOR GERAL ADJUNTO. MULTA. RECURSO. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. IMPROCEDENTE. PRAZO VINTENAL. CC/1916. PEDIDO DE AFASTAMENTO DA

<sup>36</sup> Fl. 19 (ID 1580043).

<sup>37</sup> Fl. 14 (ID 1704578).

<sup>38</sup> Essa é a linha de entendimento defendida no Acórdão 362/2018-Plenário, Acórdão 7181/2018-2ª Câmara, Acórdão 13375/2020-1ª Câmara, entre outros.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

RESPONSABILIDADE. PARECER. CARÁTER OPINATIVO. AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO. ARGUIÇÕES IMPROCEDENTES. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE PESSOAL E SUBJETIVA. NEXO CAUSAL. CULPA IN VIGILANDO. NEGLIGÊNCIA GRAVE E INEQUÍVOCA. APROVAÇÃO DE PARECER FLAGRANTEMENTE OMISSO, OBSCURO E EQUIVOCADO. SINGULARIDADE INDEVIDAMENTE PRESUMIDA. RECUSA DA ANÁLISE DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REQUISITOS INDISPENSÁVEIS À VALIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA. AUSÊNCIA DE MEDIDAS ACAUTELADORAS OU RESSALVA DE POSIÇÃO PESSOAL DO RECORRENTE. FORTES INDÍCIOS DE DOLO EVENTUAL. CIRCUNSTÂNCIAS ANORMAIS INDICADORAS DE FRAUDE. CONVÊNIA DA CONSULTORIA JURÍDICA. CONDUTAS INCOMPATÍVEIS COM OS DITAMES DA BOA FÉ OBJETIVA. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO.

1. **Há a possibilidade de responsabilidade do chefe da consultoria jurídica na aprovação do parecer, desde que presentes os requisitos da responsabilidade pessoal e subjetiva, ou seja, o nexo causal acompanhado de culpa em sentido largo (imprudência, negligência, imperícia) ou dolo, devidamente comprovados e fundamentados de forma idônea. Ao contrário do que alega o recorrente, o caráter opinativo do parecer não afasta, de per si, a possibilidade de imputação do ilícito ao agente público.** Diante da necessidade de construção de critérios objetivamente controláveis, a aferição do dolo é realizada mediante o confronto com padrões de conduta compatíveis com a boa-fé objetiva. Já a culpa é aferida pela adoção ou não de condicionantes reais de cautela. Compete ao chefe da consultoria jurídica, ao aprovar parecer de seu subordinado, realizar o exame panorâmico e seletivo da confiabilidade objetiva do parecer.

2. No caso objeto da pretensão recursal, é inequívoco o nexo causal entre o ilícito ocorrido e a conduta do recorrente, ao aprovar, na condição de Procurador Geral Adjunto, parecer que avalizou contratação direta ilegal. Em ato contínuo, o recorrente vistou o instrumento contratual firmado. Os elementos vertidos nos autos permitem concluir, seguramente, quando menos, pela culpa in vigilando do recorrente, senão pelo dolo eventual. A manifestação aprovada pelo recorrente é gravemente obscura no exame da suposta singularidade, que foi indevidamente presumida, e absolutamente omissa quanto ao exame da notória especialização, que sequer foi cogitada embora a consultoria tenha sido expressamente instada pelo gestor a respeito. Parecer carente dos caracteres mínimos para lhe conferir uma confiabilidade objetiva suficiente para merecer aprovação pelo superior hierárquico. A aprovação de parecer pelo recorrente, nessas circunstâncias peculiares, configura omissão gravíssima, pois as flagrantes imperfeições nele contidas seriam facilmente constatáveis pelo superior hierárquico, mesmo sem compulsar os autos, mediante simples leitura panorâmica do documento. Mesmo contrariando expressa disposição legal, não instou o parecerista a corrigir a omissão capital. Deveria o recorrente requerer as medidas necessárias a tornar o parecer minimamente aceitável ou, ao menos, ressaltar seu entendimento pessoal. Nessas condições, é absolutamente seguro afirmar pela negligência do recorrente, senão, dada a anormalidade da omissão, pelo dolo eventual.

4. A par disso, há veementes indícios que afastam as condutas praticadas na boa-fé objetiva e sinalizam um concerto entre os agentes para viabilizar a contratação direta, com a conviência da consultoria jurídica.

5. Forçoso negar provimento ao recurso, mantendo-se inalterado o Acórdão que lhe cominou multa. [Decisão n.º 138/2011, do Processo n.º 3937/2010, de relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto].

77. Em acréscimo, cita-se o seguinte entendimento firmado pelo TCE/RO:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

REPRESENTAÇÃO. PROMOTOR DE JUSTIÇA. LEGITIMIDADE. OCORRÊNCIAS DE ILEGALIDADES OU IRREGULARIDADES. CABIMENTO. CONHECIMENTO. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DE MÉDICOS. CONTRARIEDADE à CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO APLICAÇÃO DA LEI. SÚMULA 347 DO STF. AFETAÇÃO AO PLENÁRIO. CRIAÇÃO OU AUMENTO DE DESPESA OBRIGATORIA DE CARÁTER CONTINUADO. NÃO INSTRUÇÃO COM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ILEGALIDADE. DECLARAÇÃO COMO DESPESA NÃO AUTORIZADA, ILEGAL E LESIVA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. RESPONSABILIZAÇÃO, COM APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RESPONSABILIDADE DO PREFEITO, E, **POR ERRO GROSSEIRO OU CULPA GRAVE, DO PARECERISTA. PRECEDENTES DESTE TCE/RO.** [...] 4. **O erro grosseiro ou culpa grave de parecerista ensejam sua responsabilização.** Precedentes deste TCE/RO. [TCE/RO. Pleno. Acórdão n. 00125/18. Proc. n. 03892/13. Relator: José Euler Potyguara Pereira de Mello. Julgamento: 19/04/2018]. [Destacou-se]

78. Ainda no ponto, a doutrina de Marçal Justen Filho, ao comentar sobre a responsabilidade da Assessoria Jurídica, assim leciona<sup>39</sup>:

Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal e solidária pelo que foi praticado, ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. **Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo. A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas.** Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões. [...] [Negritou-se]

79. Sobre a atividade do parecerista jurídico, pertinente destacar que Ministro Benjamin Zymler, no voto que conduziu o Acórdão n. 19/2002-Plenário, assim se posicionou: *“Esta atividade não pode ser tida como imune à responsabilização. O parecerista, ao assinar a peça que lhe cabe produzir por dever funcional, assume a responsabilidade pelo seu conteúdo. Não está livre para lançar peças contrárias ao direito. Deve, como qualquer servidor público, assumir as obrigações inerentes ao seu cargo”*.

80. Para complementar, cita-se, ainda, posicionamento mais recente, no mesmo sentido:

---

<sup>39</sup> JUSTEN FILHO, Marçal - *in* Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 6ª ed. São Paulo: Dialética, 1999. p. 370.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Responsabilidade. Culpa. Parecerista. Parecer jurídico. Fundamentação. O parecer jurídico que não esteja fundamentado em razoável interpretação da lei, contenha grave ofensa à ordem pública ou deixe de considerar jurisprudência pacificada do TCU pode ensejar a responsabilização do seu autor, se o ato concorrer para eventual irregularidade praticada pela autoridade que nele se embasou. [Acórdão 13375/2020 Primeira Câmara. Pedido de Reexame, Relator: Ministro Benjamin Zymler].

81. No caso concreto, ficou evidenciado que a Administração agiu de forma inadequada ao: **1º)** ignorar, sem justificativa plausível, a sugestão do parecer técnico de solicitar a composição do BDI à empresa M. Alves de Lima; **2º)** prosseguir com a desclassificação da proposta baseando-se em uma interpretação excessivamente rígida dos termos do edital; e **3º)** deixar de realizar diligências necessárias para instruir adequadamente o processo.

82. Essas ações afrontaram os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, além de violar a legislação vigente à época. A Administração deveria ter adotado uma postura mais flexível, buscando esclarecer eventuais dúvidas e permitindo a correção de erros sanáveis, em conformidade com o princípio do formalismo moderado.

83. Em resumo, as camadas das linhas de defesa do controle das contratações – Comissão Permanente de Licitação (CPL), autoridade superior e parecerista jurídico – apresentaram falhas em sua atuação no processo em questão, pois: **1)** acataram o parecer técnico, porém não fundamentaram adequadamente a decisão de não conceder à empresa recorrente a oportunidade de apresentar a composição do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas); e **2)** em suas manifestações sobre o mérito, não exploraram ou refutaram de forma satisfatória os argumentos apresentados no recurso administrativo da empresa recorrente.

84. Sendo assim, a responsável, enquanto Subprocuradora Municipal, emitiu parecer jurídico omissivo ao não apontar a violação do art. 43, §3º da Lei n. 8.666/1993, que prevê a possibilidade de realização de diligências para esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório. Ademais, deixou de recomendar a promoção de diligências apropriadas para elucidar questões pendentes e aprimorar a instrução processual.

85. Esta conduta demonstra uma inobservância significativa do dever de cuidado inerente ao cargo de Subprocuradora Municipal, caracterizando uma falha no exercício de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

suas atribuições. Consequentemente, justifica-se a manutenção de sua responsabilização no caso em questão.

86. A conduta resultou em ofensa aos princípios da economicidade, da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, podendo ser caracterizada como erro grosseiro pois, como Subprocuradora Municipal, era esperado que atuasse com elevada diligência na análise do caso, verificando a existência de jurisprudência do TCU que permite a complementação de informações constantes, ainda que de forma sintética, na proposta comercial.

87. Nota-se que, diante do parecer técnico e do recurso administrativo apresentado pela empresa M. Alves de Lima, poderia ter opinado de forma diferente, buscando a garantia da proposta mais vantajosa, à luz do formalismo moderado.

88. Assim, a conduta da responsável não apenas prejudicou o andamento adequado do processo, mas também contribuiu para a exclusão indevida da proposta economicamente mais vantajosa para a Administração Municipal, contrariando o interesse público e os princípios que regem as licitações.

89. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas, em sintonia com a derradeira manifestação técnica, entende pela responsabilização de **Alanda Castedo Dias**, Subprocuradora Municipal, ante a manutenção das irregularidades dispostas no item III da DM n. 0150/2024-GCVCS.

### **III – DA RESPONSABILIZAÇÃO**

90. Acerca da responsabilização, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.*”.

91. Nesse contexto, o Decreto n. 9.830/2019, ao regulamentar a matéria, estabeleceu no art. 12, §1º o conceito de erro grosseiro:

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.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§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.

92. Já no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia definiu-se, no Acórdão APL-TC 00037/23, o seguinte sobre erro grosseiro:

[...] 7. Configura erro grosseiro, o agente que pratica ato administrativo culposo de natureza grave, decorrente de elevada imprudência, negligência e imperícia, em razão de inobservância do dever de cuidado objetivo quanto às normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, bem como de direito tributário e econômico, critérios científicos e técnicos, além da violação aos princípios constitucionais e infraconstitucionais no desempenho de suas funções, conforme disposto no art. 28, caput, da LINDB c/c art. 12, caput e §1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

8. Para os fins de responsabilização, a instrução processual deverá revelar, por todos os meios em direito admitidos, que o responsabilizado tenha cometido o ilícito mediante a prática de ato doloso ou com culpa grave (erro grosseiro). A ausência desses elementos subjetivos exclui a responsabilidade, ainda que possa subsistir a própria infração; [...]

93. No presente caso, a responsabilização dos agentes públicos foi delineada pela Unidade Instrutiva no tópico 3.4 do relatório de ID 1637615 e apresentadas, sinteticamente, no relatório de ID 1704578, para fins de sua manutenção. Veja-se:

27. Por conseguinte, verifica-se que os Srs. Sívio Fernandes Villar (CPF: \*\*\*.333.442-\*\*), presidente da CPL; Hildevan Tamo Jordan (CPF: \*\*\*.979.302-\*\*), suplente da CPL; Francisco Clézio de Brito (CPF: \*\*\*.403.802-\*\*), membro da CPL, conduziram a sessão pública, tendo promovido a desclassificação da empresa M. Alves de Lima, sem promover as ações apropriadas a fim de esclarecer ou complementar a instrução do feito administrativo.

28. Ainda, o Sr. Marcélio Rodrigues Uchôa (CPF: \*\*\*.943.052-\*\*), prefeito municipal, indeferiu o recurso administrativo e ratificou a decisão da CPL que desclassificou, irregularmente, a licitante por não apresentar a composição do BDI. Em seguida, homologou o processo licitatório, reiterando essa decisão.

29. Já a Sra. Alanda Castedo Dias (CPF: \*\*\*.062.592-\*\*), subprocuradora municipal, emitiu parecer jurídico omissivo em relação à violação ao art. 43, § 3º da Lei n. 8.666/1993, por ausência de diligências apropriadas a fim de esclarecer ou complementar a instrução do processo.

30. Tais condutas resultaram na desclassificação indevida de licitante, sem a realização das diligências devidas e necessárias a fim de instruir o processo, malferindo os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, bem como a legislação de regência.

[...]

35. Por sua vez, o erro grosseiro nas condutas dos Srs. Sívio Fernandes Villar, Hildevan Tamo Jordan, Francisco Clézio de Brito, Marcélio Rodrigues Uchôa e Alanda Castedo Dias evidencia-se na medida em que há parecer técnico do setor de engenharia informando que a proposta de preços estava correta em termos de valores



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e cálculos, não tendo a ausência da planilha de composição do BDI influenciado na análise. Ainda assim, recomendava-se a realização de diligências para apresentação da composição, o que não foi acatado pelos agentes públicos referidos acima, **que sequer consignaram nos autos o motivo pelo qual não promoveram diligências para saneamento da documentação.**

36. Portanto, os Srs. Sílvio Fernandes Villar, Hildevan Tamo Jordan, Francisco Clézio de Brito, Marcellio Rodrigues Uchôa e Alanda Castedo Dias devem ser responsabilizados por suas respectivas condutas, eivadas de erro grosseiro, ao ignorar, sem a devida justificativa, a recomendação do parecer técnico para solicitar à empresa M. Alves de Lima a composição do BDI e ao prosseguir com a desclassificação da proposta com base em uma interpretação rígida dos termos editalícios, em afronta aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, bem como à legislação de regência.

94. Desse modo, em atenção ao art. 28, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) c/c o art. 12, *caput* e § 1º do Decreto Federal n. 9.830, de 2019, infere-se que a conduta dos responsáveis, que implicou na violação ao disposto no art. 43, §3º da Lei n. 8.666/93 e aos princípios dispostos no art. 3º do mencionado normativo, tais como a seleção da proposta mais vantajosa e o formalismo moderado, consubstanciam-se, no caso específico dos autos, no mínimo, em prática de ato culposo de natureza grave (erro grosseiro).

95. Considerando a gravidade das impropriedades, que se mostraram irregulares e insanáveis, notadamente ante a inviabilidade da decretação de nulidade do contrato no caso concreto, conforme adiante será abordado, entende-se pela aplicação de multa aos responsáveis.

#### **IV – DA INVIABILIDADE DA DECRETAÇÃO DE NULIDADE DO CONTRATO NO CASO CONCRETO**

96. De pronto, o Ministério Público de Contas anui ao entendimento técnico no que tange à inviabilidade da anulação do Contrato n. 022/PMNM/2024, firmado entre o Município de Nova Mamoré e a empresa Engforte Engenharia e Construções.

97. Em razão disso, transcreve-se a fundamentação disposta no relatório de ID 1704578, nos termos seguintes:

39. Como consignado, a Tomada de Preços n. 010/2023 (Processo Administrativo n. 1622/SEMED/2023) objetivou a contratação de empresa especializada para a construção de uma escola na linha 21 B, situada no distrito de Palmeiras, no município de Nova Mamoré, com valor estimado de R\$ 1.493.825,75.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

40. No transcurso do certame, a empresa M. Alves de Lima apresentou proposta no valor de R\$ 1.112.948,60, a qual foi indevidamente desclassificada. Em razão disso. O objeto foi adjudicado à empresa Engfort Engenharia e Construções, resultando na formalização do Contrato n. 022/PMNM/2024 (ID 1703020) em **24.04.2024**, no montante de R\$ 1.150.234,59.

41. Como se verifica, a diferença entre o valor contratual e a proposta da licitante desclassificada é de R\$ 37.285,99, **o que representa pouco mais de 3% do montante total da proposta da empresa M. Alves de Lima.**

42. Por sua vez, a obra vem sendo executada desde 24.04.2024, já tendo sido empenhado e pago o montante de R\$ 1.001.430,24. Esse cenário indica que as obras já se encontram avançadas e próximas de serem finalizadas.

43. Nesse contexto, considerando que a execução de obras envolve custos de desmobilização e mobilização de mão de obra e maquinários, além dos custos administrativos para realização de uma nova licitação, e o impacto decorrente da paralisação de uma obra já em estágio avançado, **esta unidade técnica, apesar das irregularidades identificadas no processamento da Tomada de Preços n. 010/2023, entende, neste momento, não ser prudente a decretação de nulidade do Contrato n. 022/PMNM/2024, pois tal medida poderia acarretar ainda mais prejuízos à população daquela localidade.**

44. Isso porque a diferença de 3% em relação à proposta da licitante desclassificada não permite concluir que, após a execução de quase a totalidade da obra, a empresa M. Alves de Lima conseguiria finalizar o remanescente do contrato mantendo essa mesma margem de economia.

45. A título ilustrativo, a economia de pouco mais de 3% em relação à proposta contratada é sobre o total da obra. Ocorre que, tal economia pode ter sido obtida pelo fato da licitante com a melhor proposta executar a etapa de fundação com um valor inferior à 6% e, a fase de acabamento com montante superior a 3% do valor consignado pela licitante vencedora para execução das mesmas etapas da obra.

46. Nesse contexto, considerando o atual estágio da obra, não há como afirmar que a decretação de nulidade do Contrato n. 022/PMNM/2024 e a contratação de uma nova empresa acarretarão, de fato, em economia para a Administração. Pelo contrário, a pouca diferença entre o valor contratual e a proposta da licitante desclassificada, aliado ao avançado estágio da obra e a repercussão social negativa com a paralisação da obra, reforça a inadequação de eventual decretação da nulidade contratual.

98. Nesse sentido, considerando o estágio avançado das obras, principalmente por tratar da construção de uma escola na zona rural de Nova Mamoré (Linha 21 B), sopesando-se os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como o interesse público envolvido, opina-se, na mesma linha do relatório técnico, pela inviabilidade da decretação de nulidade do Contrato n. 022/PMNM/2024, consoante os fundamentos acima dispostos.

99. Por fim, anui-se à propositura da Unidade Técnica no sentido de alertar aos responsáveis para que, em futuras contratações, não incorram nas irregularidades identificadas neste feito.

## V – CONCLUSÃO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

100. Diante de todo o exposto, em consonância com a análise técnica, o **Ministério Público de Contas opina** seja(m):

**I** – preliminarmente, pelo **conhecimento** da Representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996, bem como no art. 82-A, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas;

**II** – no mérito, pela **procedência** da Representação formulada pela empresa M. Alves de Lima, representada por seus advogados legalmente constituídos, em razão da configuração de irregularidades ocorridas na Tomada de Preços n. 010/2023, que culminou na desclassificação indevida da Representante, violando o art. 43, §3º da Lei n. 8.666/1993 e aos princípios do art. 3º do mencionado normativo, tais como a seleção da proposta mais vantajosa e o formalismo moderado;

**III** – **declarada a ilegalidade da Tomada de Preços n. 010/2023** e, por consequência, do Contrato n. 022/PMNM/2024, celebrado com a empresa Engforte Engenharia e Construções, **sem pronúncia de nulidade**, em razão das seguintes irregularidades:

**1. De responsabilidade de Sílvio Fernandes Villar**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Nova Mamoré; **Hildevan Tamo Jordan**, Suplente da Comissão Permanente de Licitação Municipal e **Francisco Clézio de Brito**, membro da Comissão Permanente de Licitação Municipal:

**a)** desclassificar indevidamente licitante, sob o fundamento de não ter apresentado a composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), sem apresentar justificativa - tanto na Ata de Julgamento da Proposta, como na Resposta ao Recurso interposto pela empresa desclassificada, de não acatar a sugestão do parecer técnico emitido pelo setor de engenharia, o qual informou que tal ausência não prejudicou a análise da proposta, tendo sugerido a solicitação do documento à empresa por se tratar da proposta mais vantajosa, princípio contido no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, vigente ao tempo, bem como em violação ao princípio do formalismo moderado e, ainda, constituindo erro grosseiro, na



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

forma do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) c/c artigo 12, § 1º do Decreto nº 9.830/2019, em razão da grave inobservância ao dever de cuidado, diante das suas atribuições; e

b) Deixar de promover as diligências apropriadas a fim de esclarecer ou complementar a instrução daquele feito administrativo, em violação ao artigo 43, § 3º da Lei nº 8.666/1993, vigente à época.

**2. De responsabilidade de Marcélio Rodrigues Uchôa, Prefeito Municipal:**

a) indeferir recurso administrativo, ratificando decisão da Comissão Permanente de Licitação eivada de vício, posto que deveria ter determinado as diligências apropriadas para esclarecer ou complementar a instrução do processo, como proposto no parecer técnico emitido pelo setor de engenharia, o qual informou que a ausência da composição do BDI não prejudicou a análise da proposta, sugerindo diligências por se tratar da proposta mais vantajosa, em violação ao artigo 43, § 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente ao tempo), bem como ao princípio do formalismo moderado e, ainda, constituindo erro grosseiro, na forma do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) c/c artigo 12, § 1º do Decreto nº 9.830/2019, em razão da grave inobservância ao dever de cuidado, diante das suas atribuições; e

b) homologar processo licitatório sem ater-se aos fatos isolados materialmente relevantes, ignorando, sem a devida justificativa, sugestão do parecer técnico emitido pelo setor de engenharia, não averiguando adequadamente as macroetapas do processo, deixando subsistir decisão recursal sem conter análise nas questões suscitadas pela impugnante, o que resultou na desclassificação da proposta mais vantajosa, em violação ao artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente à época) e, ainda, constituindo erro grosseiro, na forma do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) c/c artigo 12, § 1º do Decreto nº 9.830/2019, em razão da grave inobservância ao dever de cuidado, diante das suas atribuições.

**3. De responsabilidade de Alana Castedo Dias, Subprocuradora Municipal:**

a) Emitir parecer jurídico pela aprovação de todos os atos e procedimentos adotados no certame, mesmo havendo parecer técnico emitido pelo setor de engenharia



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

informando de que ausência da composição do BDI não prejudicou a análise da proposta, sugerindo diligências por se tratar da proposta mais vantajosa, em desobediência ao artigo 43, § 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente ao tempo), por ausência de diligências apropriadas a fim de esclarecer ou complementar a instrução do processo, o que contribuiu para a desclassificação da proposta mais vantajosa, em violação ao artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 (vigente ao tempo), bem como ao princípio do formalismo moderado e, ainda, constituindo erro grosseiro, na forma do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) c/c artigo 12, § 1º do Decreto nº 9.830/2019, em razão da grave inobservância ao dever de cuidado, na qualidade do seu cargo.

**IV – Aplicadas multas**, individualmente, a **Marcélio Rodrigues Uchôa**, Prefeito Municipal, **Alana Castedo Dias**, Subprocuradora Municipal, **Sílvio Fernandes Villar**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Nova Mamoré; **Hildevan Tamo Jordan**, Suplente da Comissão Permanente de Licitação Municipal e **Francisco Clézio de Brito**, membro da Comissão Permanente de Licitação Municipal, com fundamento no artigo 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96, em razão das irregularidades consignadas nos autos; e

**V - Alertar os responsáveis** para que, em processos licitatórios futuros, observem rigorosamente as disposições legais pertinentes, evitando a ocorrência de irregularidades similares, sob pena de responsabilização e aplicação de sanções mais gravosas.

Porto Velho/RO, 07 de março de 2025.

(assinado eletronicamente)

**MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO**  
Procurador do Ministério Público de Contas

Em 7 de Março de 2025



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO  
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE CONTAS