



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	895/23
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Nova Mamoré
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO:	Supostas ilegalidades no edital de Pregão Eletrônico n. 17/2023 – SRP n. 014/2023 – processo administrativo n. 388/SEMAP/2023, deflagrado com objetivo de formar registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de locação de mão-de-obra (motorista, monitor, merendeira, agente de portaria, auxiliar de serviços gerais, oficial de manutenção e encarregado), com valor estimado em R\$ 7.476.203,08 em atendimento às necessidades da municipalidade.
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 7.476.203,08 (sete milhões quatrocentos e setenta e seis mil duzentos e três reais e oito centavos) ¹
RESPONSÁVEIS:	Marta Dearo Ferreira, pregoeira oficial, CPF: ***.020.842-**; Maria Luzineide de Oliveira, secretária municipal de administração e planejamento, CPF: ***.348.003-**; Arildo Moreira, secretário municipal de saúde, CPF: ***.172.202-**; Eunice Menezes de Souza, secretária municipal de educação, CPF: ***.948.442-**; Laís Perpétuo Uchôa, secretária municipal de obras e serviços públicos, CPF: ***.379.782-**; Marcelio Rodrigues Uchôa, prefeito municipal, CPF: ***.943.052-**.
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

1. INTRODUÇÃO

2. Trata-se de fiscalização de atos e contratos instaurada a partir de notícia encaminhada, com pedido de sigilo da sua autoria, à ouvidoria do TCE-RO em 05/04/2023,

¹ Valor global estimado para aquisição constante no edital do pregão eletrônico n. 017/PMNM/2023 (ID 1378468).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

relatando a ocorrência de supostas irregularidades no edital do certame licitatório na modalidade pregão eletrônico (PE n. 17/2023), deflagrado pela Prefeitura Municipal de Nova Mamoré/RO, com data prevista para início da disputa designada para o dia 06/04/2023. Segundo o noticiante, no certame em comento teriam sido previstas exigências para habilitação que poderiam afastar a competitividade, havendo suposto indício de favorecimento.

3. A licitação em comento tinha como objeto o registro de preço para contratação de empresa de locação e gestão de mão de obra de serviços continuados necessários a atender as demandas das Secretarias Municipais de Administração e Planejamento, de Educação e de Saúde. A empresa vencedora da licitação teria que disponibilizar postos de trabalho na execução das atividades de motorista de veículos pesados (ônibus), monitor de transporte escolar, merendeira, agente de portaria, auxiliar de serviços gerais, oficial de manutenção predial e encarregado.

4. De início, o conselheiro relator Valdivino Crispim de Souza proferiu a DM 0061/2023-GCVCS-TC (ID 1385646), em 20/04/2023, determinando o processamento do procedimento apuratório preliminar na categoria Fiscalização de Atos e Contratos, visando ao exame de possíveis irregularidades/ilegalidades no edital de Pregão Eletrônico n. 17/2023 – SRP 014/2023, bem como deferiu tutela antecipada de caráter inibitório determinando a manutenção da suspensão do curso da licitação.

5. O Senhor Marcélio Rodrigues Uchôa, prefeito municipal, e a Senhora Marta Dearo Ferreira, presidente da CPL, se manifestaram acerca da decisão monocrática por meio do Ofício n. 192-GP/2023 (ID 1392095), bem como apresentaram documentação relativa ao andamento da licitação, na qual se destaca a suspensão da licitação pela administração após o acolhimento de impugnação à licitação apresentada pela empresa Renova Serviços Administrativos e Engenharia Civil Ltda. Embora a decisão que determinou a suspensão tenha sido assinada em 10/04/2023 (ID 1392102, p. 178/182), a suspensão da licitação ocorreu em 05/04/2023, conforme se verifica na publicação do aviso de suspensão em 06/04/2023, constante no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré/RO².

6. Acolhendo a manifestação técnica inicial (ID 1402576), o relator prolatou em 30/05/2023 a DM-00081/23-GCVCS (ID 1405925), mantendo a determinação anterior relativa à suspensão da licitação, bem como ordenando as notificações dos responsáveis para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem razões de justificativas e/ou esclarecimentos, acompanhados de documentação probante do saneamento acerca das irregularidades, senão vejamos:

[...]

II – Determinar a AUDIÊNCIA da Senhora Marta Dearo Ferreira (CPF: ***.020.842-**), Pregoeira do Município de Nova Mamoré/RO, em face das seguintes irregularidades:

²

Disponível

em:

http://transparencia.novamamore.ro.gov.br/media/arquivos/attachments/AVISO_DE_SUSPENSAO_DA_LI_CITACAO_E_PUBLICACAO_1.pdf. Acesso em 20/09/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

a) requerer atestado de vistoria para qualificação técnica, por meio do edital de Pregão Eletrônico n. 17/2023 – SRP n. 014/2023 (fls. 24, ID 1378468), sem permitir a substituição do referido documento por declaração do licitante de pleno conhecimento do objeto e do local da prestação dos serviços, em infringência ao art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, constituindo erro grosseiro, segundo o delineado no item 5.1, “a”, da conclusão do relatório técnico;

b) solicitar o registro das licitantes e dos profissionais técnicos responsáveis no Conselho Regional de Administração (CRA), no edital de Pregão Eletrônico n. 17/2023 – SRP n. 014/2023 (fls. 24, ID 1378468), em afronta ao art. 37, XXI, da CRFB e ao art. 3, §1º, I, da Lei n. 8.666/1993, a teor do disposto no item 5.1, “b”, da conclusão do relatório técnico;

c) conduzir o curso do edital de Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (fls. 24, ID 1378468) sem a divulgação, no Termo de Referência e anexos, do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, em descumprimento aos artigos 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93, conforme descrito no item 5.1, “c”, da conclusão do relatório técnico.

III – Determinar a AUDIÊNCIA da Senhora Maria Luzineide de Oliveira (CPF: ***.348.003-**), Secretária Municipal de Administração e Planejamento de Nova Mamoré, por firmar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (fls. 39, ID 1378468), sem a comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desacordo com o art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93 e com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02, constituindo erro grosseiro, nos termos dispostos no item 5.2, “a”, da conclusão do relatório técnico;

IV – Determinar a AUDIÊNCIA dos (as) Senhores (as): Arildo Moreira (CPF: ***.172.202-**), Secretário Municipal de Saúde de Nova Mamoré; Eunice Menezes de Souza (CPF: ***.948.442-**), Secretária Municipal de Educação de Nova Mamoré; Laís Perpétuo Uchôa (CPF: ***.379.782-**), Secretária Municipal de Obras e Serviços Públicos de Nova Mamoré, por anuírem com o Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (fls. 39, ID 1378468), sem a comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desacordo com o art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93 e com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02, constituindo erro grosseiro, conforme descrito no item 5.3, “a”, da conclusão do relatório técnico;

V – Determinar a AUDIÊNCIA do Senhor Marcélio Rodrigues Uchôa (CPF: ***.943.052-**), Prefeito do Município de Nova Mamoré, por aprovar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (fls. 39, ID 1378468), sem a comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desacordo com o art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93 e com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02, constituindo erro grosseiro, na sendo do disposto no item 5.4, “a”, da conclusão do relatório técnico; Regularmente citados, os responsáveis apresentaram justificativas em conjunto (ID 1368815) tempestivamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

(certidão técnica - ID 1372338), bem como a empresa contratada apresentou manifestação (ID 1368856) acerca dos fatos, cujas análises realizam-se a seguir.

7. As notificações foram expedidas, iniciando-se o prazo para defesa em 13/06/2023, conforme certidão de ID 1411834.
8. Em seguida, o prefeito do município de Nova Mamoré/RO encaminhou o Ofício n. 281-GP/PMNM/2023 (ID 1413372), protocolado mediante o Documento n. 03371/23, informando a revogação do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023 – Ata de Registro de Preço n. 014/CPL/2023, em 12/06/2023 (ID 1413373).
9. Além do mencionado prefeito, os demais responsáveis, menos a pregoeira, Senhora Marta Dearo Ferreira (ID 1422085), também encaminharam ofícios e documentações atestando que houve a revogação do referido pregão, conforme consta dos Documentos ns. 03448/23³ (IDs 1415625 e 1415626), 03449/23⁴ (IDs 1415628 e 1415629), 03450/23⁵ (IDs 1415652 e 1415653), 03456/23⁶ (IDs 1415747 e 1415748), e 03998/23⁷ (IDs 1428639 e 1428640).
10. Por fim, esta unidade técnica registra que, em consulta ao sistema SPJ-e, não foram localizadas imputações neste Tribunal em desfavor dos jurisdicionados (ID 1476540).
11. Registra-se que foram juntados aos autos os documentos de IDs 1476540, 1476543, 1476591, 1476647, 1476651 e 1476761, que foram retirados do Portal da Transparência do Município de Nova Mamoré⁸ e utilizados na presente análise técnica.

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Da não configuração de perda do objeto considerando a revogação do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023

12. Compulsando os autos, verifica-se que a licitação objeto da presente fiscalização, o Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023, foi revogada em 12/06/2023 pela Administração (ID 1413373).
13. Nas razões que fundamentaram a decisão da Administração, o prefeito municipal, Senhor Marcélio Rodrigues Uchôa, consignou que o processo licitatório teria perdido sua finalidade e eficiência em razão da tutela concedida por este Tribunal no bojo da DM 0081/2023/GCVCS/TCE-RO. Prosseguiu o administrador asseverando que, após análise, optou-se, por não ser a licitação conveniente e oportuna para a Administração, a qual teria a possibilidade de revogar o procedimento licitatório, efetuar tal conduta.

³ Protocolado por Maria Luzineide de Oliveira, secretária municipal de Administração e Planejamento.

⁴ Encaminhado por Laís Perpétuo Uchôa, secretária municipal de Obras e Serviços Públicos.

⁵ Remetido por Eunice Menezes de Souza, secretária municipal de Educação.

⁶ Protocolado por Laís Perpétuo Uchôa, secretária municipal de Obras e Serviços Públicos.

⁷ Enviado por Arildo Moreira, secretário municipal de Saúde.

⁸ Disponível em: <https://transparencia.novamamore.ro.gov.br/>, acesso em 09out2023, às 11h31.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

14. Para fundamentar a revogação do certame, o prefeito mencionou o artigo 37 da Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios que norteiam a administração pública; a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, que trata sobre o poder de autotutela da administração; o artigo 53 da Lei n. 9.784/99, que explicita a possibilidade de revogação de atos por conveniência e oportunidade. Além disso, colaciona o artigo 49 da Lei n. 8.666/93, que trata da possibilidade da autoridade competente para a aprovação do certame, realizar a revogação da licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado.

15. Pois bem. Inicialmente, poderia se entender pela perda superveniente do objeto do presente processo de fiscalização, em razão da revogação da licitação, com o consequente arquivamento. Porém, o novel entendimento desta Corte de Contas caminha no sentido de que a revogação do certame objeto do processo, por si só, não enseja a perda do objeto da fiscalização e nem a extinção do feito sem análise de mérito, conforme consta do Acórdão n. APL-TC 00020/23, assim ementado:

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 terem formulado qualquer pretensão estatal acusatória, aliada à necessidade de superação da jurisprudência deste Tribunal. 5. Expedição de alerta. Arquivamento. 6. Precedentes. (Acórdão APL-TC 00020/23, processo 01160/22, Rel. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, j. 13/03/2023).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

16. No caso, verifica-se que, ao revogar o PE n. 017/PMNM/23, o gestor não motivou devidamente a decisão, resumindo-se a justificar que a revogação da licitação em 12/06/2023 se deu em razão da tutela concedida mediante a decisão DM 0081/2023/GCVCS/TCE-RO, proferida por este Tribunal em 30/05/2023, e que o certame não seria mais conveniente e oportuno.

17. Insta salientar que a referida revogação ocorreu após a abertura do contraditório e da ampla defesa, visto que os gestores tomaram ciência das irregularidades quando da notificação (ID 1387064) acerca do teor da DM 0061/2023-GCVCS-TC (ID 1385646). Com isso, constata-se que o presente caso se assemelha ao que deu origem à mudança de entendimento por este Tribunal de Contas no Acórdão APL-TC 00020/23, proferido no Processo n. 01160/22, cuja ementa foi colacionada acima.

18. O entendimento deste Tribunal também se coaduna com o atual entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, principalmente ao destacar que a mera revogação de licitações após a atuação do controle externo traz prejuízos à prestação do serviço público. A análise meritória tem, ainda, uma finalidade pedagógica, de modo a impedir a reiteração de falhas na condução do processo licitatório, conforme entendimento abaixo:

REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONCORRÊNCIA 45/2022 PROMOVIDA PELO SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO/DEPARTAMENTO REGIONAL DE SANTA CATARINA, PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE REVISÃO, LOCALIZAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE EVENTUAIS CRÉDITOS EXISTENTES EM CONTAS JUDICIAIS DO SESC/SC. OITIVA PRÉVIA. **CANCELAMENTO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. MANIFESTAÇÃO INSUFICIENTE PARA AFASTAR PARTE DAS IMPROPRIEDADES NOTICIADAS.** PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIAS. (Acórdão n. 2728/2022 – PLENÁRIO. Processo n. 019.499/2022-1. Relator: Augusto Sherman. Tipo de Processo: Representação. Data da Sessão: 07/12/2022. Número da Ata: 46/2022-Plenário).

A revogação ou a anulação da licitação, após a instauração e a consumação do contraditório, conduz à perda de objeto da cautelar que determinou a suspensão do certame, mas não da representação em si, tornando necessário o exame de mérito do processo com o objetivo de evitar a repetição de procedimento licitatório com as mesmas irregularidades verificadas. (Acórdão 2470/2018-TCU-Plenário).⁹

19. Além disso, importa destacar que a instauração da presente licitação se deu com a justificativa de serem atendidas as demandas de três secretarias da cidade de Nova Mamoré/RO, quais sejam, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, visando à contratação de locação e gestão de mão de obra de serviços continuados (motorista, monitor, merendeira, agente de portaria, auxiliar de serviços gerais, oficial de manutenção e encarregado), pelo prazo de 12 meses.

⁹ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201584%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520>. Acesso em 21/09/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

20. As necessidades públicas relativas à educação foram enumeradas no Memorando n. 090/SEMED/2023, no qual a secretária de Educação destacou que no ano de 2023 foram efetuadas 3.733 matrículas na rede municipal de ensino, bem como somados novos 8 (oito) ônibus escolares à frota (ID 1476543), o que demandou a prestação de parte dos serviços que eram inicialmente objeto da licitação em análise. Ademais, no Memorando n. 008-SEMAP/2023 a secretária municipal de Administração e Planejamento solicitou ao prefeito municipal a abertura de procedimento licitatório para a contratação de serviços necessários ao regular funcionamento das secretarias a serem beneficiadas (ID 1476591).

21. Assim, constata-se que ao revogar a licitação, o gestor público não mencionou como as demandas enumeradas nos Memorandos n. 090/SEMED/2023 e 008-SEMAP/2023 serão atendidas pela Administração, sendo possível a ocorrência de impactos negativos à prestação dos serviços públicos nas áreas da educação, saúde e obras de Nova Mamoré/RO.

22. Ademais, em consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré/RO, verificou-se que em 2023 não foram efetuados processos seletivos simplificados para a contratação de pessoal (ID 1476647)¹⁰. Apesar de ter sido realizado concurso público em dezembro de 2022 (ID 1476651)¹¹, constatou-se que não foram disponibilizadas vagas para o exercício dos cargos objeto da terceirização pretendida no PE n. 017/PMNM/23.

23. Ou seja, de acordo com as informações públicas disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Nova Mamoré/RO, a demanda de serviços públicos que motivou a abertura da licitação não foi de outra maneira atendida, o que pode ter ocasionado prejuízos à população que demanda dos serviços de saúde, educação, obras e outros serviços públicos.

24. A esse respeito, é importante destacar que no precedente mencionado anteriormente, no qual o TCE-RO mudou seu entendimento no sentido de analisar o mérito de processos nos quais a licitação tenha sido revogada após a atuação da fiscalização do controle externo, o relator enfatizou que deve *“o gestor, necessariamente, evidenciar, com clareza, adequação e objetividade, de forma prévia e tempestiva, as razões de fato e de direito que motivaram a prática de eventual retirada do mundo jurídico do ato administrativo que se entretém com a licitação”* (Acórdão APL-TC 00020/23, processo 01160/22, Rel. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, j. 13/03/2023).

25. O entendimento tem como objetivo aprimorar o serviço público, evitando-se gastos desnecessários e resguardando-se o interesse público na essência. Isso porque, no caso, a ausência da prestação dos serviços públicos que não mais serão contratados – motorista, monitor, merendeira, agente de portaria, auxiliar de serviços gerais, oficial de manutenção e encarregado – pode impactar negativamente o interesse público. O relator do julgado em comento explica que a mudança no entendimento visa:

“[...] promover a concretização dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade da atividade administrativa estatal, bem ainda dos preceitos

¹⁰ Disponível em> <https://data.novamamore.ro.gov.br/portal-listar/processo-seletivo/>. Acesso em 22/09/2023.

¹¹ Disponível em: <https://data.novamamore.ro.gov.br/portal-listar/concurso-publico/>. Acesso em 22/09/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

decorrentes dos Princípios da Transparência Pública e do Accountability, cintilando, por sua vez, luzes para a **profissionalização da Administração Pública**, uma vez que a experiência desta Casa de Contas tem revelado que a Administração Pública, por vezes, tem se valido de certames natimortos, cujo desfazimento dá azo a contratações diretas sob o signo da emergencialidade usinada ou ficta, motivo pelo qual tais práticas devem ser fortemente combatidas por este Órgão de Controle Externo, com vistas a precatar o erário de gastos desnecessários e, assim, salvaguardar o interesse público na essência; [...]

26. Desta forma, este corpo técnico opina no sentido de que haja a análise de mérito do presente processo, com vistas a evitar a repetição das irregularidades constatadas neste feito em outros procedimentos licitatórios, notadamente considerando que já foram emitidos alertas a parte dos ora responsáveis deste processo, no bojo dos Processos n. 02649/22 e 01251/22.

27. Esta unidade técnica apurou que em 14/06/2022 e 13/04/2023, foram proferidas outras decisões por este Tribunal em situações semelhantes, nos Processos n. 2649/22 e 1251/22, que tiveram como responsáveis os Senhores Marcélio Rodrigues Uchôa, prefeito municipal de Nova Mamoré, e Marta Dearo Ferreira, pregoeira, cujas ementas colacionam-se a seguir:

ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE NOVA MAMORÉ-RO. PREGÃO ELETRÔNICO 020/PMNM/2022 DEFLAGRADO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE DOCUMENTOS DE LEGITIMAÇÃO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO AUXÍLIO SERVIDOR CIDADÃO NA MODALIDADE ELETRÔNICA, POR MEIO DE CARTÃO COM TARJA MAGNÉTICA E CHIP DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO APURATÓRIO PRELIMINAR – PAP (RESOLUÇÃO N. 291/2019/TCE-RO). PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE SELETIVIDADE E ADMISSIBILIDADE. POSSÍVEL IRREGULARIDADE NA PROIBIÇÃO DE TAXA NEGATIVA NO EDITAL. RETIFICAÇÃO/CORREÇÃO DE OFÍCIO PELA ADMINISTRAÇÃO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. (DM 0074/2022-GCVCS-TCE-RO, processo n. 01251/22-TCE/RO, Rel. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, j. 15/06/2022).

ADMINISTRATIVO. ATO. LICITAÇÃO. MUNICÍPIO DE NOVA MAMORÉ. PREGÃO ELETRÔNICO N. 043/PMNM/2022. REGISTRO DE PREÇOS PARA A AQUISIÇÃO DE TUBOS CORRUGADOS EM POLIETILENO DE ALTA DENSIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA AQUISIÇÃO DOS MATERIAIS E EM RELAÇÃO AO QUANTITATIVO LICITADO. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO, COM RISCO DE LESÃO AO ERÁRIO. REVOGAÇÃO DE OFÍCIO PELA ADMINISTRAÇÃO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. NOTIFICAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. A suspensão cautelar da licitação, outrora determinada por esta Corte de Contas, resta prejudicada, tendo havido a perda de seu objeto com a revogação da licitação, eis que extirpado o risco de ineficácia de decisão de mérito, bem assim o perigo relativo à contratação em certame eivado de vícios. 2. A Ação de Controle deve ser arquivada, sem resolução de mérito, nos termos dos artigos 62, § 4º, 247, § 4º, inc. I, e 286-A do Regimento Interno/TCE-RO, c/c art. 485, VI, do CPC, em razão da ausência de pressupostos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, implicando na perda superveniente do objeto, ocasionada pela revogação ou a anulação do procedimento licitatório, quando não ofertado contraditório e ampla defesa com individualização das responsabilidades. 3. Arquivamento com extinção do processo, sem resolução de mérito. Notificação. (DM 0053/2023-GCVCS-TCE-RO, processo n. 02649/22-TCE/RO, Rel. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, j. 14/04/2023).

28. Embora em ambos os feitos não tenha sido analisado o mérito, foram determinadas, à pregoeira e ao prefeito indicados neste processo, as seguintes notificações:

DM 0074/2022-GCVCS-TCE-RO:

[...] Determinar a Notificação do Senhor **Marcélio Rodrigues Uchôa** (CPF: 389.943.052-20), na qualidade de **Prefeito** do Município de Nova Mamoré/RO; e, da Senhora **Marta Dearo Ferreira** CPF: 008.020.842-84), **Pregoeira** do Município de Nova Mamoré/RO - PMNM, ou a quem lhes vier substituir, para que, quando da deflagração de novos procedimentos licitatórios, inclusive para contratação do objeto pretendido no pregão retificado, **abstenham-se de prever cláusulas que possam restringir o universo de participantes e passíveis de ensejar o direcionamento do pleito**, sem prejuízo de futura apuração de responsabilidade por esta Corte;

DM 0053/2023-GCVCS-TCE-RO:

II - Determinar a Notificação do Senhor **Marcélio Rodrigues Uchôa** (CPF: ***943.052-**), na qualidade de **Prefeito** do Município de Nova Mamoré/RO; e, da Senhora **Marta Dearo Ferreira** (CPF: ***.020.842-**), **Pregoeira** do Município de Nova Mamoré/RO, ou a quem lhes vier substituir, para que, quando da deflagração de novos procedimentos licitatórios, inclusive para aquisição do objeto pretendido no pregão revogado, **observe o quantitativo e as próprias justificativas trazidas pelo Executivo neste feito, adotando-se os preços das tabelas referenciais**, como o SICRO, em atenção às normas vigentes, sob pena de incorrer em novas irregularidades, sem prejuízo de futura apuração de responsabilidade por esta Corte;

29. Assim, considerando que em recentes processos anteriores (Processos n. 1251/22 e 2649/22) alguns agentes públicos de Nova Mamoré já foram notificados para se absterem de prever cláusulas com restrição de participantes e para observarem critérios na elaboração dos orçamentos, bem como que não houve a adequada motivação para a revogação da licitação, entende-se que, neste caso, o mérito das irregularidades deve ser analisado, a fim de evitar novas irregularidades.

2.2. Da análise de mérito – irregularidades apontadas na DM nº 0081/2023/GCVCS/TC

30. O conselheiro relatou Valdivino Crispim de Souza, mediante a DM 0081/2023/GCVCS/TC, determinou a audiência dos jurisdicionados para que apresentassem justificativas acerca das seguintes irregularidades constatadas no PE 17/PMNM/2023: **(a) exigência de atestado de vistoria para qualificação técnica sem permitir a substituição do referido documento por declaração do licitante de pleno conhecimento do objeto e do local**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

da prestação dos serviços; (b) exigência de registro das licitantes e dos profissionais técnicos responsáveis no Conselho Regional de Administração (CRA); (c) conduzir o curso do edital de Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (fls. 24, ID 1378468) sem a divulgação, no Termo de Referência e anexos, do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários; (d) firmar/anuir/aprovar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 sem a comprovação da adequação do quantitativo estimado.

31. Importante destacar que, compulsando os autos, constata-se após a notificação dos responsáveis para que apresentassem suas razões de justificativas, foram apresentadas apenas documentações informando que houve a revogação do certame e a sua comprovação, e nenhum dos jurisdicionados apresentou quaisquer justificativas quanto às irregularidades imputadas.

32. Não obstante, salienta-se que os esclarecimentos apresentados pelo Senhor Márcelio Rodrigues Uchôa, prefeito municipal, e pela Senhora Marta Dearo Ferreira, pregoeira, acostados ao ID 1392095, encaminhados após a decisão que deferiu a tutela antecipada (DM 61/2023/GCVCS, de ID 1385646), foram analisados por este corpo técnico no relatório inicial de ID 1402576.

33. Na oportunidade, os mencionados responsáveis apenas manifestaram-se quanto à “previsão do prazo de apenas 2 (dois) dias úteis para impugnação e esclarecimentos, em dissonância ao definido no art. 41, §1º, da Lei n. 8.666/93; à “exigência de atestado de vistoria para qualificação técnica, sem permitir a substituição do referido documento por declaração do licitante de que assumirá os riscos pela execução dos serviços”; e à “solicitação do registro das licitantes e dos profissionais responsáveis no Conselho Regional de Administração, em contrariedade ao entendimento do TCU”.

34. No relatório inicial a unidade técnica caminhou no sentido de que não houve ilegalidade quanto ao prazo para impugnação e/ou pedido de esclarecimentos, e afastou os demais argumentos apresentados pelos jurisdicionados e manteve-se a constatação das irregularidades, com a necessidade de chamamento aos autos, pelos seguintes fundamentos:

35. Quanto à exigência de vistoria técnica, concluiu-se que a irregularidade se manteve em razão da Administração, apesar de ter mencionado que iria realizar alteração para tornar a visita técnica facultativa, não apresentou documento comprobatório de que tenha realizado tal retificação.

36. Quanto à exigência de registro no CRA, a unidade técnica entendeu que, conforme o entendimento do TCU, não há necessidade da exigência de registro ou inscrição no CRA de empresas que prestem o serviço de terceirização de mão de obra, haja vista que a atividade-fim da empresa não detém relação direta com ações executadas pelo administrador. Além disso, no relatório inicial foi pontuado que não foi constatado erro grosseiro na conduta da pregoeira, em razão do entendimento do CFA e CRA's de que as empresas de serviços de terceirização de mão de obra devem se registrar no CRA competente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

37. Assim, considerando que, de acordo com a certidão de ID 1411834, fora devidamente oportunizado o contraditório e a ampla defesa aos jurisdicionados, passa-se a analisar o mérito das irregularidades.

2.2.1. Da exigência indevida de atestado de vistoria para qualificação técnica sem a permissão de que esse documento possa ser substituído por declaração de licitante que assumirá os riscos.

38. Quanto à essa irregularidade, foi chamada em audiência a Senhora Marta Dearo Ferreira, para que apresentasse suas razões de justificativas por ter requerido “atestado de vistoria para qualificação técnica, por meio do edital de Pregão Eletrônico n. 17/2023 – SRP n. 014/2023 (fls. 24, ID 1378468), sem permitir a substituição do referido documento por declaração do licitante de pleno conhecimento do objeto e do local da prestação dos serviços, em infringência ao art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRBF) e ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, constituindo erro grosseiro, segundo o delineado no item 5.1, “a”, da conclusão” do relatório técnico inicial.

39. Destaca-se, novamente, que a referida responsável não apresentou suas razões de justificativas, e os demais agentes públicos que se manifestaram nos autos não apresentaram argumentos acerca deste ponto da análise.

40. Assim, na linha da fundamentação constante no relatório preliminar de ID 1402576, expedido em 23/05/2023, este corpo instrutivo entende que a irregularidade se encontra caracterizada.

41. Isso porque, no caso, o objeto da licitação deflagrada pelo PE n. 017/PMNM/23, qual seja, contratação de empresa para locação de mão de obra (motorista, monitor, merendeira, agente de portaria, auxiliar de serviços gerais, oficial de manutenção e encarregado), não demandaria a obrigatoriedade de visita técnica, ante a própria natureza do serviço.

42. Conforme esclarecido no relatório inicial, que não foi impugnado pela responsável, o serviço a ser contratado possuía natureza eminentemente administrativa, não demandado o comparecimento presencial do licitante para verificar as condições do local da prestação do serviço.

43. Além disso, conforme bem pontuado no relatório inicial, a administração, em seus esclarecimentos, admitiu que em editais anteriores, foi facultado ao licitante apresentar a declaração que assume a responsabilidade pela execução dos serviços, e afirmou que iria realizar a retificação do edital para tornar facultativa a visita técnica.

44. Porém, conforme já dito em linhas pretéritas, não houve a comprovação da alteração do edital, a responsável não apresentou razões de justificativas, e os demais agentes públicos que apresentaram manifestação, limitaram-se a trazer documentação que comprovava a revogação do certame.

45. Portanto, conclui-se que se encontra caracterizada a irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

2.2.2. Exigência indevida de registro das licitantes e dos profissionais técnicos responsáveis no Conselho Regional de Administração (CRA).

46. No que diz respeito a essa irregularidade, foi chamada para apresentar suas razões de justificativas a Senhora Marta Dearo Ferreira, por ter solicitado “o registro das licitantes e dos profissionais técnicos responsáveis no Conselho Regional de Administração (CRA), no edital de Pregão Eletrônico n. 17/2023 – SRP n. 014/2023 (fls. 24, ID 1378468), em afronta ao art. 37, XXI, da CRFB e ao art. 3, §1º, I, da Lei n. 8.666/1993, a teor do disposto no item 5.1, “b”, da conclusão” do relatório técnico inicial.

47. Vale destacar que a referida responsável não apresentou suas justificativas, e os demais agentes públicos que apresentaram manifestação nos autos não trouxeram argumentos quanto à essa irregularidade.

48. Assim, verifica-se que no relatório preliminar de ID 1402576, esta unidade técnica entendeu ser indevida a exigência de registro no CRA, nos termos a seguir:

[...]

48. Por outro lado, o TCU, em suas manifestações mais recentes, entende pela desnecessidade de registro no CRA, não concordando com o entendimento do CFA, conforme Acórdão n. 4608/2015 – Plenário8, veja-se:

Relativamente à tese central, obrigatoriedade de registro nos Conselhos Regionais de Administração – CRA das empresas de locação de mão de obra para a prestação de serviços de vigilância e segurança, a evolução jurisprudencial sobre o tema no âmbito desta Corte de Contas assentou a tese de inexigibilidade de tal requisito nos editais de licitação da administração pública federal.

O recorrente alega que a prestação de serviços de locação de mão de obra, dentre eles os exercidos por empresas de vigilância patrimonial são abarcados pelas atividades do profissional da administração, exigência prevista no art. 2º, “b”, da Lei 4.769/1965 e art. 1º da Lei 6.839/1980.

Todavia, segundo o art. 1º da Lei 6.839/1980, a obrigatoriedade de inscrição de empresas em determinado Conselho é determinada segundo a atividade central que compõem os serviços da atividade fim.

Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o registro de empresas naquele Conselho somente serão obrigatórios em razão da atividade pela qual prestem serviços a terceiros, e não em relação a funções secundárias exercidas no domínio de sua estrutura interna.

Inclusive, afigura-se pouco razoável o argumento de que para selecionar os agentes de segurança evidencia-se necessário o recrutamento, a seleção, o pagamento das remunerações devidas, as quais integrariam atividades da área de recursos humanos, próprias de administradores. Isso porque se trata de afirmativa de ampla abrangência, que se acatada, tornaria obrigatória a inscrição de qualquer empresa atuante no mercado no correspondente CRA de sua localidade, eis que, em geral, tais entidades detêm em sua estrutura organizacional setores relativos a recursos humanos.

Por conseguinte, a inscrição de pessoa jurídica no Conselho Regional de Administração se evidencia imprescindível desde que constituída para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

desempenhar atividades finalísticas próprias da profissão de administrador, nos termos do art. 2º da Lei 4.765/1965 e do art. 3º do Decreto 61.934/1967. Nesse sentido, consta o entendimento desta Casa de que a exigência de registro em entidade de fiscalização profissional deve se encontrar atrelada à inscrição no conselho que fiscalize a atividade básica ou preponderante exercida pela empresa (Decisão 450/2001 – TCU – Plenário e Acórdão 2521/2003-TCU-Primeira Câmara).

49. Diante disso, este corpo técnico se alia com o entendimento do TCU no sentido da não necessidade de exigência de registro ou inscrição no CRA de empresas que prestem o serviço de terceirização de mão de obra, já que a atividade-fim da empresa não tem relação direta com ações exercidas pelo Administrador.

50. Diferentemente seria se o serviço a ser contratado fosse o de recrutamento e seleção de pessoal com a finalidade de suprir a administração de pessoal com o perfil adequado para exercer determinados cargos de comissão por exemplo, o que exigiria da empresa o registro no CRA, em conformidade com o art. 2º da Lei n. 4.769/65 e com o art. 3 do Decreto n. 61.934/67.

51. Dessa forma, a exigência de apresentação de certificado de registro cadastral da empresa e dos profissionais no Conselho Regional de Administração – CRA (itens 13.2.5.1, alíneas a, b, c e d) no caso de serviços de terceirização de mão de obra (serviços com dedicação exclusiva de mão de obra), está em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da CF/88 e com o art. 3, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, acarretando irregularidade. (grifos no original)

49. Desta forma, considerando que a pregoeira não apresentou suas razões de justificativas quanto à essa irregularidade, e que os demais jurisdicionados que apresentaram manifestação apenas trouxeram a informação de que houve a revogação do certame, entende-se que a irregularidade está mantida.

2.2.3. Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários

50. No que diz respeito à essa irregularidade, foi chamada aos autos a Senhora Marta Dearo Ferreira, pregoeira, por ter conduzido o “curso do edital de Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (fls. 24, ID 1378468) sem a divulgação, no Termo de Referência e anexos, do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, em descumprimento aos artigos 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93, conforme descrito no item 5.1, “c”, da conclusão” do relatório técnico preliminar.

51. Vale consignar que a mencionada responsável não apresentou justificativas quanto à essa irregularidade, e que os demais agentes públicos que se manifestaram nos autos não trouxeram argumentos sobre esse ponto.

52. Pois bem. Verifica-se que esta unidade técnica identificou a ocorrência de ilegalidade no orçamento que acompanhou o edital da licitação, pois não continha planilhas com a composição de todos os custos unitários, em afronta ao disposto no art. 40, § 2º, inciso II, todos da Lei 8.666/93.

53. No relatório inicial de ID 1402576 foi explicitado o seguinte entendimento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

[...]

59. A ausência do detalhamento do orçamento tem a aptidão de causar falta de transparência na contratação, prejuízo na escolha da proposta mais vantajosa, confusão nos licitantes, deficiência no controle e prejuízo ao erário.

60. É fato que nem todo serviço é adequado ao detalhamento de seus custos unitários, seja pela sua própria natureza, seja pelas soluções ofertadas pelo mercado, o que não é o caso do serviço em análise, já que existe, em âmbito federal, a IN 05/2017. A maioria dos entes federativos se baseia nesta IN para elaboração de suas planilhas de custos em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Inclusive, o próprio modelo de planilha disponibilizado no edital é o mesmo que consta no normativo federal.

61. Nesse sentido, a administração, tendo como referência as cotações de preços realizadas em portais de compras ou junto a fornecedores (as quais devem ser disponibilizadas aos licitantes que assim solicitarem, inclusive por e-mail), a legislação de regência (trabalhista, previdenciária e correlatas) e as convenções e acordos coletivos de trabalho de cada categoria, deverá elaborar planilhas de custos e formação de preços próprias referenciais para cada posto a ser contratado e divulgá-las como anexo do edital, inclusive disponibilizá-las no portal de compras (Licitanet) e no portal da transparência do município em formato XLS (Excel) com todas as fórmulas e memórias de cálculo, para que possíveis licitantes interessados tomem conhecimento e possam elaborar suas propostas de preços de maneira assertiva, assim como questioná-las por meio de eventuais pedidos de esclarecimento ou impugnações.

62. Dessa forma, a não divulgação como anexo no edital de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários contraria o art. 40, § 2º, inciso II, todos da Lei 8.666/93, acarretando irregularidade.

54. Sendo assim, considerando que a responsável por essa irregularidade não apresentou suas razões de justificativas, e que os demais jurisdicionados em nada argumentaram acerca disso, apenas informaram que houve a revogação da licitação, esta unidade técnica entende que se encontra mantida a irregularidade.

2.2.4. Ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado presente no Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023

55. Em relação à essa irregularidade, foi chamada em audiência a Senhora Maria Luzineide de Oliveira, secretária municipal de Administração e Planejamento, por ter **firmado** “o Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (fls. 39, ID 1378468), sem a comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desacordo com o art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93 e com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02, constituindo erro grosseiro, nos termos dispostos no item 5.2, “a”, da conclusão” do relatório técnico preliminar.

56. Também foram chamados em audiência os Senhores Arildo Moreira, secretário municipal de Saúde, Eunice Menezes de Souza, secretária municipal de Educação, e Laís Perpétuo Uchôa, secretária municipal de Obras e Serviços Públicos, por terem **anuído** “com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (fls. 39, ID 1378468), sem a comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desacordo com o art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93 e com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02, constituindo erro grosseiro, conforme descrito no item 5.3, “a”, da conclusão” do relatório técnico preliminar.

57. Por fim, também foi chamado em audiência por essa irregularidade o Senhor Marcélio Rodrigues Uchôa, prefeito municipal, por ter **aprovado** “o Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (fls. 39, ID 1378468), sem a comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desacordo com o art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93 e com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02, constituindo erro grosseiro, na sendo do disposto no item 5.4, “a”, da conclusão” do relatório inicial.

58. Vale destacar que todos os responsáveis acima apresentaram manifestação nos autos, porém, não trouxeram justificativas quanto à essa irregularidade, limitando-se apenas a informar que houve a revogação do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023.

59. Pois bem. No relatório técnico inicial acostado ao ID 1402576, a unidade instrutiva entendeu que o termo de referência do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023 não detinha a comprovação da adequação do quantitativo estimado, conforme colacionado abaixo:

[...]

70. Ao analisar o termo de referência da contratação (ID 1378468, págs. 25-26; pág. 27; págs. 28-29), os itens 2, 5 e 9 que tratam, respectivamente, sobre a justificativa da contratação, do quantitativo estimado e especificação e quantitativo dos serviços a serem executados, em nenhum desses itens foi externada a metodologia de estimativa dos quantitativos consignados no documento.

71. Além disso, não se encontrou as especificações e detalhamento dos quantitativos relacionados aos eventuais uniformes, equipamentos, ferramentas, entre outros itens, que sejam necessários e que a empresa contratada deverá disponibilizar na execução do contrato. Importante destacar ainda que esses itens devem ser objeto de pesquisa de preços pela própria da administração a fim de encontrar o seu preço de referência.

72. Ainda que se utilize de registro de preços para realizar a contratação, isso não retira a obrigatoriedade de se realizar uma estimativa adequada dos quantitativos a serem contratados. O TCE-RO já decidiu nesse sentido no Processo PCE n. 01399/13-TCER por meio da Decisão Monocrática n.32/GCFCS/2013 (ID 121033):

Muito embora estejamos diante de Registro de Preços, cuja natureza traduz aquisição futura e incerta, a Administração Pública não está isenta de demonstrar os critérios técnicos para a estimativa do quantitativo licitado, com base em consumo aproximado o máximo possível da realidade, para melhor atender aos princípios que regem a Licitação e os Contratos Administrativos, em especial os da moralidade e da eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

73. Não estimar da maneira adequada o quantitativo a ser contratado tem a aptidão de causar danos ao erário em razão, principalmente, da ociosidade de terceirizados, entre outros motivos.

60. Considerando que os responsáveis por essa irregularidade, que foram chamados em audiência, não apresentaram suas razões de justificativas quanto à essa irregularidade, limitando-se apenas a encaminhar a informação de que houve a revogação do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023, este corpo técnico ratifica os fundamentos constantes do relatório inicial e considera mantida a irregularidade.

2.2.5. Responsabilização

61. Acerca da responsabilização, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.*”. Com redação dada pela Lei n. 13.655/2018, o art. 28 é considerado verdadeiro marco legislativo, principalmente por passar a exigir a caracterização de erro grosseiro ou dolo para a responsabilização pessoal do agente.

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

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

63. No caso, apesar desta Coordenadoria ter se manifestado anteriormente pela ocorrência de erro grosseiro em parte das irregularidades praticadas pelos jurisdicionados, verifica-se que as peculiaridades do caso não autorizam a responsabilização, com aplicação de sanção.

64. **Quanto à irregularidade de exigência da vistoria para qualificação técnica sem a permissão de que esse documento possa ser substituído por declaração de licitante que assumirá os riscos**, esta unidade técnica entende que a pregoeira, Senhora Marta Dearo Ferreira, não deve ser responsabilizada pela conduta de ter inserido a referida exigência no edital, por entender que a mesma não atuou com dolo ou erro grosseiro, mas apenas com culpa leve.

65. É que a condução do processo relativo à licitação em análise revelou a boa fé da pregoeira, o que deve ser ponderado para não lhe aplicar sanção. Explica-se: em fevereiro de 2023 as secretarias demandaram a instauração de processo licitatório para a contratação de mão de obra, sendo publicado o aviso da abertura de licitação em 27/03/2023 (ID 1378469, p. 81). Porém, em 03/04/2023 algumas empresas solicitaram esclarecimentos à pregoeira e, em 05/04/2023, ela acolheu uma das impugnações e informou no bojo do processo que a licitação seria suspensa para ajustes (ID 1392102 e 1476761). Assim, considerando que a abertura da licitação era prevista para o dia 06/04/2023, verifica-se que a atuação da pregoeira impediu o andamento da licitação com irregularidades.

66. Ademais, importa destacar que, no caso, a decisão em sede de tutela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

antecipada proferida por este Tribunal apenas foi preferida em 20/04/2023, demonstrando-se que, ao suspender o curso do processo licitatório, a Administração agiu anteriormente à atuação do Tribunal.

67. Com isso, conclui-se que, uma vez apontadas as falhas nas exigências do edital, a pregoeira tomou a atitude de suspender a licitação com vistas a sanar as irregularidades, o que também deve ser considerado para se afastar a sua responsabilização quanto à presente irregularidade.

68. Embora a licitação tenha sido revogada sem a demonstração efetivas dos motivos, nos modelos do disposto no art. 49 da Lei n. 8.666/93, o fato é que a licitação não prosseguiu, sendo impossível averiguar, no caso, os danos decorrentes das irregularidades.

69. Ou seja, apesar de o gestor não ter demonstrado como os serviços serão prestadas, ante a revogação da licitação, o fato é que não houve dispêndios financeiros com contratação.

70. Assim, considerando que o §2º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que, “*na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente*”, este corpo técnico entende que as irregularidades verificadas não possuem reprovabilidade suficiente a justificar a aplicação de medidas sancionatórias, devendo ser afastada a imposição de multa.

71. Essa conclusão deriva também da postura adotada pela pregoeira no curso do processo licitatório, determinando sua suspensão em 05/04/2023, ao acolher impugnação apresentada pela empresa renova Serviços Administrativos e engenharia Civil Ltda (ID 1392102).

72. Acerca das providências a serem adotadas pelo gestor diante de vícios do edital, explica a doutrina que:

É dever da comissão, agente da contratação e pregoeiro, ao se depararem com vício no edital quando da condução do procedimento licitatório, informar a autoridade com poder de decisão a seu respeito, cuja providência poderá ser a nulidade de ofício do procedimento, desde que insanável o vício, ou a sua suspensão, para que a dúvida seja encaminhada à assessoria técnica ou jurídica. Relembre-se dos julgados retro citados, do TCU, os quais **imputaram responsabilidades à comissão de licitação em razão de atitude passiva diante de vícios no edital**, base para todo o trabalho de processamento da licitação.¹². (Grifou-se).

73. No caso, este corpo instrutivo entende que a pregoeira não se portou de forma passiva diante dos vícios no edital, visto que suspendeu o certame quando alertada pelas empresas impugnantes, tendo em seguida impedido a continuidade do procedimento, embora

¹² PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos de licitação e contratação – Lei n. 14.133/2021. Porto Alegre/RS. Ordem Jurídica, 2022. p. 128.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

tenham indevidamente denominado tal ato de “revogação”.

74. Isso porque, na linha do que fundamentado anteriormente acerca das irregularidades identificadas, conclui-se que a licitação continha ilegalidades que autorizavam a própria anulação do procedimento, na forma constante no art. 49 da Lei n. 8.666/93.

75. Importa destacar, ainda, que as recomendações anteriormente direcionadas à pregoeira e ao prefeito não possuem exata identidade com as irregularidades identificadas no presente feito, não se podendo afirmar que houve reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal, na forma prevista no art. 55, VII, da LC. 154/96, para justificar a aplicação de multa.

76. Portanto, **deve ser afastada a responsabilização da Senhora Marta Dearo Ferreira** por ter requerido “atestado de vistoria para qualificação técnica”, por meio do edital de Pregão Eletrônico n. 17/2023 – SRP n. 014/2023 (fls. 24, ID 1378468), sem permitir a substituição do referido documento por declaração do licitante de pleno conhecimento do objeto e do local da prestação dos serviços.

77. **Quanto à irregularidade relativa à exigência de registro das licitantes e dos profissionais técnicos responsáveis no Conselho Regional de Administração (CRA)**, este corpo instrutivo entende que a conduta da pregoeira, Sra. Senhora Marta Dearo Ferreira, ao inserir a referida exigência no edital de Pregão Eletrônico n. 17/2023 – SRP n. 014/2023 (fls. 24, ID 1378468), não foi cometida com dolo ou erro grosseiro.

78. É que, conforme bem elucidado no relatório preliminar de ID 1402576, há divergência de entendimento entre o TCU e o Conselho Federal de Administração – CFA quanto à mencionada obrigatoriedade de registro do CRA. O CFA entende que as empresas de locação ou cessão de mão de obras devem se registrar nos conselhos regionais de administração. Por outro lado, o TCU entende pela desnecessidade de registro no CRA para a referida contratação, não concordando com o entendimento do CFA, conforme Acórdão n. 4608/2015 – Plenário8.

79. Portanto, quanto à irregularidade consistente em exigir indevidamente o registro das licitantes e dos profissionais técnicos responsáveis no CRA, a divergência de entendimentos entre o CFA e o TCU acerca do assunto em questão demonstra que a pregoeira não atuou com dolo ou erro grosseiro, **razão pela qual deve nesse ponto ser afastada a sua responsabilização.**

80. **Quanto à irregularidade relativa à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários**, não há elementos que demonstrem que a conduta da pregoeira, Marta Dearo Ferreira, ao conduzir o edital sem essa divulgação, possa ter sido cometida com dolo ou com erro grosseiro.

81. Isso porque, como já mencionado, ao suspender a licitação em seu início, a pregoeira atuou de forma ativa para impedir o prosseguimento da licitação com falhas, o que deve ser ponderado em seu favor. Ademais, a posterior revogação da licitação não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

ocasionou prejuízos à Administração relativos à contratação de empresa, daí porque este corpo instrutivo entende que **não deve a pregoeira ser responsabilizada por essa irregularidade.**

82. Quanto à irregularidade referente à ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado presente no Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023, não há elementos que demonstrem que a conduta da Senhora Maria Luzineide de Oliveira (secretária municipal de Administração e Planejamento de Nova Mamoré), ao firmar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 sem a referida comprovação, tenha sido praticada com dolo ou erro grosseiro, daí porque este corpo instrutivo entende que **não deve a pregoeira ser responsabilizada por essa irregularidade.**

83. Igualmente, não há elementos que demonstrem que a conduta dos senhores Arildo Moreira (secretário municipal de Saúde de Nova Mamoré), Eunice Menezes de Souza (secretária municipal de Educação de Nova Mamoré) e Laís Perpétuo Uchôa, (secretária municipal de Obras e Serviços Públicos de Nova Mamoré), ao anuírem ao referido Termo de Referência, e do Senhor Marcélio Rodrigues Uchôa (prefeito do Município de Nova Mamoré), ao aprovar o mencionado Termo de Referência, tenha sido praticado com dolo ou erro grosseiro, **não sendo passível de responsabilização.**

84. Esta Coordenadoria técnica entende que a aplicação de sanção no presente caso é incabível, em atenção aos parâmetros de responsabilização enumerados da LINDB, em especial a previsão do art. 22, §2º. Assim, considerando a suspensão do processo licitatório poucos dias após seu início, bem como a revogação do mesmo, não há elementos concretos de aferição dos danos advindos à administração pública, daí porque entende-se que a conduta dos gestores não merece sanção.

85. Importa frisar que, apesar do dano ao erário não ser requisito indispensável à aplicação de multa, entende-se que, neste caso, a sua ausência, somada ao fato da licitação ter sido suspensa em seu nascedouro e de se encontrar revogada, resultam em um contexto que minimiza a reprovabilidade das condutas, não havendo censura suficiente para apenar as pessoas. **Desse modo, as irregularidades identificadas não ensejam a responsabilização dos jurisdicionados, à luz dos termos do disposto no art. 22 da LINDB.**

86. Salienta-se ainda que, em pesquisa realizada junto ao banco de dados da Secretaria de Processamento e Julgamento do TCE – RO (SPJ-e), não foram localizadas imputações em nome dos mencionados responsáveis que prejudicariam o juízo emitido por esta unidade técnica.

87. De qualquer sorte, a presente análise técnica também tem como objetivo contribuir para a real melhoria dos processos licitatórios a serem tramitados na Prefeitura de Nova Mamoré/RO e, em especial, ao atendimento das necessidades públicas com eficácia, eficiência e efetividade. Assim, a emissão de determinação se faz imperiosa para que as irregularidades constatadas não se repitam em outros certames, exercendo a função



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

pedagógica deste Tribunal de Contas.

88. Desta forma, esta unidade entende devida a emissão de determinação aos responsáveis Marta Dearo Ferreira, CPF: ***.020.842-**; Maria Luzineide de Oliveira, CPF: ***.348.003-**; Arildo Moreira, CPF: ***.172.202-**; Eunice Menezes de Souza, CPF: ***.948.442-**; Laís Perpétuo Uchôa, CPF: ***.379.782-**; Marcelio Rodrigues Uchôa, CPF: ***.943.052-**, ou quem venha a substituí-los, para que, em licitações futuras, com objeto análogo, sob pena de incorrer em grave irregularidade sujeita às cominações legais aplicáveis ao caso, (a) abstenham-se de inserir exigências que sejam desnecessárias à boa prestação do serviço a ser contratado, com capacidade de restringir a competitividade e, ainda, de impactar diretamente na execução do objeto contratado; (b) divulguem, como anexo ao edital de licitação, orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em atenção ao art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93; (c) elaborem termo de referência da contratação com a comprovação da adequação do quantitativo estimado, na forma do disposto no art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8666/93 e no art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02.

2.3. Da revogação da tutela inibitória concedida por meio da DM 0061/2023-GCVCS-TC

89. Considerando que houve a revogação do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023, os efeitos da tutela inibitória concedida mediante a DM 0061/2023-GCVCS-TC, para que houvesse a suspensão dos atos do referido do certame, merecem ser revogados, haja vista a perda do seu objeto.

3. CONCLUSÃO

90. Após análise dos autos, conclui-se pela ocorrência das seguintes irregularidades no Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/23, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Nova Mamoré/RO:

91. **3.1. De responsabilidade da Senhora Marta Dearo Ferreira (CPF: ***.020.842-**), pregoeira do Município de Nova Mamoré/RO, por:**

92. a) exigir indevidamente atestado de vistoria para qualificação técnica, mediante o edital do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023 (ID 1378468, p. 24), sem permitir a sua substituição por declaração do licitante de pleno conhecimento do objeto e do local da prestação dos serviços, em desobediência ao art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93;

93. b) solicitar indevidamente, no edital do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023 (ID 1378468, p. 24), o registro das licitantes e dos profissionais técnicos no Conselho Regional de Administração – CRA, em descumprimento ao art. 37, XXI, da CRFB e ao art. 3, §1º, I, da Lei n. 8.666/1993;

94. c) conduzir a tramitação do Pregão Eletrônico n. 017/PMNM/2023 (ID 1378468, p. 24) sem a divulgação, no Termo de Referência e anexos, do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

infringindo os artigos 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93.

95. **3.2. De responsabilidade da Senhora Maria Luzineide de Oliveira, a (CPF: ***.348.003-**), secretária municipal de Administração e Planejamento de Nova Mamoré, por:**

96. a) firmar o termo de referência do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023 (ID 1378468, p. 39), sem que houvesse a comprovação da adequação do quantitativo estimado, descumprindo ao art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93 e com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02.

97. **3.3. De responsabilidade dos Senhores Arildo Moreira (CPF: ***.172.202-**), secretário municipal de Saúde de Nova Mamoré; Eunice Menezes de Souza (CPF: ***.948.442-**), secretária municipal de Educação de Nova Mamoré; Laís Perpétuo Uchôa (CPF: ***.379.782-**), secretária municipal de Obras e Serviços Públicos de Nova Mamoré, por:**

98. a) anuírem com o termo de referência do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023 (ID 1378468, p. 39), sem que houvesse a comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desobediência ao art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93 e com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02.

99. **3.4. De responsabilidade do Senhor Marcelo Rodrigues Uchôa (CPF: ***.943.052-**), prefeito do Município de Nova Mamoré, por:**

100. a) aprovar o termo de referência do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023, sem que houvesse a comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desobediência ao art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93 e com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02.

101. Apesar da ocorrência das irregularidades acima, não há evidências da prática de dolo ou erro grosseiro na conduta dos agentes públicos, conforme fundamentado no item 2.2.5., e, por isso, não há se falar em responsabilização, em consonância com o disposto no art. 28 da LINDB.

102. Porém, a emissão de determinação a todos os responsáveis é medida a ser sugerida por esta unidade técnica, para que em certames vindouros não incorram nas mesmas irregularidades constatadas nestes autos, sob pena de reincidência.

103. Por fim, os efeitos da tutela inibitória concedida mediante a DM 0061/2023-GCVCS-TC merecerem ser revogados, haja vista a perda do seu objeto ante a revogação do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

104. Ante o exposto, propõe-se:

a. Revogar os efeitos da tutela inibitória concedida por meio da DM 0061/2023-GCVCS-TC, haja vista a perda do seu objeto ante a revogação do Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023;

b. Considerar cumprido o escopo fiscalizatório destes autos, uma vez



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

que há evidência da ocorrência de irregularidades no Pregão Eletrônico n. 17/PMNM/2023, conforme análise empreendida no item 2 deste relatório, todavia, **sem aplicação de sanção aos jurisdicionados** Marta Dearo Ferreira, CPF: *****.020.842-***, pregoeira*; Maria Luzineide de Oliveira, CPF: *****.348.003-****, secretária municipal de Administração e Planejamento; Arildo Moreira, CPF: *****.172.202-****, secretário municipal de Saúde; Eunice Menezes de Souza, CPF: *****.948.442-****, secretária municipal de Educação; Laís Perpétuo Uchôa, CPF: *****.379.782-****, secretária municipal de Obras e Serviços Públicos; Marcelio Rodrigues Uchôa, CPF: *****.943.052-****, pelas razões expendidas no tópico 2.3 deste relatório;

c. Expedir determinação aos Senhores Marcelio Rodrigues Uchôa, CPF: *.943.052-**, prefeito municipal; Marta Dearo Ferreira, CPF: ***.020.842-**, pregoeira; Maria Luzineide de Oliveira, CPF: ***.348.003-**, secretária municipal de Administração e Planejamento; Arildo Moreira, CPF: ***.172.202-**, secretário municipal de Saúde; Eunice Menezes de Souza, CPF: ***.948.442-**, secretária municipal de Educação; Laís Perpétuo Uchôa, CPF: ***.379.782-**, secretária municipal de Obras e Serviços Públicos, ou quem vier a substituí-los, para que, em licitações futuras, com objeto análogo, sob pena de incorrer em grave irregularidade sujeita às cominações legais aplicáveis ao caso, (a) abstenham-se de inserir exigências que sejam desnecessárias à boa prestação do serviço a ser contratado, com capacidade de restringir a competitividade e, ainda, de impactar diretamente na execução do objeto contratado; (b) divulguem como anexo ao edital de licitação orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em atenção ao art.40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93; (c) elaborem termo de referência da contratação com a comprovação da adequação do quantitativo estimado, na forma do disposto no art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8666/93 e no art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02.**

d. Dar conhecimento aos interessados 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.

e. Arquivar os autos após os trâmites regimentais.

Porto Velho, 09 de outubro de 2023.

Elaboração:

VALENTINA MARIA ÁLVAREZ CATALÁN
Auditora de Controle Externo
Matrícula 627



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Revisão:

BIANCA CRISTINA SILVA MACEDO
Auditora de Controle Externo - Matrícula 557
Gerente de Projeto e Atividades

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo - Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares – CECEX 7

Em, 9 de Outubro de 2023



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7

Em, 9 de Outubro de 2023



VALENTINA MARIA ALVAREZ CATALAN
Mat. 627
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO