PROCESSO:	00270/21
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura do Município de São Francisco do Guaporé
INTERESSADO:	Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar - PAP
ASSUNTO:	Comunicado de suposta irregularidade por desclassificação de proposta comercial considerada inexequível no Pregão Eletrônico n. 006/2021, cujo objeto é aquisição de serviços e fornecimento de internet - banda larga.
RESPONSÁVEL:	Alcino Bilac Machado – CPF 341.759.706-49 Prefeito do Município de São Francisco do Guaporé
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Processo Apuratório Preliminar, originado pela remessa, à Ouvidoria do Tribunal de Contas, de comunicado de possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Prefeitura do Município de São Francisco do Guaporé, conforme consta no Despacho 0272616 /2021/GOUV, de 12 de fevereiro de 2021 (ID=994525).

2. Do referido Despacho, transcrevemos a narrativa que foi recebida pela Ouvidoria (sic):

> Informo que aportou nesta Ouvidoria manifestação apontando suposta irregularidade, em atos e procedimentos inerentes ao Pregão Eletrônico nº 006/2021, deflagrado pelo Município de São Francisco do Guaporé, cujo objeto é aquisição de serviços de fornecimento de internet - banda larga para prefeitura municipal e suas secretarias.
>
> A autoria da manifestação, acionou a Ouvidoria em dois momentos, no primeiro (Demanda 1622/21-GOUV) apresentou a seguinte argumentação:
>
> *"Gostaria de saber se está certo o procedimento do pregoeiro da Prefeitura de São Francisco do Guaporé para o pregão acima.*
>
> *Para o lote 1 de Internet a empresa que ofertou lance de R$ 60.000,00 foi desclassificada por alegação do pregoeiro de que houve inexequibilidade.*

Sendo que nem foi aceito a intenção de recurso da empresa que COMPROVARIA A EXEQUIBILIDADE pois tem contratos em andamento com valores equivalentes ao do lance ofertado.

Optando por pagar R$ 432.000,00 no lugar de pagar R$ 60.000 reais pelo mesmo serviço ou seja 700% a mais. "

À princípio, em resposta a este contato, esta Ouvidoria orientou o manifestante a formalizar, caso entendesse, Representação junto ao TCE-RO, nos termos do Regimento Interno, por se tratar de licitante, e frente a isto, ele entendeu por provocar novamente a Ouvidoria, alegando o que segue:

"Por favor rever a minha manifestação1622/2021 [...] na manifestação 1622/2021 referente ao pregão relatei que o pregoeiro pagou 700% a mais (desclassificou a proposta de R$ 60.000,00 e classificou por R$ 432,000,00 - pagando R$ 372.000 a mais por serviço de internet) alegando que a proposta de R$ 60.000 seria inexequível, nem ao menos aceitando a intenção de recurso da empresa que alegou que poderia comprar a exequibilidade. Considero um absurdo uma prefeitura pequena igual São Francisco pagar R$ 432.000 por internet quando se poderia pagar R$ 60.000 e deu a impressão que na manifestação anterior não foi lido a minha reclamação. O fato se deu após o término do pregão o que impede a impugnação e a intenção de recurso foi indeferida impedindo a defesa do licitante que ofertou valor de apenas 16% do valor da vencedora. O que ocorre nesse processo não é a proposta inexequível e sim a média do pregão ter sido feito com valor exageradamente alto. Basta ver as licitações de outras prefeituras para o mesmo serviço que verá o quando está exagerado o valor de média desse pregão. "

Na intenção de atestar a situação acima relatada, a manifestação veio acompanhada da Ata registrada na plataforma LICITANET ID 0272617, onde se deu os registros do certame em comento, inclusive o alegado acima.

Diante disso, e considerando o teor da demanda, encaminho a manifestação recebida a essa Secretaria Geral de Controle Externo, para conhecimento e análise em sede de Procedimento Apuratório Preliminar - PAP, nos termos do parágrafo único, art. 5º da Resolução 291/2019/TCE-RO.

3. Autuada a documentação, conforme determinação do Relator, houve sua remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

4. Como tem sido recentemente implantado critérios de seletividade para análise das demandas de fiscalização neste Tribunal, a metodologia adotada para a apresentação deste

relatório é a de apresentar, antes da análise da documentação, uma breve consideração sobre a atuação dos órgãos de controle.

5. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.

6. Esses critérios existem, pois é impossível que uma entidade ou órgão consigam exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.

7. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina 'universo de controle', o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.

8. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

9. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.

10. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.

11. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.

12. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.

13. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:

> Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.

14. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.

15. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão remetidos à Secretaria- Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.

16. Nota-se, então, que a análise deve ser apresentada em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).

17. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

3. ANÁLISE TÉCNICA

18. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade (art. 6, I a III, Resolução 291/2019/TCE-RO), já que se trata de matéria de competência do Tribunal de Contas, que os fatos estão narrados de forma clara e coerente, e, em princípio, há elementos de convicção razoáveis para dar início a uma possível ação de controle.

19. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.

20. A Resolução n. 291/2019/TCE-RO foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE-RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.

21. A Portaria estabelece que a análise da seletividade é feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

22. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a Portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:

a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;

b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;

c) Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;

d) Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.

23. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

24. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019/TCE-RO).

25. Após essa verificação, considera-se apta a ser selecionada a informação que atingir, no mínimo, 48 pontos na matriz GUT (art. 5º, da Portaria n. 466/2019/TCE-RO).

26. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a **pontuação de 59 no índice RROMa** e a pontuação de **48 na matriz GUT**, o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.

27. Sobre os fatos narrados à Ouvidoria de Contas, acrescentamos o que segue.

28. O Pregão Eletrônico n. 006/2021 foi aberto visando à contratação, por um período de 12 (doze) meses, de serviços de link dedicado de internet por fibra ótica de 300 megabytes (lote 1) e de internet por fibra ótica de 100 megabytes (lote 2), conforme Edital anexado aos autos (ID=998029).

29. O autor do comunicado fez chegar à Ouvidoria, também, a Ata de Realização do Pregão Eletrônico n. 006/2021, expedida pela plataforma eletrônica Licitanet (págs. 4 a 10 do ID=994525).

30. No referido documento, consta que a licitante **Rondon Telecom Ltda. – EPP**, CNPJ 09.256.492/0001-55, houvera oferecido para o lote 1 da disputa (link dedicado de internet de fibra ótica de 300 mb) o valor de R$ 60.000,00/ano (R$ 5.000,00/mês) e **teve sua proposta desclassificada sumariamente, por suposta inexequibilidade, apesar de declarar, enfaticamente[1], que poderia comprovar que o seu preço era viável e que poderia, sim, ser honrado, inclusive mediante atestado de capacidade técnica**.

31. Ainda assim, **não lhe foi concedido direito a recurso**, conforme pág. 8, ID=994525.

32. De acordo com o Relatório de Vencedores dos Itens, também extraído da Licitanet (ID=998036), o lote n. 1 do Pregão foi adjudicado pelo valor de R$ 432.000,00/ano (R$ 36.000,00/mês) ao licitante **Videosat Serviços de Informática Ltda**. – CNPJ 08.769.659/0001-19.

[1] Vide os destaques em amarelo nas págs. 5, 6, 7, 8 do ID=994525.

33. A proposta de preços da Videosat, pois, é superior em R$ 396.000,00/ano, em relação ao preço ofertado pela Rondon, o qual foi considerado inexequível.

34. Por outro lado, a proposta adjudicada à Videosat representou uma "economia" em relação ao valor inicialmente orçado (R$ 738.000,00) de quase 60%. Essa variação significativa entre os valores estimado e adjudicado pode representar uma superavaliação do preço de mercado que norteou o julgamento das propostas, permitindo distorções neste julgamento.

35. Chama a atenção também, que o lote n. 2 da licitação (internet de fibra ótica de 100 mb) foi adjudicado, igualmente, para a empresa Videosat, a um preço significativamente menor em relação ao lote 1 (de R$ 67.195,00/ano - R$ 5.599,58/mês).

36. De se destacar, ainda, que o preço anual ofertado no lote n. 2 pela empresa Rondon foi apenas R$ 3,00 menor que o ofertado pela Videosat Ltda. (R$ 67.198,00 e R$ 67.195,00, respectivamente), conforme ID=998062.

37. Segue Quadro demonstrativo das propostas apresentadas pelas duas empresas, para melhor visualização.

Objeto	Proposta Rondon	Proposta Videosat
lote 1 - internet link dedicado[2] via cabo de fibra ótica, 300 mb, instalação por conta da contratada.	60.000,00	432.000,00
lote 2 - internet banda larga 20 pontos, 100 mb, via cabo de fibra ótica, 300 mb, instalação por conta da contratada.	67.198,00	67.195,00

38. Por fim, cabe ainda, relatar, que, em rápida pesquisa, verificamos que a empresa Rondon Telecom Ltda. – EPP, manteve contrato vigente no exercício de 2020, com o município de Ariquemes, que tem porte bem maior que o de São Francisco do Guaporé[3], fornecendo àquele link de internet de 1 gigabyte, pelo valor anual de R$ 282.624,00 (R$ 23.552,00/mês) conforme atesta o Contrato n. 009/2020 (ID=998131).

39. Na mesma pesquisa, verificamos que a empresa Rondon Telecom Ltda. – EPP, forneceu links de internet de 50 megabytes para o município de Cujubim[4], ao preço de R$ 4.427,00/mês (ID=998152).

40. Assim, entendemos que, guardadas as proporções, há indícios de que o preço de R$ 60.000,00/ano, proposto pela mesma empresa para o lote 1 da licitação, para o município de São Francisco do Guaporé, poderia ser sim, exequível.

[2] Link de internet dedicado é um serviço desenvolvido para o setor corporativo, projetado para garantir uma maior estabilidade e segurança na transmissão de dados. Por meio dele, as empresas podem realizar suas atividades digitais sem precisar compartilhá-lo.
[3] População estimada/2020: Ariquemes – 109.523; São Francisco do Guaporé: 20.681. Fonte: IBGE.

[4] População estimada/2020: 26.183. Fonte: IBGE.

41. Assim sendo, compreende-se, conforme prevê o art. 10, I da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, ser necessário empreender ação de controle com a finalidade de averiguar se a proposta apresentada para o lote 1, pela empresa Rondon Telecom Ltda. – EPP era ou não exequível, parecendo-nos apropriado o seu processamento por meio de autuação de processo distinto, na categoria de Fiscalização de Atos e Contratos.

42. Outrossim, haja vista que até o encerramento da presente instrução ainda não constava a homologação da licitação, na plataforma Licitanet, sugere-se ao Relator que determine a sua suspensão, na situação em que se encontra, até a apreciação por parte desta Corte de Contas (ID=998080).

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação trazida neste Procedimento Apuratório Preliminar, sugere-se a remessa dos autos ao Relator, propondo-se, nos termos do art. 10, I da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, o seguinte:

I. Autuar processo Fiscalização de Atos e Contratos, para apreciar possível irregularidade na desclassificação sumária de proposta comercial da empresa Rondon Telecom Ltda. – EPP, considerada inexequível, no Pregão Eletrônico n. 006/2021, da Prefeitura do Município de São Francisco do Guaporé.

II. Sugere-se, também, ao Relator, a suspensão da referida licitação, na situação em que se encontra, até a apreciação por parte desta Corte de Contas.

Porto Velho, 25 de fevereiro de 2021.

Flávio Donizete Sgarbi
Técnico de Controle Externo – Matrícula 170
Assessor Técnico

Francisco Régis Ximenes de Almeida
Auditor de Controle Externo - Supervisor
Matrícula 408

ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE

- **Resumo da Informação de Irregularidade**:

ID_Informação	00270/21
Data Informação	18/02/2021
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Descrição da Informação	Comunicado de suposta irregularidade por desclassificação de proposta comercial considerada inexequível no Pregão Eletrônico n. 006/2021, cujo objeto é aquisição de serviços e fornecimento de internet - banda larga.
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Aquisição de bens e serviços
Nível de Prioridade Subárea	Prioridade 2
População Porte	Pequeno
IEGM/IEGE	C
Sicouv	0
Opine Aí	0
Nível IDH	Médio
Recorrência	Sim
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé
Última Conta	Aprovação
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades < Média
Data da Auditoria	15/12/2020
Tempo da Última Auditoria	1
Município/ Estado	São Francisco do Guaporé
Gestor da UJ	Alcino Bilac Machado
CPF/CNPJ	341.759.706-49
Com Imputação de Débito/Multa	Sem Histórico
Exercício de Início do Fato	2021
Exercício de Fim do Fato	2021
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R$ 499.195,00
Impacto Orçamentário	0,9488%
Indício de Fraude	Com indício
Data da análise	25/02/2021

- **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	00270/21
Relevância	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	4
	IDH	3
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	3
	Total Relevância	22
Risco	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	0
	Tempo da Última Auditoria	2
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	0
	Indício de Fraude	8
	Total Risco	10
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	2
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	10
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	12
Oportunidade	Data do Fato	15
Seletividade	**Índice**	**59**
	Qualificado	**Realizar Análise GUT**

- **Resumo da Avaliação GUT**

ID_Informação	00270/21
Gravidade	4
Urgência	4
Tendência	3
Resultado	**48,00**
Encaminhamento	**Propor Ação de Controle**

Em, 26 de Fevereiro de 2021

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

FLÁVIO DONIZETE SGARBI
Mat. 170
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 26 de Fevereiro de 2021

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

FRANCISCO REGIS XIMENES DE ALMEIDA
Mat. 408
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO