

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

PROCESSO:	03436/23
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Nova Mamoré/RO
SUBCATEGORIA:	Representação
INTERESSADO:	Leonardo de Souza Costa (CNPJ 44.695.842/0001-80)
ASSUNTO:	Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico (PE) n. 043/2023 (Processo Administrativo n. 1512/SEMED/2023).
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Concomitante
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 29.773.017,16 (vinte e nove milhões, setecentos e setenta e três mil, dezessete reais e dezesseis centavos) ¹
RESPONSÁVEL:	Eunice Menezes de Souza (CPF n. ***.948.442-**), secretária municipal da educação de Nova Mamoré/RO; Sílvio Fernandes Villar (CPF n. ***.333.442-**), pregoeiro; Márcio da Silva Climaco (CPF n. ***.337.996-**), pregoeiro; Hildevan Tamo Jordan (CPF n. ***.979.302-**), membro da CPL; e Francisco Clézio de Brito (CPF n. ***.403.802-**), membro da CPL.
RELATOR:	Conselheiro ² Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

1. INTRODUÇÃO

¹ Valor total estimado, conforme item 1.2 do edital (ID 1518859, pág. 12) e aviso de licitação (ID 1518863, pág. 7).

² ID 1513465.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

Trata-se de representação³, com pedido de tutela de urgência, formulada pela empresa Leonardo de Souza Costa (CNPJ 44.695.842/0001-80), versando sobre supostas irregularidades cometidas no processamento do Pregão Eletrônico (PE) n. 043/2023 (Processo Administrativo n. 1512/SEMED/2023), aberto para “Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de TRANSPORTE ESCOLAR, com motoristas e monitores de ônibus” (ID 1518859, pág. 12), com valor global estimado em R\$ 29.773.017,16.

2. HISTÓRICO PROCESSUAL

2. Em regular marcha processual, os autos foram submetidos à apreciação da Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE para emissão de relatório preliminar (ID 1567640), no qual se concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades com os respectivos responsáveis:

8. CONCLUSÃO

96. Encerrada a análise preliminar da representação formulada pelo Senhor Leonardo de Souza Costa, CNPJ 44.695.842/0001-80, em face de irregularidades no processamento do Pregão Eletrônico n. 043/2023 (Processo Administrativo n. 1512/SEMED/2023), aberto para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte escolar, evidencia-se a existência, em tese, da seguinte irregularidade e respectivas responsabilidades:

8.1. De responsabilidade da Senhora Eunice Menezes de Souza, CPF n. *.948.442-**, secretária municipal da educação, por:**

a) Elaborar composição de custos falha e incompleta, sem considerar os valores correspondentes aos equipamentos descritos no item 10.4 do termo de referência, bem como por não considerar os custos decorrentes de dissídios ou CCT e demonstrar que o preço utilizado como referencial no item 1.2 do edital, seja, de fato, compatível com o de mercado, resultando em afronta ao disposto no Decreto n. 10.024/19, em seu art. 3º, XI, “a”, por não conter todos os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública e, por conseguinte, em inobservância ao disposto no art. 43, IV da Lei n. 8.666/93 c/c art. 4º, VII da Lei. 10.520/2002 e nos art. 1º, §§ 1º e 2º c/c art. 6º, da IN - Seges/ME 65/2021, conforme itens 5.2, 5.5 e 5.7 deste relatório.

8.2. De responsabilidade do Senhor Silvio Fernandes Villar, CPF n. *.333.442-**, pregoeiro oficial, por:**

a) Elaborar edital inserindo em seu item 1.2 valor inadequado como referencial, sem a estrita observância das normas orientadoras das licitações, em clara afronta ao disposto no Decreto n. 10.024/19, em seu art. 3º, XI, “a”, por não conter todos os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, e, por conseguinte, em inobservância

³ ID 1563131.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

do disposto no art. 43, IV da Lei n. 8.666/93 c/c art. 4º, VII da Lei.

10.520/2002 e do disposto nos art. 1º, §§ 1º e 2º c/c art. 6º, da IN - Seges/ME 65/2021, conforme itens 5.2, 5.5 e 5.7 deste relatório.

3. Em remessa à relatoria, o conselheiro Valdivino Crispim de Souza convergiu com a manifestação técnica e, por meio da DM-0068/2024-GCVCS (ID 1569477), determinou, dentre outras medidas, a audiência dos responsáveis. Além disso, em juízo prévio, deferir a tutela antecipatória, de caráter inibitório, ordenando ao prefeito de Nova Mamoré/RO que se abstenha de celebrar contrato decorrente do PE n. 043/2023 (Processo Administrativo n. 1512/SEMED/2023).

4. Regularmente citados⁴, os responsáveis apresentaram pedido de dilação de prazo (ID 1582843). No entanto, sobreveio a perda do objeto, tendo em vista que, no momento da prolação do Despacho n. 0111/2024-GCVCS (1589240), as justificativas já haviam sido colacionadas de forma conjunta, por intermédio do Documento n. 03430/24⁵, embora de maneira intempestiva, conforme certidão técnica acostada ao ID 1591577.

5. Ainda, no mesmo ato de expediente, o relator encaminhou os autos à SGCE para exame das documentações apresentadas, oportunidade em que foi elaborado relatório complementar de instrução (ID 1645159), em que se concluiu pela necessidade de sanear o feito, ante o diagnóstico de novas infringências no decorrer da instrução processual, *in verbis*:

3. CONCLUSÃO

112. Consoante evidenciado no presente relatório complementar de instrução, sob uma perspectiva alinhada à segurança jurídica, aos novos contornos de responsabilização balizados pela LINDB e ao devido processo legal, conclui-se pela necessidade de saneamento do feito, com o objetivo de convocar aos autos as pessoas a seguir indicadas, em virtude das possíveis irregularidades descritas no item 2.2.

113. De responsabilidade dos Senhores Silvio Fernandes Villar, CPF n. *.333.442-**, Márcio da Silva Climaco, CPF n. ***.337.996-**, Francisco Clézio de Brito Silva, CPF n. ***.403.802-**, e Hildevan Tamo Jordan, CPF n. ***.979.302-**, membros da comissão permanente de licitação, por:**

114. a. Realizar as cotações diretas sem a juntada aos autos dos documentos formais da realização das consultas; da justificativa para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados; da justificativa da escolha dos fornecedores; sem a consignação de prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, e sem a demonstração da disponibilização de informações acerca das características da contratação, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas

⁴ IDs 1574022 e 1574025.

⁵ ID 1588221.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

para o objeto a ser contratado, infringindo o disposto no art. 3º, caput, da Lei n. 8666/93, bem como no art. 3º, incisos VI e VII, e no art. 5º, inciso IV e §§ 1º e 2º da IN - Seges/ME n. 65/2021.

115. De responsabilidade do Senhor Silvio Fernandes Villar, CPF n. *.333.442-**, pregoeiro, por:**

116. a. Elaborar edital inserindo, em seu item 1.2, valor referencial superestimado, sem a estrita observância das normas orientadoras das licitações, que poderiam ter evitado o prosseguimento do certame com suposto sobrepreço, em clara afronta ao art. 3º, caput, da Lei n. 8666/93, bem como ao art. 3º, incisos VI e VII, e ao art. 5º, inciso IV e §§ 1º e 2º da IN - Seges/ME n. 65/2021.

6. Ato contínuo, foi exarada a DM 0156/2024-GCVCS (ID 1655269), em que o relator, dentre outras medidas, determinou a audiência dos agentes públicos acima elencados, nos termos propostos pela unidade técnica.

7. Com isso, foram expedidos os atos de intimação dos responsáveis⁶, os quais apresentaram, tempestivamente, defesa administrativa conjunta, por meio do Documento n. 07057/24⁷, conforme certidão colacionada ao ID 1682296.

8. Nesse contexto, vieram os autos conclusos à SGCE para dar continuidade à análise, oportunidade em que esta coordenadoria especializada, com o fito de fornecer subsídios ao relator para eventual aplicação de penalidade aos agentes envolvidos (art. 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB), realizou a juntada dos relatórios de antecedentes dos responsáveis elencados neste processo (ID 1706304). No exame, foram identificadas imputações apenas em face do Sr. Márcio da Silva Climaco (CPF n. ***.337.996-**).

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Das irregularidades apontadas nos relatórios técnicos

9. O escopo da análise empreendida foi delimitado pelo corpo técnico no relatório preliminar, considerando a suposta ocorrência das seguintes irregularidades cometidas no processamento do PE n. 043/2023 (Processo Administrativo n. 1512/SEMED/2023), conforme sintetizado na DM 0068/2024-GCVCS (ID 1569477, pág. 18):

10. **(i)** Elaboração da composição de custos falha e incompleta, sem contemplar os valores correspondentes aos equipamentos descritos no termo de referência;

11. **(ii)** Desconsideração dos custos decorrentes de dissídios ou convenções coletivas de trabalho (CCT), e

12. **(iii)** Ausência de demonstração de que o preço utilizado como referencial do

⁶ IDs 1657102, 1661314, 1661315 e 1661316.

⁷ ID 1673372.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

edital está efetivamente compatível com o valor de mercado.

13. Ademais, em sede de relatório complementar, foram detectadas novas irregularidades no mesmo procedimento administrativo, acarretando a ampliação do escopo da análise para incluir as seguintes irregularidades, assim dispostas na DM 0156/2024-GCVCS (ID 1645159, pág. 23):

14. (a) Realização de cotações diretas sem a juntada aos autos dos documentos formais da realização das consultas;

15. (b) Ausência de justificativa quanto à metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, e

16. (c) Ausência de justificativa da escolha dos fornecedores, tendo sido encaminhados pedidos de cotações sem a consignação de prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, além da ausência de demonstração da disponibilização de informações acerca das características da contratação, comprometendo a correta caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado.

3.2. Das razões de justificativas dos Srs. Eunice Menezes de Souza e Sílvia Fernandes Villar (ID 1588221)

17. Iniciam afirmando que a Secretaria Municipal de Educação (Semed) formulou planilha de composição dos custos que incidem sobre a execução do objeto a ser contratado, sendo esta a rotina estabelecida pela Lei n. 8.666/93 e pela Lei n. 13.303/2016.

18. Após, aduzem que há soluções no mercado que eventualmente não admitem ou dispensam a decomposição dos custos de execução, sem que isso cause prejuízo ao julgamento das propostas. Para embasar essa argumentação, fundamentam-se na Instrução Normativa n. 5/2017 e em entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU).

19. Assim, expõem que (ID 1588221, pág. 07):

4.8. Afinal, se a finalidade de decompor o objeto em uma planilha de quantitativos e preços unitários é levar ao conhecimento das licitantes todas as parcelas que integram o objeto, bem como possibilitar o julgamento objetivo das propostas e permitir a condução de incidentes contratuais, não faz sentido elaborá-la quando o mercado não trabalha sob essa metodologia. Deve-se, então, oferecer o objeto independentemente de sua composição unitária.

20. Ainda, alegam que a planilha de composição de custos possui caráter instrumental e subsidiário e que eventuais erros, incluindo a cotação de lucro zero ou negativo, não são aptos a excluir propostas em procedimentos licitatórios que adotem o critério menor preço global.

21. Ademais, suscitam que as cotações de preços em planilhas sintéticas estão de acordo com os termos do edital, permitindo que os licitantes, ao formularem suas propostas, realizem a devida aferição das composições de custos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

22. A seguir, abordam que em licitação semelhante a prefeitura do município de Jaru/RO levantou valores de referência iguais aos estabelecidos no instrumento convocatório em análise.
23. Outrossim, asseveram que o item 1.4 do termo de referência não exige a licitante de apresentar a proposta detalhada.
24. Quanto à alegação de ausência de informações relevantes na formulação da composição de custos, sustentam que a mensuração dos valores apresentados está de acordo com os parâmetros definidos no Caderno Técnico elaborado pela Seduc/RO⁸, consignando que, para aferição do custo da mão de obra, foram considerados os valores salariais fixados na Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário no Estado de Rondônia, tendo, em seguida, colacionado planilha de composição de custos.
25. Com isso, alegam que, além da elaboração da composição de custos, foi aferido os custos médios decorrente de outras fontes, tais como pesquisa realizada em banco público de preços e cotações junto a empresas especializadas, aduzindo, ainda, que tal pluralidade de consultas deu-se pela dificuldade da administração em estimar em sua planilha os custos de monitoramento eletrônico e conexão 3G.
26. Ao final, concluem que a planilha apresentada não enseja prejuízos ao processo licitatório, tendo em vista que o preço de referência foi calculado com base na média apurada pela pesquisa realizada em banco de preços e por cotações junto a empresas especializadas.

3.3. Das razões de justificativas dos Srs. Eunice Menezes de Souza, Francisco Clézio de Brito, Hildevan Tamo Jordan, Silvio Fernandes Villar e Márcio da Silva Clímaco (ID 1673373 a 1673382)

27. Argumentam que a ausência de norma regulamentadora acerca dos procedimentos necessários para a realização da pesquisa de preços, aliado aos diversos entendimentos sobre o tema, torna essa atividade complexa, representando um desafio nos certames licitatórios.
28. Nesse contexto, afirmam que a prefeitura municipal de Nova Mamoré, em conjunto com a Superintendência de Compras, Licitações e Contratos, adotará medidas para a normatização do assunto, com o objetivo de conferir maior efetividade à realização das pesquisas de preços.
29. No tópico seguinte, esclarecem que o método matemático aplicado para obtenção do preço estimado para a pesquisa mercadológica foi (ID 1673375, pág. 01) “o MENOR DOS VALORES obtidos na pesquisa de preços, incidindo sobre um conjunto de três preços, oriundos dos parâmetros de que trata o art. 5º da Instrução Normativa 65 de 07

⁸ Secretaria de Estado de Educação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

de julho de 2021, desconsiderados os valores inexequíveis inconsistentes e os excessivamente elevados.”.

30. No que se refere à escolha dos fornecedores para solicitação das cotações diretas, suscitam que, em razão da limitada oferta de empresas prestadoras desse serviço, foram solicitadas cotações a duas empresas do mercado local, com contrato vigente com a administração, e outras quatro empresas situadas fora da região, além de uma empresa da tabela da Supel/RO.

31. Ainda, argumentam que a escolha dos fornecedores se deu em razão da capacidade e histórico de idoneidade de cada empresa fornecedora das cotações de preços.

32. Em seguida, dedicam um tópico específico para elencar uma série de diligências realizadas pela prefeitura de Nova Mamoré/RO, por meio da Supel, junto à Coordenadoria Municipal de Transporte Escolar da Semed, para elaboração da planilha de composição dos custos, considerando as irregularidades aventadas no relatório preliminar desta unidade técnica.

3.4. Exame técnico das justificativas com base nos elementos fáticos e documentais, a partir das falhas apontadas.

3.4.1 Da elaboração da composição de custos sem considerar os valores correspondentes aos equipamentos descritos no termo de referência

33. O termo de referência exigiu que os veículos disponibilizados para realização das rotas 18 e 25 possuísem central multifuncional de registro de segurança, elencando as seguintes características mínimas:

Figura 01 – Trecho do adendo ao edital

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

com CRLV – Certificado de Registro e Licenciamento de veículo apresentadas.

10.4 Observação, os veículos disponibilizados pela empresa vencedora do certame, para realizar o transporte de alunos nas rotas de número 18 e 25, deverão possuir central multifuncional de registro de segurança com as seguintes características mínimas:

- I. Conexão 3G/4G e Wi-Fi;
- II. Sistema de rastreamento e monitoramento via satélite;
- III. No mínimo 03 câmeras com configuração a partir de 1080p de resolução;
- IV. No mínimo 02 slots de cartão de memória de 256 GB cada;

28

Sede: Prefeitura do Município de Nova Mamoré-RO – Superintendência de Licitações e Contratos
Av. D. Pedro II, nº 7096, bairro João Francisco Climaco, Nova Mamoré-RO – CEP: 76.857-000 – E-mail: cpl@novamamore.ro.gov.br

Documento eletrônico assinado por MARCELIO RODRIGUES UCHOA em 18/01/2024 14:15.
Documento ID=1518861 para autenticação no endereço: <http://www.tce.ro.gov.br/validardoc>.



**PREFEITURA DE
NOVA MAMORÉ-RO**
SUPERINTENDÊNCIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS



Fls: 234
Proc. nº:
1512/SEMED/202
11/2024

- V. Suporte de acesso via web browser;
- VI. Suporte de sistema firewall;
- VII. Capacidade de transmissão de áudio bidirecional através de radiocomunicador;
- VIII. Ar condicionado

Fonte: ID 1518861, pág. 08 e 09.

34. Verifica-se, na análise das planilhas de composição de custos elaboradas pela administração municipal, que o item 2.8 - Monitoramento Veicular -, em ambas as rotas, não apresenta valores registrados⁹, **havendo, portanto, evidências de que os custos com os equipamentos descritos no item 10.4 do termo de referência não foram devidamente computados.**

35. Tal fato foi corroborado pelos responsáveis em sede de razões de justificativas, nas quais justificam que, devido à dificuldade da administração em estimar os custos com monitoramento eletrônico em sua planilha, a estimativa de preços foi realizada com base em banco de preços e cotações junto a empresas especializadas na prestação de serviços (ID 1588221, pág. 24).

36. Sucede-se que, como bem delineado pela unidade técnica em relatório técnico complementar (ID 1645159, pág. 07-11):

⁹ ID 1518853, pág. 04 e 11.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

34. No entanto, o mesmo não ocorre com a ausência dos valores correspondentes aos equipamentos descritos no item 10.4 do termo de referência (ID 1518861, p. 8-9), *in verbis*:

10.4. Observação, os veículos disponibilizados pela empresa vencedora do certame, para realizar o transporte de alunos nas rotas de número 18 e 25, deverão possuir central multifuncional de registro de segurança com as seguintes características mínimas:

I. Conexão 3G/4G e Wi-Fi;

II. Sistema de rastreamento e monitoramento via satélite;

III. No mínimo 03 câmeras com configuração a partir de 1080p de resolução;

IV. No mínimo 02 slots de cartão de memória de 256 GB cada;

V. Suporte de acesso via web browser;

VI. Suporte de sistema firewall;

VII. Capacidade de transmissão de áudio bidirecional através de radiocomunicador;

VIII. Ar condicionado.

35. Logo, sendo tais equipamentos uma exigência expressa da própria administração, seus valores deveriam ter sido considerados na composição de custos da licitação. Portanto, resta imperioso verificar em qual medida tal omissão impactou no valor estimado por aquele poder público.

36. Nesse cenário, considerando-se as peculiaridades do mercado local, o método adotado foi a utilização dos custos indicados pela proposta vencedora do certame acerca deste item.

37. Assim, tem-se que o custo das rotas 18 e 25 (únicas que continham a exigência de tais equipamentos) restou fixado em R\$ 25,50 (vinte e cinco reais e cinquenta centavos), por quilômetro.

38. Desta feita, se for desconsiderado o valor da estimativa trazida pela administração, relativamente a tais rotas (R\$ 8,59 e R\$ 9,35/km, respectivamente¹⁰), e utilizarmos os R\$ 25,50 obtidos da licitação, haveria impacto a maior nos custos previstos para a contratação.

39. Mencionada análise pode ser melhor sintetizada da seguinte forma:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

Quadro 2: Síntese do impacto dos custos com os equipamentos extras das rotas 18 e 25.

Rota 18	Valor do km	Custo do itinerário ao mês	Custo total (12 meses)
Inicial (ID 1518853, p. 4)	R\$ 8,59	R\$ 28.861,30	R\$ 346.335,60
Proposta vencedora (ID 1518874, p. 14)	R\$ 25,50	R\$ 85.680,00 ¹¹	R\$ 1.028.160,00
Diferença a maior	R\$ 681.824,40		
Rota 25	Valor do km	Custo do itinerário ao mês	Custo total (12 meses)
Inicial (ID 1518853, p. 11)	R\$ 9,35	R\$ 31.428,50	R\$ 377.142,00
Proposta vencedora (ID 1518874, p. 15)	R\$ 25,50	R\$ 85.680,00 ¹²	R\$ 1.028.160,00
Diferença a maior	R\$ 651.018,00		
Impacto	1.332.842,40		

Fonte: Elaborado pela auditora, tendo como base as planilhas de custos da administração de Nova Mamoré (ID 1518851, p. 15 – ID 1518855, p. 4) e a proposta vencedora (ID 1518874, p. 14-15).

40. Do extrato acima, **observa-se que a incongruência atinente à ausência dos custos com os equipamentos extras das rotas 18 e 25, na estimativa elaborada pelo município, causou um impacto de R\$ 1.332.842,40** (um milhão, trezentos e trinta e dois mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e quarenta centavos).

41. Nessa ótica, salta aos olhos o fato de que tais omissões não justificam tamanha discrepância entre o valor apurado pela administração e as cotações apresentadas pelos fornecedores em consulta direta.

42. Veja-se. A partir dos cálculos expostos acima, tem-se que a previsão total de R\$ 13.314.048,30 (treze milhões, trezentos e quatorze mil e quarenta e oito reais e trinta centavos) foi diretamente impactada pela omissão na estimativa da administração no montante especificado abaixo:

Quadro 3: Estimativa total da contratação considerando o impacto causado pela omissão dos custos com equipamentos extras das rotas 18 e 25.

Estimativa Inicial	R\$ 13.314.048,30 ¹³
Diferença da rota 18	R\$ 681.824,40
Diferença da rota 25	R\$ 651.018,00
Total da estimativa, incluindo os equipamentos extras das referidas rotas	R\$ 14.646.890,40

Fonte: Elaborado pela auditora tendo como base as planilhas de custos da administração de Nova Mamoré (ID 1518851, p. 15 – ID 1518855, p. 4) e o impacto apurado no Quadro 2.

43. Assim, resta evidente que, **acaso fossem considerados todos os equipamentos extras das rotas 18 e 25, a estimativa de custos da**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
 Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

administração subiria de R\$ 13.314.048,30 para um montante de R\$ 14.646.890,40 (quatorze mil, seiscentos e quarenta e seis mil, oitocentos e noventa reais e quarenta centavos), permanecendo vultuosa discrepância entre o valor orçado pela administração e as cotações de preços apresentadas pelos fornecedores na fase interna do certame.

44. Conforme se pode constatar no Quadro 1, a menor cotação foi apresentada pela empresa Josemar Moreira de A. Ltda., no montante de R\$ 26.330.745,00 (vinte e seis milhões, trezentos e trinta mil, setecentos e quarenta e cinco reais), superando em mais de 11,6 milhões o valor estimado pelo poder público, mesmo após somado o impacto apurado. (Grifou-se)

37. Assim, esta unidade técnica entende que, referida conduta irregular não interferiu no valor estimado da contratação, **não havendo, portanto, nexo de causalidade**.

38. Isso porque, caso fosse utilizado o valor total estimado pela equipe técnica, de R\$ 14.646.890,40, no mapa sintético de balizamento de preços elaborado no relatório preliminar¹⁰, o valor calculado pela média aritmética simples seria de R\$ 29.963.474,91. Ou seja, a inclusão dos custos com os equipamentos extras das rotas 18 e 25 na planilha de composição de custos elaborada pela administração **acresceria o montante de R\$ 190.406,01 ao valor total estimado da contratação consignado em edital**, o que representaria um acréscimo de pouco mais de 0,6% do valor total.

39. Nessa senda, ainda que haja evidências de que os custos com os equipamentos descritos no item 10.4 do termo de referência não foram devidamente computados na planilha de composição de custos, esta coordenadoria especializada entende que tal omissão não impactou de forma substancial o valor total estimado da contratação previsto em edital.

3.4.2 Da elaboração da composição de custos sem considerar os custos decorrentes de dissídios ou convenções coletivas de trabalho (CCT)

¹⁰ **Figura 02** – Trecho do relatório preliminar

Figura 1 – Mapa sintético de balizamento de preços

item	Composição/Cotações	Município	Preço global
1	Prefeitura Nova Mamoré	Nova Mamoré/RO	13.314.048,30
2	S.A.S Transportes	Novo Horizonte/RO	28.017.465,00
3	Josemar Moreira de A Ltda.	Jarú/RO	26.330.745,00
4	Millennium rent A Car	Manaus/AM	35.778.729,00
5	Multilocadora de veículos Ltda.	Manaus/AM	34.408.143,00
6	Auto viação maranhão Ltda.	Manaus/AM	32.459.784,00
7	Dantas transportes e instalações Ltda.	Manaus/AM	38.102.568,00
Total geral			208.411.482,30
Valor médio obtido			29.773.068,90

Fonte: Dados extraídos do Proc. Adm. n. 1512/23 (IDs 1518855 a 1518858, pág. 5)

Nota: Somatório e média aritmética simples calculados por este auditor. (Total geral ÷ 7).

Fonte: ID 1567640, pág. 05.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

40. Em análise à planilha de composição de custos, verifica-se que a administração pública especificou, para cada rota, um custo de R\$ 4.057,39 para o motorista e de R\$ 3.032,60 para o monitor:

Figura 03 – Trecho da planilha de composição de custos

ITEM 02: CUSTOS FIXOS		Faixa de Idade	
Item 2.1	Despesa de Depreciação do veículo:		R\$1.444,56
Item 2.3	Custo com Pessoal:		
Subitem 2.3.1	Motorista:		R\$4.057,39
Subitem 2.3.2	Monitor		R\$3.032,60

Fonte: ID 1518851, pág. 15.

41. Ademais, nas razões de justificativas, os responsáveis esclareceram que, para cálculo do custo da mão de obra, foram considerados os valores salariais fixados em caderno técnico elaborado pela Seduc/RO, o qual utiliza os montantes previstos em Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário no Estado de Rondônia (Sinttrar), tendo colacionado, ainda, a planilha utilizada como referência:

Figura 04 – Trecho das razões de justificativas dos Srs. Eunice Menezes de Souza e Sílvio Fernandes Villar

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS
PROJEÇÃO DE DESPESAS COM MÃO DE OBRA DIRETA

PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS PROJEÇÃO DE
DESPESAS COM MÃO DE OBRA DIRETA

MOTORISTA		
Motoristas Demandados (unidade)		1
Motorista Reserva		0
Total Motoristas		1
Sindicato Responsável	Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário no Estado de Rondônia	
Categoria Profissional	Motorista Municipal - Condutor de Passageiros	
Data Base da Categoria (período vigente)	09/07/2021	
Piso Salarial (R\$)	R\$	2.157,65
Total (R\$)	R\$	2.157,65

MOTORISTA - ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS

ENCARGOS DIRETOS - Grupo A	Valores Mensais	Percentual
INSS	R\$ 431,53	20,00%
SESI ou SESC	R\$ 32,36	1,50%
SENAI ou SENAC	R\$ 21,58	1,00%
INCRA	R\$ 4,32	0,20%
Salário Educação	R\$ 53,94	2,50%
FGTS	R\$ 172,61	8,00%
Seguro Acidente do Trabalho	R\$ 43,15	2,00%
SERRAF	R\$ 12,95	0,60%
Subtotal - Encargos Diretos	R\$ 772,44	35,80%
PROVISÕES - Grupo B	Valores Mensais	Percentual
1/3 de férias	R\$ 59,98	2,78%
13º Salário	R\$ 179,73	8,33%
Auxílio Doença	R\$ 35,82	1,66%
Licença Paternidade	R\$ 0,43	0,02%
Acidente de Trabalho	R\$ 5,83	0,27%
Ausências Legais	R\$ 6,04	0,28%
Subtotal - Provisões	R\$ 287,83	13,34%
Encargos sobre Provisões (A% x B)	R\$ 103,04	4,78%
RESCISÕES - Grupo C	Valores Mensais	Percentual
Aviso Prévio Indenizado	R\$ 59,98	2,78%
Indenização Adicional	R\$ 53,94	2,50%
Encargos sobre Rescisões (A% x C)	R\$ 40,78	1,89%
Multa de FGTS sobre Rescisões sem Justa Causa	R\$ 62,14	2,88%
Subtotal - Rescisões	R\$ 216,85	10,05%
Total - Encargos Sociais e Trabalhistas	R\$ 1.380,16	63,97%

MOTORISTA - BENEFÍCIOS E OUTROS

BENEFÍCIOS E OUTROS - Grupo D	Valores Mensais	Quant.	Preço Unit.
Auxílio Transporte	R\$ 171,60	-	R\$ 171,60
Auxílio Alimentação (cesta básica)	R\$ -	-	R\$ 130,00
Bonus por Assiduidade	R\$ 214,65	-	R\$ 214,65
Exame médico admissional/demissional	R\$ 23,33	2	R\$ 140,00
Seguro de vida	R\$ -	-	R\$ 20,00
Uniforme completo (calça/camisa/bota/crachá)	R\$ 33,33	2	R\$ 200,00
Exame toxicológico	R\$ 76,67	-	R\$ 460,00
Total - Benefícios e Outros	R\$ 519,58	24,08%	

Remuneração Individual + Encargos e Benefícios	R\$ 4.057,39	R\$ / Km
Remuneração Mensal - Motoristas	R\$ 4.057,39	R\$ 0,11

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

MONITOR			
Monitores Demandados (unidade)	1		
Monitor Reserva	0		
Total Monitores	1		
Sindicato Responsável	Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário no Estado de Rondônia		
Categoria Profissional	Monitor		
Data Base da Categoria (período vigente)	09/07/2021		
Piso Salarial (R\$)	R\$	1.579,40	
Bonus Assiduidade (R\$)	R\$	-	
Total (R\$)	R\$	1.579,40	
MONITOR - ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS			
ENCARGOS DIRETOS - Grupo A			
	Valores Mensais	Percentual	
INSS	R\$ 315,88	20,00%	
SESI ou SESC	R\$ 23,69	1,50%	
SENAI ou SENAC	R\$ 15,79	1,00%	
INCRÁ	R\$ 3,16	0,20%	
Salário Educação	R\$ 39,49	2,50%	
FGTS	R\$ 126,35	8,00%	
Seguro Acidente do Trabalho	R\$ 31,59	2,00%	
SEBRAE	R\$ 9,48	0,60%	
Subtotal - Encargos Diretos	R\$ 565,43	35,80%	
PROVISÕES - Grupo B			
	Valores Mensais	Percentual	
1/3 de férias	R\$ 43,91	2,78%	
13º Salário	R\$ 131,56	8,33%	
Auxílio Doença	R\$ 26,22	1,66%	
Licença Paternidade	R\$ 0,32	0,02%	
Acidente de Trabalho	R\$ 4,26	0,27%	
Ausências Legais	R\$ 4,42	0,28%	
Subtotal - Provisões	R\$ 210,69	13,34%	
Encargos sobre Provisões (A% x B)	R\$ 75,43	4,78%	
RESCISÕES - Grupo C			
	Valores Mensais	Percentual	
Aviso Prévio Indenizado	R\$ 43,91	2,78%	
Indenização Adicional	R\$ 39,49	2,50%	
Encargos sobre Rescisões (A% x C)	R\$ 29,85	1,89%	
Multa de FGTS sobre Rescisões sem Justa Causa	R\$ 45,49	2,88%	
Subtotal - Rescisões	R\$ 158,73	10,05%	
Total - Encargos Sociais e Trabalhistas	R\$ 1.010,28	63,97%	
MONITOR - BENEFÍCIOS E OUTROS			
BENEFÍCIOS E OUTROS - Grupo D			
	Valores Mensais	Quant.	Preço Unit.
Auxílio Transporte	R\$ 171,60	-	R\$ 171,60
Auxílio Alimentação (cesta básica)	R\$ -	-	R\$ 130,00
Bonus por Assiduidade	R\$ 214,65	-	R\$ 214,65
Exame médico admissional/demissional	R\$ 23,33	2	R\$ 140,00
Seguro de vida	R\$ -	-	R\$ 20,00
Uniforme completo (calça/camisa/bota/crachá)	R\$ 33,33	2	R\$ 200,00
Total - Benefícios e Outros	R\$ 442,92	28,04%	
Remuneração Individual + Encargos e Benefícios	R\$ 3.032,60	R\$ / Km	
Remuneração Mensal - Monitores	R\$ 3.032,60	R\$	0,09

Fonte: ID 1588221, pág. 21 e 22.

42. Destaca-se que, em diligências empreendidas no site da Supel/RO, não foi localizada referida planilha de custos trazida pelos agentes públicos, no entanto, foi possível

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

obter acesso ao caderno técnico de transporte escolar de 2017¹¹, em que há planilha com projeção de despesas com motorista e monitor, baseadas em valores previstos em acordo coletivo firmado com o Sinttrar em 24.03.2017:

Figura 05 – Trecho do caderno técnico de transporte escolar de 2017

11

https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/CADERNO_TECNICO_DE_TRANSPORTE_ESCOLAR_2018.pdf; Acesso em: 03.02.2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
 Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS
PROJEÇÃO DE DESPESAS COM MÃO DE OBRA DIRETA



MOTORISTA		
Motoristas Demandados (unidade)		1
Motorista Reserva		0
Total Motoristas		1
Sindicato Responsável	Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário no Estado de Rondônia	
Categoria Profissional	Motorista Municipal - Condutor de Passageiros	
Data Base da Categoria (período vigente)	24/03/2017	
Piso Salarial (R\$)	R\$	1.212,79
Total (R\$)	R\$	1.212,79

MOTORISTA - ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS		
ENCARGOS DIRETOS - Grupo A		
INSS	R\$	242,56 20,00%
SESI ou SESC	R\$	18,19 1,50%
SENAI ou SENAC	R\$	12,13 1,00%
INCRÁ	R\$	2,43 0,20%
Salário Educação	R\$	30,32 2,50%
FGTS	R\$	97,02 8,00%
Seguro Acidente do Trabalho	R\$	24,26 2,00%
SEBRAE	R\$	7,28 0,60%
Subtotal - Encargos Diretos	R\$	434,18 35,80%
PROVISÕES - Grupo B		
1/3 de férias	R\$	33,72 2,78%
13º Salário	R\$	101,03 8,33%
Auxílio Doença	R\$	20,13 1,66%
Licença Paternidade	R\$	0,24 0,02%
Acidente de Trabalho	R\$	3,27 0,27%
Ausências Legais	R\$	3,40 0,28%
Subtotal - Provisões	R\$	161,79 13,34%
Encargos sobre Provisões (A% x B)	R\$	57,92 4,78%
RESCISÕES - Grupo C		
Aviso Prévio Indenizado	R\$	33,72 2,78%
Indenização Adicional	R\$	30,32 2,50%
Encargos sobre Rescisões (A% x C)	R\$	22,92 1,89%
Multa de FGTS sobre Rescisões sem Justa Causa	R\$	34,93 2,88%
Subtotal - Rescisões	R\$	121,89 10,05%
Total - Encargos Sociais e Trabalhistas	R\$	775,77 63,97%

MOTORISTA - BENEFÍCIOS E OUTROS			
BENEFÍCIOS E OUTROS - Grupo D			
Auxílio Transporte	R\$	171,60	R\$ 171,60
Auxílio Alimentação (cesta básica)	R\$	130,00	1 R\$ 130,00
Bonus por Assiduidade	R\$	214,65	R\$ 214,65
Exame médico admissional/demissional	R\$	23,33	2 R\$ 140,00
Seguro de vida	R\$	20,00	1 R\$ 20,00
Uniforme completo (calça/camisa/bota/crachá)	R\$	66,67	4 R\$ 200,00
Exame toxicológico	R\$	76,67	R\$ 460,00
Total - Benefícios e Outros	R\$	702,92	57,96%

Remuneração Individual + Encargos e Benefícios	R\$	2.691,48	R\$ / Km
Remuneração Mensal - Motoristas	R\$	2.691,48	R\$ 0,08

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

MONITOR	
Monitores Demandados (unidade)	1
Monitor Reserva	0
Total Monitores	1
Sindicato Responsável	Sindicato dos Trabalhadores
	em Transporte Rodoviário no
	Estado de Rondônia
Categoria Profissional	Monitor
Data Base da Categoria (período vigente)	24/03/2017
Piso Salarial (R\$)	R\$ 954,00
Bonus Assiduidade (R\$)	R\$ -
Total (R\$)	R\$ 954,00

MONITOR - ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS			
ENCARGOS DIRETOS - Grupo A		Valores Mensais	Percentual
INSS	R\$	190,80	20,00%
SESI ou SESC	R\$	14,31	1,50%
SENAI ou SENAC	R\$	9,54	1,00%
INCRA	R\$	1,91	0,20%
Salário Educação	R\$	23,85	2,50%
FGTS	R\$	76,32	8,00%
Seguro Acidente do Trabalho	R\$	19,08	2,00%
SEBRAE	R\$	5,72	0,60%
Subtotal - Encargos Diretos	R\$	341,53	35,80%
PROVISÕES - Grupo B		Valores Mensais	Percentual
1/3 de férias	R\$	26,52	2,78%
13º Salário	R\$	79,47	8,33%
Auxílio Doença	R\$	15,84	1,66%
Licença Paternidade	R\$	0,19	0,02%
Acidente de Trabalho	R\$	2,58	0,27%
Ausências Legais	R\$	2,67	0,28%
Subtotal - Provisões	R\$	127,26	13,34%
Encargos sobre Provisões (A% x B)	R\$	45,56	4,78%
RESCISÕES - Grupo C		Valores Mensais	Percentual
Aviso Prévio Indenizado	R\$	26,52	2,78%
Indenização Adicional	R\$	23,85	2,50%
Encargos sobre Rescisões (A% x C)	R\$	18,03	1,89%
Multa de FGTS sobre Rescisões sem Justa Causa	R\$	27,48	2,88%
Subtotal - Rescisões	R\$	95,88	10,05%
Total - Encargos Sociais e Trabalhistas	R\$	610,24	63,97%

MONITOR - BENEFÍCIOS E OUTROS				
BENEFÍCIOS E OUTROS - Grupo D		Valores Mensais	Quant.	Preço Unit.
Auxílio Transporte	R\$	171,60	-	R\$ 171,60
Auxílio Alimentação (cesta básica)	R\$	130,00	1	R\$ 130,00
Bonus por Assiduidade	R\$	214,65	-	R\$ 214,65
Exame médico admissional/demissional	R\$	23,33	2	R\$ 140,00
Seguro de vida	R\$	20,00	1	R\$ 20,00
Uniforme completo (calça/camisa/bota/crachá)	R\$	66,67	4	R\$ 200,00
Total - Benefícios e Outros	R\$	626,25	65,64%	
Remuneração Individual + Encargos e Benefícios	R\$	2.190,49	R\$ / Km	
Remuneração Mensal - Monitores	R\$	2.190,49	R\$	0,06

Fonte: https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/CADERNO_TECNICO_DE_TRANSPORTE_ESCOLAR_2018.pdf; pág. 99 e 100; Acesso em 03.02.2025.

43. Outrossim, foi possível acessar planilha atualizada com os valores vigentes em 2024 que prevê a seguinte projeção de despesas com motorista e monitor:

Figura 06 – Trechos das planilhas com projeção de despesas com mão de obra direta.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
 Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

TOTAL DO MÓDULO 5		75,00
TOTAL DOS ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS	TOTAL	4.709,15
Mão-de-obra vinculada à execução contratual (valor por empregado)		Valor (R\$)
A	Módulo 1 – Composição da Remuneração	2.200,00
B	Módulo 2 – Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários	2.186,35
C	Módulo 3 – Provisão para Rescisão	156,37
D	Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente	91,43
E	Módulo 5 – Insumos Diversos	75,00
VALOR TOTAL POR EMPREGADO		4.709,15

TOTAL DO MÓDULO 5		75,00
TOTAL DOS ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS	TOTAL	3.961,39
Mão-de-obra vinculada à execução contratual (valor por empregado)		Valor (R\$)
A	Módulo 1 – Composição da Remuneração	1.800,00
B	Módulo 2 – Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários	1.880,76
C	Módulo 3 – Provisão para Rescisão	128,71
D	Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente	76,91
E	Módulo 5 – Insumos Diversos	75,00
VALOR TOTAL POR EMPREGADO		3.961,39

Fonte: <https://rondonia.ro.gov.br/supel/institucional/caderno-tecnico/caderno-tecnico-de-transporte-escolar/> > “Caderno Técnico de Transporte Rural 2024” > Acessar pasta “Porto Velho” > Acessar arquivo ORE 1 – 2024.

44. Percebe-se, assim, que os custos de **R\$ 4.057,39** para gastos com motorista e **R\$ 3.032,60** para gastos com monitor, previstos na planilha de composição de custos elaborada pela prefeitura de Nova Mamoré/RO no final de 2023, são próximos aos valores dispostos na planilha elaborada pela Supel/RO, a qual prevê todas as despesas e encargos trabalhistas decorrentes de convenção coletiva firmada pelo Sintrrar.

45. Logo, ainda que a planilha não detalhe os custos específicos relacionados a monitores e motoristas, inclusive com informações sobre dissídio coletivo, data base e custos de uniformes, transporte, bônus assiduidade, cesta básica, seguro de vida, **há evidências** de que **os valores de R\$ 4.057,39 e R\$ 3.032,60, inseridos a título de custos com pessoal na planilha de composição de custos**, foram obtidos dos valores divulgados pela Supel/RO em caderno técnico de transporte escolar e, **portanto, consideraram os custos decorrentes de dissídios ou convenções coletivas de trabalho.**

3.4.3 Da não demonstração de que o preço utilizado como referencial no edital está efetivamente compatível com o valor de mercado

46. Em sede preliminar, a unidade técnica destacou a existência de discrepâncias exageradas entre a composição de custos elaborada pela administração e as cotações obtidas junto a empresas especializadas, não havendo qualquer demonstração de que o valor global estimado previsto no item 1.2 do edital esteja compatível com o valor de mercado.

47. Isso porque as cotações apresentadas pelos fornecedores não detalharam a composição dos custos previstos, restringindo-se a informar o valor por quilômetro da rota a ser atendida. Além disso, não houve a elaboração de análise técnica ou relatório

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

circunstanciado que verificasse a adequação dessas cotações, impossibilitando a avaliação de sua conformidade com o valor de mercado.

48. Nesse contexto, concluiu-se que a avaliação objetiva das cotações diretas contidas nos autos administrativos restou prejudicada. No entanto, **considerando que a composição de custos apresentada pela administração se encontrava incompleta, há indícios de que o preço utilizado como referencial no edital não está compatível com o valor de mercado.**

49. Pois bem.

50. Como já destacado nos tópicos anteriores, os custos decorrentes de dissídios ou convenções coletivas de trabalho, apesar de não discriminados, foram devidamente considerados na planilha de composição de custos, todavia, não foram devidamente computados os equipamentos descritos no item 10.4 do termo de referência.

51. Sendo assim, a composição de custos elaborada pela administração pública apresenta inconsistências e lacunas.

52. Contudo, esta unidade técnica não vislumbrou nexo de causalidade entre obtenção do valor total estimado da contratação e um possível sobrepreço em razão das omissões na planilha de custos. Ainda que os valores referentes aos equipamentos adicionais das **rotas 18 e 25** tivessem sido incluídos, o acréscimo ao montante total estimado no edital seria de **R\$ 190.406,01**, o que representa um aumento de aproximadamente **0,6%** do valor global.

53. Nessa senda, **ainda que haja evidências de que a planilha de composição de custos tenha sido elaborada de forma incompleta, tal fato não teve o condão de interferir no valor total estimado da contratação.**

54. Ademais, diligências empreendidas pelo corpo técnico durante a elaboração do relatório complementar indicaram que:

43. Assim, resta evidente que, acaso fossem considerados todos os equipamentos extras das rotas 18 e 25, a estimativa de custos da administração subiria de R\$ 13.314.048,30 para um montante de R\$ 14.646.890,40 (quatorze mil, seiscentos e quarenta e seis mil, oitocentos e noventa reais e quarenta centavos), **permanecendo vultuosa discrepância entre o valor orçado pela administração e as cotações de preços apresentadas pelos fornecedores na fase interna do certame.**

44. Conforme se pode constatar no Quadro 1, **a menor cotação foi apresentada pela empresa Josemar Moreira de A. Ltda., no montante de R\$ 26.330.745,00 (vinte e seis milhões, trezentos e trinta mil, setecentos e quarenta e cinco reais), superando em mais de 11,6 milhões o valor estimado pelo poder público, mesmo após somado o impacto apurado.**

45. Não bastasse isso, todas as cotações apresentadas pelas empresas sediadas no município de Manaus/AM superaram o dobro da previsão estimada pelo município de Nova Mamoré. A propósito, não se pode

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

perder de vista que a cotação de maior valor elevou a estimativa ao patamar de R\$ 38.102.568,00 (trinta e oito milhões, cento e dois mil, quinhentos e sessenta e oito reais), ou seja, quase 23,5 milhões a mais do que estimado por aquela municipalidade contratante.

46. Ainda sob essa ótica, é se de dizer que não se vislumbra nos autos qualquer justificativa para tamanha divergência de preços, mormente porque não foram apresentadas as planilhas de composições dos custos das cotações ofertadas pelos fornecedores, a fim de que se pudesse identificar o valor de cada despesa lá constante.

47. Outrossim, não se pode ignorar o fato de que não foram esclarecidos os motivos pelos quais foram realizadas consultas com empresas sediadas em Manaus, quando, certamente, existem inúmeros fornecedores do mesmo serviço no estado de Rondônia e que seriam capazes de ofertar cotações considerando o mercado local e certamente com preços mais vantajoso. Este aspecto será melhor delineado nos tópicos subsequentes.

48. Indo além, a fim de buscar o valor mais aproximado à realidade de mercado, **procedeu-se à busca de contratos com objetos idênticos no âmbito do estado de Rondônia, apurando-se o valor do quilômetro rodado.**

49. Em 10/03/2022, o município de Ji-Paraná celebrou o Contrato n. 003/JURÍDICO/SEMED/2022 com a empresa Rondomaq Motterle Eireli, para a prestação de serviços contínuos de transporte escolar rural para atender às necessidades dos alunos da sua rede de ensino (ID 1639115, p. 1-9). O valor médio do quilômetro rodado foi fixado em R\$ 7,06 (sete reais e seis centavos).

50. Em 07/02/2024, o município de Campo Novo de Rondônia adjudicou o Pregão Eletrônico n. 44/2023 (ID 1639115, p. 10-16), oriundo do Processo Licitatório n. 2687/2023, para atender aos alunos residentes na zona rural daquela localidade, cujo valor médio do quilômetro rodado restou estabelecido em R\$ 12,56 (doze reais e cinquenta e seis centavos), conforme tabela anexada aos autos (ID 1639115, p. 17-18).

51. Em 06/12/2021, a prefeitura de Machadinho do Oeste adjudicou o Pregão Eletrônico n. 52/2021, oriundo do Processo Licitatório n. 2310/2021. O valor médio do quilômetro rodado, naquela oportunidade, foi firmado em R\$ 10,54 (dez reais e cinquenta e quatro centavos). Após a formalização de dois termos aditivos, em 06/07/2022 e 06/02/2024, respectivamente (ID 1639115, p. 19-44), o valor da contratação subiu para R\$ 17.495.996,49, e o preço médio atualizado do quilômetro ficou em R\$ 13,95 (treze reais e noventa e cinco centavos), conforme tabela juntada aos autos (ID 1639115, p. 45-47).

52. No dia 04/07/2024, a Secretaria de Estado da Educação celebrou o Contrato n. 749/2024/PGE-SEDUC com a empresa Fretur Transporte de Passageiros Ltda., para a prestação de serviços contínuos de transporte escolar para atender às necessidades dos alunos da rede estadual residentes

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

no município de Teixeiraópolis (ID 1639115, p. 48-54). No referido ajuste, o valor médio do quilômetro rodado foi consolidado em R\$ 8,80 (oito reais e oitenta centavos).

53. Como se observa, **os valores apurados nas contratações acima variam de R\$ 7,06 (sete reais e seis centavos) a R\$ 13,95 (treze reais e noventa e cinco centavos). A estimativa de custos da administração de Nova Mamoré, com exceção das rotas 18 e 25, variou entre R\$ 7,45 (sete reais e quarenta e cinco centavos) a R\$ 15,53 (quinze reais e cinquenta e três centavos)**, conforme se pode constatar nos documentos de ID 1518851, p. 15 a ID 1518855, p. 4.

54. De outro giro, **as cotações de preços apresentadas pelas empresas variam de R\$ 20,00 (vinte reais) a R\$ 32,20 (trinta e dois reais e vinte centavos)**, em patamares demasiadamente superiores, portanto, aos valores praticados no mercado local, **o que evidencia que o orçado pela administração de Nova Mamoré é o que mais se aproxima da realidade do mercado de Rondônia**. (Grifou-se)

55. Assim, esta unidade técnica entende que **a presente irregularidade deve ser afastada por ausência de nexo de causalidade** entre a elaboração incompleta da planilha de composição de custos e o valor total estimado da contratação incompatível com o de mercado.

56. Ressalta-se, ainda, como consignado no relatório complementar, que o custo estimado da contratação foi elevado substancialmente em decorrência das cotações apresentadas pelos fornecedores¹². Supostas falhas praticadas na realização das referidas cotações serão aferidas no tópico seguinte.

12 2.1.2. Dos valores apresentados nas cotações diretas e da consequente elevação indevida do custo estimado na contratação

55. Mesmo em uma análise matemática perfunctória, é possível concluir que os altos valores apresentados nas cotações diretas elevaram substancialmente o custo estimado da contratação.

56. Isso porque, para se chegar ao referido patamar, procedeu-se ao cálculo da média aritmética das cotações e do valor obtido pela administração contratante. Com isso, obteve-se um numerário consideravelmente superior àquele que seria aferido caso houvesse sido utilizados parâmetros compatíveis com a realidade do mercado de Rondônia.

57. Tal conduta, obviamente, impacta no certame, posto que faz com que a previsão do dispêndio com a contratação futura restasse superestimada.

58. Além do mais, acaba-se por balizar, para maior, as propostas a serem ofertadas pelas licitantes, vez que a referida média serve como parâmetro – equivocado, no caso – para a negociação dos valores durante a disputa.

59. Assim, gerou-se uma percepção fictícia de economia ao final do certame, que não teria sido constatada com a indicação de parâmetros adequados à realidade local na estimativa de custos. A aparente e inverídica economia pode ser verificada no seguinte recorte:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

3.4.4 Das falhas na realização das cotações diretas que ensejaram possível sobrepreço do valor total estimado da contratação

57. Em sede complementar, a equipe técnica constatou as seguintes ocorrências:

58. (a) Realização de cotações diretas sem a juntada aos autos dos documentos formais da realização das consultas;

59. (b) Ausência de justificativa quanto à metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, e

60. (c) Ausência de justificativa da escolha dos fornecedores, tendo sido encaminhados pedidos de cotações sem a consignação de prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, além da ausência de demonstração da disponibilização de informações acerca das características da contratação, comprometendo a correta caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado.

61. Tais condutas e omissões teriam possivelmente culminado na ocorrência do mesmo resultado lesivo, qual seja, falhas na realização das cotações diretas que ensejaram possível sobrepreço do valor total estimado da contratação, e, por isso, serão analisadas em conjunto.

62. Pois bem.

63. Como já assentado¹³, em razão da utilização de recursos oriundos do Fundeb e Pnate, o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços se submete ao disposto na Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021, a qual traz a seguintes disposições atinentes às irregularidades suscitadas:

Figura 01: Recorte de relação de lotes adjudicados.

Lote	Fornecedor	CNPJ	Valor Lance	Valor Orçado	Economia
1	MILLENNIUM LOCADORA LTDA	03.422.390/0001-86	R\$ 10.860.349,50	R\$ 11.501.246,40	5,5724 %
2	MILLENNIUM LOCADORA LTDA	03.422.390/0001-86	R\$ 8.268.225,00	R\$ 8.554.996,80	3,3520 %
3	MILLENNIUM LOCADORA LTDA	03.422.390/0001-86	R\$ 8.882.023,50	R\$ 9.717.390,90	8,5966 %

Fonte: ID 1638182.

60. Percebe-se que, se para além de consultas diretas houvessem sido utilizados outros parâmetros de comparação, como contratos firmados pelos demais municípios ou mesmo pelo estado de Rondônia, a estimativa obtida seria consideravelmente inferior, o que levaria as concorrentes a balizarem melhor suas propostas.

61. Ademais, mesmo que os lances ofertados fossem idênticos, o que se conjectura unicamente em prol da dialeticidade, a ausência de economia frente à escurreita estimativa de custos, necessariamente, conduziria o pregoeiro a uma negociação mais afincada junto às licitantes. E é exatamente isso que se busca com a licitação, a obtenção da proposta mais vantajosa.

¹³ ID 1567640, pág. 07-08.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

Art. 2º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I - preço estimado: **valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, devendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados;**

e

(...)

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - **método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;**

VI - **justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;**

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - **justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º**

(...)

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados **de forma combinada ou não**:

I - **composição de custos unitários** menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - **pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação**, por meio de ofício ou e-mail, **desde que**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º **Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II**, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º **Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV**, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

- a) descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
- c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- d) data de emissão; e
- e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

(...)

Art. 6º Serão utilizados, como **métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços**, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, **desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados**.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

§ 3º **Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.**

§ 4º **Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.** (Grifou-se)

64. Quanto à **realização de cotações diretas sem a devida juntada dos documentos formais que comprovem a solicitação das consultas**, verifica-se que **não foi incluído nos autos administrativos o documento de solicitação formal de cotação**, a qual deve contar os critérios fixados no § 2º, do art. 5, da IN n. 65/2021-SEGES/ME. Foram anexadas apenas as propostas de preços das empresas Multi Locadora de Veiculos Ltda-ME, Millenium Locadora Ltda., Dantas Transportes e Instalações Ltda., Josemar Moreira de Andrade Ltda., Autoviação Maranhão Ltda. e S.A.S. Transportes Ltda. (ID 1518855, pág. 05 ao ID 1518857, pág. 06).

65. Em análise às propostas de preços apresentadas, observa-se que contêm as informações mínimas exigidas pelo inciso II do referido dispositivo, bem como os valores unitários e total dispostos em tabelas similares à contida no item 3 do termo de referência, em que descreve o objeto licitado, o que evidencia a disponibilização de informações acerca das características da contratação aos fornecedores consultados.

66. Nesse contexto, da simples leitura dos autos administrativos e ante a ausência do documento de solicitação formal de cotação, **não há evidências suficientes** para se afirmar que na pesquisa direta com fornecedores realizada pelos agentes públicos não foram observados o prazo de resposta, nem que foram consultados fornecedores que não encaminharam propostas, **de forma que, nesse ponto, não se verifica a irregularidade aventada pela equipe técnica.**

67. Oportuno destacar que não há exigência expressa de que referida solicitação formal deva constar nos autos administrativos¹⁴. Nada obstante, a instrução normativa prevê que a pesquisa de preços deve ser formalizada em documento próprio, o que, no presente caso, ocorreu por meio do **mapa sintético de cotação de preços** (ID 1518857, pág. 07 ao ID 1518859, pág. 01).

68. Compulsando referido mapa sintético, verifica-se a ausência de justificativa para a escolha das empresas Multi Locadora de Veiculos Ltda-ME, Millenium Locadora Ltda., Dantas Transportes e Instalações Ltda., Josemar Moreira de Andrade Ltda., Autoviação Maranhão Ltda. e S.A.S. Transportes Ltda. Destaca-se, todavia, que a instrução normativa exige expressamente que a utilização da pesquisa direta seja acompanhada dos motivos para a escolha dos fornecedores.

¹⁴ Apesar de sua inclusão ser recomendada, com o fito de comprovar a realização da pesquisa direta nos parâmetros regulamentares.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

69. **Logo, no tocante à ausência de justificativa da escolha dos fornecedores, esta unidade técnica entende que persiste a irregularidade suscitada, uma vez que não foram demonstradas razões para a pesquisa direta com os fornecedores selecionados.**

70. A situação se agrava pelo fato de terem sido consultadas **empresas sediadas em Manaus**, as quais apresentaram maior valor e elevaram substancialmente a média da estimativa da contratação, apesar de existirem empresas locais que prestam os mesmos serviços e com preços similares com o obtido pela administração pública na formulação da planilha de composição de custos.

71. Já em relação à ausência de justificativa quanto à metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, infere-se da leitura do mapa sintético de cotação de preços que o valor estimado da contratação foi calculado a partir da média dos valores obtidos composição de custos unitários e nas pesquisas diretas com fornecedores, contudo, não foram definidos critérios para exclusão de valores inexequíveis ou excessivamente elevados.

72. Como resultado, o referido mapa sintético apresenta cotações de preços que distam entre si R\$ 24.788.519,70¹⁵, enquanto o valor global da contratação previsto em edital foi de R\$ 29.773.068,90. Tais fatos evidenciam que a administração pública não adotou critérios fundamentados para a desconsideração de valores inconsistentes ou excessivamente elevados, o que culminou no sobrepreço do valor total estimado da contratação, tendo em vista que todos os valores cotados, inclusive os excessivamente elevados, foram considerados na métrica para obtenção do valor estimado de contratação.

73. Por outro lado, a instrução normativa é clara ao estabelecer que os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. De tal modo, os agentes públicos deveriam ter adotado conduta distinta, empreendendo diligências junto aos fornecedores para requisitar a composição de custos das propostas apresentadas, no intuito de identificar as disparidades com o valor orçado em planilha pela administração pública e verificar a sua correspondência com o mercado.

74. **Logo, esta unidade técnica entende que persiste a irregularidade concernente à ausência de justificativa para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados.**

75. Ante o exposto, conclui-se que: **(a)** a ausência de justificativas para a escolha dos fornecedores na pesquisa direta; e **(b)** a falta de metodologia para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, resultaram na inclusão de cotações que elevaram significativamente a média da estimativa do valor da contratação. Tais condutas configuram infração ao art. 3º, caput, da Lei n. 8666/93, bem como aos incisos VI e VIII do artigo da IN - Seges/ME n. 65/2021.

¹⁵ Diferença entre a proposta comercial da empresa Dantas Transportes e Instalações Ltda. (R\$ 38.102.568,00) e o valor obtido pela administração por meio da composição de custos (13.314.048,30)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

76. Por conseguinte, verifica-se que os Srs. **Silvio Fernandes Villar** (CPF n. ***.333.442-**), **Márcio da Silva Climaco** (CPF n. ***.337.996-**), **Francisco Clézio de Brito Silva** (CPF n. ***.403.802-**) e **Hildevan Tamo Jordan** (CPF n. ***.979.302-**), membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL), foram responsáveis pela realização das cotações diretas com as falhas referidas na obtenção do valor estimado de contratação.

77. Como consignado pela equipe técnica (ID 1645159, pág. 19-20):

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

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

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

105. Verifica-se, destarte, que tais indícios permitem inferir que as cotações diretas foram realizadas enquanto os autos estavam em poder da referida comissão, sendo forçoso concluir pela responsabilização de seus membros, quais sejam: Senhores Silvio Fernandes Villar, Márcio da Silva Climaco, Francisco Clézio de Brito Silva e Hildevan Tamo Jordan, pelas infringências em espeque. (Grifos no original)

78. Ainda, o Sr. **Silvio Fernandes Villar** (CPF n. ***.333.442-**), na qualidade de pregoeiro, foi responsável pela elaboração do edital que estabeleceu o valor estimado da contratação.

79. Cabe aqui reiterar que o pregoeiro mencionado "não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções, deixando de observar disposições legais que poderiam ter evitado o prosseguimento do certame com valor referencial superestimado" (ID 1645159, pág. 21).

80. Não se pode perder de vista que as atribuições do pregoeiro não se restringem à mera operacionalização do certame. Ressalte-se, ainda, que ele foi responsável pela elaboração do edital e que a falha identificada era de fácil constatação. Afinal, a verificação

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

da ausência de justificativa para a escolha dos fornecedores na pesquisa direta e a não adoção de metodologia para desconsideração de valores inconsistentes não exigem qualificação técnica específica além daquela inerente a qualquer pregoeiro.

81. Assim, considerando que as condutas elencadas resultaram na elevação substancial da média da estimativa de valor da contratação, verifica-se a infringência ao disposto no art. 3º, caput, da Lei n. 8666/93, bem como aos incisos VI e VIII do art. 3º da IN - Seges/ME n. 65/2021, configurando grave violação à norma legal.

82. Como já bem destacou a unidade técnica em sede de relatório complementar (ID 1645159, pág. 11):

55. Mesmo em uma análise matemática perfunctória, é possível concluir que os altos valores apresentados nas cotações diretas elevaram substancialmente o custo estimado da contratação.

56. Isso porque, para se chegar ao referido patamar, procedeu-se ao cálculo da média aritmética das cotações e do valor obtido pela administração contratante. Com isso, obteve-se um numerário consideravelmente superior àquele que seria aferido caso houvesse sido utilizados parâmetros compatíveis com a realidade do mercado de Rondônia.

57. Tal conduta, obviamente, impacta no certame, posto que faz com que a previsão do dispêndio com a contratação futura restasse superestimada.

58. Além do mais, acaba-se por balizar, para maior, as propostas a serem ofertadas pelas licitantes, vez que a referida média serve como parâmetro – equivocado, no caso – para a negociação dos valores durante a disputa.

59. Assim, gerou-se uma percepção fictícia de economia ao final do certame, que não teria sido constatada com a indicação de parâmetros adequados à realidade local na estimativa de custos.

83. Por sua vez, o erro grosseiro nas condutas dos Srs. Silvio Fernandes Villar, Márcio da Silva Climaco, Francisco Clézio de Brito Silva e Hildevan Tamo Jordan evidencia-se na medida em que há texto normativo expresso que regulamenta a realização da pesquisa de preços em relação aos órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando da execução de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias.

84. Diante do exposto, os referidos agentes devem ser responsabilizados por suas respectivas condutas, eivadas de erro grosseiro, uma vez que: **(a)** não justificaram a escolha dos fornecedores na pesquisa direta e **(b)** não adotaram metodologia para a desconsideração de valores inconsistentes, inexecutáveis ou excessivamente elevados. Essas falhas resultaram na inclusão de cotações de preços que elevaram significativamente a média da estimativa de valor da contratação, em afronta ao art. 3º, caput, da Lei n. 8666/93, bem como aos incisos VI e VIII do art. 3º da IN - Seges/ME n. 65/2021.

3.5 Da anulação do PE n. 043/2023 (Processo Administrativo n. 1512/SEMED/2023)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

85. No curso da análise processual empreendida por esta coordenadoria especializada, sobreveio Ofício n. 57-GP/PMNM/2025 (ID 1705510), assinado pelo Sr. Marcélio Rodrigues Uchôa, prefeito municipal de Nova Mamoré/RO, em que encaminha Termo de Anulação do PE n. 043/2023¹⁶ (Processo Administrativo n. 1512/SEMED/2023), informando, ainda, que o município publicará um novo certame para atender ao objeto pleiteado.

86. Nesse contexto, torna-se necessário expor a tese jurídica fixada por desta Corte de Conta no Acórdão APL-TC 00020/23, exarado no Processo n. 01160/22, sob a relatoria do conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. DESFAZIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO. MEIO IMPRÓPRIO. NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO DA ATUAL JURISPRUDÊNCIA. JULGAMENTO MERITÓRIO. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS. CONHECIMENTO. EXISTÊNCIA DE ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS. “CANCELAMENTO” DO EDITAL. VIA INADEQUADA. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. AFASTAMENTO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. EXPEDIÇÃO DE ALERTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARQUIVAMENTO. 1. Há a necessidade de superar, em sede PRELIMINAR, a atual jurisprudência deste Tribunal de Contas, no que alude à extinção do processo, sem análise de mérito, quando houver o desfazimento do procedimento licitatório, via revogação ou anulação, para o fim de **FIXAR A TESE JURÍDICA** de que **“a revogação ou a anulação do procedimento licitatório não conduz à perda superveniente do objeto fiscalizado, notadamente quando houver a abertura do contraditório e da ampla defesa, mas tão somente da cautelar concedida, de modo que o mérito da lide de contas deve ser apreciado”**, além da necessidade de que a Administração Pública deve, necessariamente, evidenciar as razões de fato e de direito que motivaram a prática do ato administrativo. 2. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade há que se conhecer a Representação, com fulcro no preceptivo entabulado no artigo 52-A, inciso VII da Lei Complementar n. 154, 1996, c/c o artigo 82-A, inciso VII do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. 3. As irregularidades encontradas nos presentes autos ensejam, no mérito, a procedência da Representação, notadamente aquelas que ensejaram o desfazimento do certame, bem ainda, a ausência de motivação da decisão da Administração Municipal. 4. Afasta-se a penalidade pecuniária que caberia aos responsáveis, nos termos do art. 28 da LINDB c/c o art. 22 do mesmo diploma legal, uma vez que as irregularidades encontradas são formais, além de inexistir a comprovação de qualquer prejuízo à Administração Pública, aos licitantes e à sociedade em geral, notadamente, pelo fato de a SGCE e de o MPC não

¹⁶ ID 1705511.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

terem formulado qualquer pretensão estatal acusatória, aliada à necessidade de superação da jurisprudência deste Tribunal. 5. Expedição de alerta. Arquivamento. 6. Precedentes.

87. Pelo que se depreende do excerto transcrito, a simples retirada do mundo jurídico, seja por meio do instituto da revogação ou da anulação, do ato administrativo carreado de irregularidade, não conduz, automaticamente, à perda superveniente do objeto, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito.

88. Logo, à luz desse entendimento, é possível, em alguns casos, que a Corte de Contas realize a análise de mérito da representação, ainda que o procedimento licitatório tenha sido anulado ou revogado pela administração pública.

89. Sendo assim, mesmo com a anulação do PE n. 043/2023 (Processo Administrativo n. 1512/SEMED/2023), esta unidade técnica entende que deve ser empreendida a análise de mérito da representação, reiterando-se os termos dos argumentos esboçados nos tópicos anteriores.

4. CONCLUSÃO

90. Encerrada a análise das justificativas apresentadas, conclui-se que a representação formulada pela empresa Leonardo de Souza Costa (CNPJ 44.695.842/0001-80), versando sobre supostas irregularidades cometidas no processamento do Pregão Eletrônico (PE) n. 043/2023 (Processo Administrativo n. 1512/SEMED/2023), é **parcialmente procedente**, haja vista que restaram configuradas as seguintes irregularidades, com as respectivas atribuições de responsabilidades:

4.1. De responsabilidade dos Srs. Silvio Fernandes Villar (CPF n. *.333.442-**), Márcio da Silva Climaco (CPF n. ***.337.996-**), Francisco Clézio de Brito Silva (CPF n. ***.403.802-**), e Hildevan Tamo Jordan (CPF n. ***.979.302-**), membros da CPL, por:**

a. Realizar cotações sem justificar as escolhas dos fornecedores para a realização da pesquisa direta e sem adotar metodologia para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, sendo consideradas cotações de preços que elevaram substancialmente a média da estimativa de valor da contratação, infringindo o disposto no art. 3º, caput, da Lei n. 8666/93, bem como no art. 3º, incisos VI e VIII, da IN - Seges/ME n. 65/2021.

4.2. De responsabilidade do Sr. Silvio Fernandes Villar (CPF n. *.333.442-**), pregoeiro, por:**

a. Elaborar edital com valor estimativo da contratação obtido a partir de cotações de preços sem a justificativa das escolhas dos fornecedores para a realização da pesquisa direta e sem a adoção de metodologia para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, infringindo o disposto no art. 3º, caput, da Lei n. 8666/93, bem como no art. 3º, incisos VI e VIII, da IN - Seges/ME n.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

65/2021

91. Por outro lado, conforme análise empreendida no item 3.5., há evidências de que os **custos decorrentes de dissídios ou CCT** foram devidamente considerados na planilha de composição de custos, de forma que **não persiste referida irregularidade**.

92. Ademais, apesar de **não ter sido considerados os valores correspondentes aos equipamentos descritos no item 10.4 do termo de referência na composição de custos, o que interferiu no valor total estimado da contratação**, esta unidade técnica opina pelo **afastamento da responsabilidade anteriormente imputada aos Srs. Eunice Menezes de Souza e Silvio Fernandes Villar**, tendo em vista a **ausência de nexo de causalidade** entre a conduta de elaborar composição de custos de forma falha e incompleta e a obtenção do valor total estimado da contratação com possível sobrepreço, conforme sustentado nos itens 3.4. e 3.6. do presente relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93. Ante todo o exposto, propõe-se:

a. Considerar parcialmente procedente a representação, uma vez que remanescem as irregularidades elencadas no tópico conclusivo;

b. Multar os Srs. Silvio Fernandes Villar (CPF n. *.333.442-**), Márcio da Silva Climaco (CPF n. ***.337.996-**), Francisco Clézio de Brito Silva (CPF n. ***.403.802-**), e Hildevan Tamo Jordan (CPF n. ***.979.302-**), membros da CPL**, em razão das irregularidades identificadas no **item 4.1.** da conclusão, considerando que suas condutas resultaram na materialização de erro grosseiro, sendo a sanção imposta na medida de suas culpabilidades e em observância ao princípio da proporcionalidade;

c. Multar o Sr. Silvio Fernandes Villar (CPF n. *.333.442-**), pregoeiro**, em razão das irregularidades identificadas no **item 4.2.** da conclusão, considerando que suas condutas resultaram na materialização de erro grosseiro, sendo a sanção imposta na medida de sua culpabilidade e em observância ao princípio da proporcionalidade;

d. Afastar a responsabilidade dos Srs. Eunice Menezes de Souza¹⁷ e Silvio Fernandes Villar¹⁸, mormente por conta da **ausência de nexo de causalidade** entre as

¹⁷ **8.1. De responsabilidade da Senhora Eunice Menezes de Souza**, CPF n. ***.948.442- **, secretária municipal da educação, por: **a)** Elaborar composição de custos falha e incompleta, sem considerar os valores correspondentes aos equipamentos descritos no item 10.4 do termo de referência, bem como por não considerar os custos decorrentes de dissídios ou CCT e demonstrar que o preço utilizado como referencial no item 1.2 do edital, seja, de fato, compatível com o de mercado, resultando em afronta ao disposto no Decreto n. 10.024/19, em seu art. 3º, XI, “a”, por não conter todos os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública e, por conseguinte, em inobservância ao disposto no art. 43, IV da Lei n. 8.666/93 c/c art. 4º, VII da Lei. 10.520/2002 e nos art. 1º, §§ 1º e 2º c/c art. 6º, da IN - Seges/ME 65/2021, conforme itens 5.2, 5.5 e 5.7 deste relatório. (Trecho recortado do Relatório Inicial contido no ID 1567640).

¹⁸ **8.2. De responsabilidade do Senhor Silvio Fernandes Villar**, CPF n. ***.333.442- **, pregoeiro oficial, por: **a)** Elaborar edital inserindo em seu item 1.2 valor inadequado como referencial, sem a estrita observância das normas orientadoras das licitações, em clara afronta ao disposto no Decreto n. 10.024/19, em seu art. 3º,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

condutas que lhe foram imputadas e seus respectivos resultados, na forma do fundamentado nos itens 3.4.1. e 3.4.3. do presente relatório;

e. Alertar aos responsáveis para que, em futuras contratações, não incorram nas irregularidades identificadas neste feito (PCe n. 03436/23), e;

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

Porto Velho, 10 de fevereiro de 2025.

Elaboração:

WHERLLA RAISSA PEREIRA DO AMARAL
Auditora de Controle Externo – Matrícula 616

Revisão e supervisão:

VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS
Auditor de Controle Externo – Matrícula 990512
Assessor da SGCE

XI, “a”, por não conter todos os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, e, por conseguinte, em inobservância do disposto no art. 43, IV da Lei n. 8.666/93 c/c art. 4º, VII da Lei 10.520/2002 e do disposto nos art. 1º, §§ 1º e 2º c/c art. 6º, da IN - Seges/ME 65/2021, conforme itens 5.2, 5.5 e 5.7 deste relatório. (Trecho recortado do Relatório Inicial contido no ID 1567640).

Em, 10 de Fevereiro de 2025



WHERLLA RAISSA PEREIRA DO

~~Mat. 990512~~

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 10 de Fevereiro de 2025



VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS

Mat. 990512

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO