

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

PROCESSO:	3932/2024-TCERO
UNIDADE:	Prefeitura Municipal de Nova Mamoré
CATEGORIA:	Denúncia e representação
SUBCATEGORIA:	Representação
INTERESSADO:	Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia - MPC/RO
ASSUNTO:	Possíveis ilegalidades no Pregão Eletrônico (PE) n. 27/PMNM/2024, Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO	Concomitante
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS	R\$ 20.152.997,40 ¹
RESPONSÁVEIS²:	Marcélio Rodrigues Uchôa, CPF n. ***.943.052-**, prefeito do município de Nova Mamoré/RO; Ronaldo Ananias da Silva, CPF n. ****197.512-**, coordenador I da secretaria municipal de estradas e logística de Nova Mamoré/RO; Zenilton Pinto da Silva, CPF n. ***.082.052-**, secretário municipal de estradas e logística de Nova Mamoré/RO; e Laís Perpetuo Uchoa, CPF n. ***.379.782-**, secretária municipal de obras e serviços públicos de Nova Mamoré/RO.
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO INICIAL

1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

¹ Valor estimado da contratação, conforme previsto no Aviso de Licitação do PE n. 27/PMNM/2024 (ID 1690158, pág. 6).

² Conforme DM 0150/2024-GCJEPPM /TCE-RO (ID 1690267).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

Trata-se de representação³ formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia - MPC/RO, com pedido tutela de urgência de caráter inibitória, em razão de possíveis ilegalidades no processamento do Pregão Eletrônico (PE) n. 027/PMNM/2024 (Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024)⁴, deflagrado com o fito de formar registro de preços para futura e eventual aquisição de tubos corrugados PEAD⁵, em atendimento às necessidades do Executivo de Nova Mamoré/RO.

2. DO HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Autuada como Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), conforme Resolução n. 291/2019/TCE-RO, a documentação foi encaminhada à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE), que elaborou o relatório de seletividade (ID 1690251), concluindo pela viabilidade de deflagração de ação de controle, recomendando o processamento do feito como representação e propondo a concessão da tutela inibitória requerida.

3. Remetido à relatoria, o conselheiro plantonista José Euler Potyguara Pereira de Mello, por meio da DM 0150/2024-GCJEPPM (ID 1690267), ordenou a autuação como representação e concedeu tutela provisória de urgência, suspendendo, temporariamente e sem prazo determinado, o edital do Pregão Eletrônico n. 27/PMNM/2024 (Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024) e seus atos subsequentes, até nova decisão, conforme art. 3-A da LC n. 154/1996.

4. Determinou-se, também, que o prefeito municipal de Nova Mamoré/RO comprovasse a suspensão do edital no prazo de 05 (cinco) dias, facultando-lhe manifestação sobre os fatos narrados na representação.

5. Cumpridos os trâmites regimentais⁶, aportou ao feito manifestação do notificado, consubstanciada no Documento n. 0028/25⁷.

6. Com isso, os autos foram encaminhados para a elaboração do relatório técnico preliminar.

7. A consulta ao sistema SPJe identificou imputações⁸ registradas em nome de Marcélio Rodrigues Uchôa (prefeito) e Zenilton Pinto da Silva (secretário de estradas e logística), ambos de Nova Mamoré/RO. A verificação visa subsidiar eventual aplicação de sanções, conforme art. 22, §§ 2º e 3º, da LINDB.

³ ID 1690105.

⁴ ID 1690113 ao ID 1690131.

⁵ Polietileno Expansível de Alta Densidade.

⁶ ID 1692601.

⁷ ID 1692572 ao ID 1692589.

⁸ ID 1733626.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7**3. DA ANÁLISE TÉCNICA****3.1. Do escopo da análise e síntese das irregularidades suscitadas na representação**

8. A análise ora realizada se restringe às supostas ilegalidades apontadas na representação (ID 1690105), quais sejam: **(a)** deficiência no Estudo Técnico Preliminar (ETP); **(b)** ausência de justificativa do quantitativo demandado; e **(c)** direcionamento na descrição do objeto licitado

9. Ressalte-se que este exame não abrange todos os aspectos da contratação, sem prejuízo de que esta Corte de Contas, se necessário, adote novas ações de controle para apuração de eventuais irregularidades no processamento do PE n. 27/PMNM/2024 (Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024/PMNM).

3.2. Do cumprimento dos itens II e III da DM 0150/2024-GCJEPPM e atual situação do PE n. 27/PMNM/2024.

10. A DM 0150/2024-GCJEPPM, em seu item II, deferiu a tutela inibitória requerida, suspendendo o edital do PE n. 027/PMNM/2024 (Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024) e seus atos subsequentes até posterior decisão.

11. No item III, determinou-se a notificação do Senhor Marcélio Rodrigues Uchôa, prefeito, para que, no prazo de até 05 (cinco) dias, comprovasse a suspensão do instrumento convocatório em análise.

12. Assim, referido agente público se manifestou por meio de defesa administrativa⁹, informando acerca da publicação do Aviso de Suspensão do Pregão Eletrônico n. 027/PMNM/2024, em 27/12/2024, no portal do *Licitanet* e no portal da transparência.

13. Ainda, foram anexados o termo de suspensão¹⁰ e sua publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia n. 3886 de 30/12/2024¹¹.

14. Em consulta ao portal da transparência do município de Nova Mamoré¹², esta unidade técnica confirmou a publicação do referido termo de suspensão, encontrando-se o certame com status “suspense” no portal do *Licitanet*¹³.

⁹ ID 1692573, pág. 03.

¹⁰ ID 1692577, pág. 13.

¹¹ ID 1692577, pág. 15.

¹² Portal da Transparência do município de Nova Mamoré. Exercício 2024. Acessível neste link. Último acesso em 20/03/2025. Ao acessar a página, em “Pesquisar” digite 3056 (número do proc. Adm.). Rolando a tela, em “Documentos” encontra-se o referido termo de suspensão.

https://transparencia.novamamore.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=593¶metrotela=licitacao&anomod=2025

¹³ **Figura 01** – Consulta ao edital do PE n. 027/PMNM/2024 no portal do *Licitanet*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

15. Diante do exposto, verifica-se o cumprimento dos itens II e III da DM 0150/2024-GCJEPPM, considerando que o PE n. 027/PMNM/2024 (Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024) encontra-se formalmente suspenso.

3.3. Da suposta deficiência no Estudo Técnico Preliminar (ETP)Síntese das alegações do MPC/RO

16. Aduz que o ETP começa apontando a solução (aquisição de tubos corrugados) sem indicar claramente o problema a ser solucionado, além de listar as razões para a não utilização de outras alternativas, como bueiros de concreto e pontes metálicas, sem, no entanto, haver uma conclusão técnica que comprove que os tubos PEAD são a melhor opção para o interesse público.

MUNICÍPIO DE NOVA MAMORÉ/RO

Início da Sessão

PREGÃO ELETRÔNICO

[Ver Sessão](#) ➔

27/2024

[Baixar edital](#) 📄[Outros documentos](#) 📁**Descrição**

AQUISIÇÃO DE TUBOS CORRUGADOS PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE)

Pregoeiro

SILVIO FERNANDES VILLAR

Publicação**E-mail**

cplnovamamore@hotmail.com

Telefone

(69) 3544-3230

Quantidade de Lotes

7

Benefício

Não se aplica

Data Limite Impugnação**Esclarecimento**

03/04/2025

Status**PROCESSO SUSPENSO****Critério de Julgamento**

Menor Preço por Item

Modo de Disputa

Modo Aberto e Fechado

Registro de Preço

Sim

Fase competitiva automática

Não

[Pedidos de Impugnação](#) 📄[Ler menos](#) ⬆**Fonte:**

<https://licitanet.com.br/processos/1/JmNvZFN0YXRlPTIxJmNvZENpdHk9NDM3NSZkaXNwdXRlTW9kZT0xJmRlc2NyaXB0aW9uPXR1Ym9zIGNvcnJ1Z2Fkb3M=>; Acesso em: 03/04/2025

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

17. Do mesmo modo, suscita que o ETP não inclui um estudo mercadológico que analise a disponibilidade e adequação dos tubos PEAD, e demonstre sua vantagem econômica em relação a outras soluções.

18. Ainda, atesta não haver indicação de que o ETP esteja alinhado ao plano anual de contratação, o qual não foi disponibilizado no processo.

19. Por fim, discorre sobre a finalidade e importância do ETP para o planejamento adequado, em face do interesse público, cujas soluções servem de base para elaboração do anteprojeto, termo de referência ou projeto básico, concluindo, que no presente caso, o ETP elaborado pelo Executivo de Nova Mamoré/RO é deficiente por não atender os requisitos do art. 6º, inciso XX da Lei n. 14.133/2021, em afronta ao disposto no art. 18, §1º, incisos II e V do mesmo diploma legal.

Síntese da manifestação do Senhor Marcélio Rodrigues Uchôa

20. Discorre, inicialmente, sobre os constantes serviços de manutenções gerais da área urbana e rural do Município de Nova Mamoré, relativos a troca de pontes de madeira, redes pluviais e de drenagem da cidade, abordando o porte das estruturas das referidas pontes e bueiros, número de linhas vicinais e extensão, área territorial do município e informa que muitas já foram substituídas através do PE n. 004/PMNM/2023 (Processo n. 156/SEMOBI/2023).

21. Alega que em alguns córregos foram utilizados materiais em concreto, no entanto, diz que os tubos corrugados fabricados em polietileno são muito mais eficazes, pois apresentam facilidade no manuseio e teriam tempo de vida útil muito superior.

22. Argumenta que a presente licitação complementar a anterior, pois identificaram a necessidade de aquisição de tubo de 750mm de diâmetro e conexões para os diversos serviços que são executados periodicamente.

23. Aborda, ainda, a importância das manutenções ou construções de redes pluviais, afim de evitar problemas decorrentes do acúmulo de chuvas, tais como alagamentos, erosão, enxurradas e perdas de materiais, transcrevendo, em seguida, o art. 6º, inciso XX e art. 18, §1º, ambos da Lei n. 14.133/21.

24. Quanto à não demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anuais, aduz que a contratação pretendida está alinhada com o planejamento dos anos de 2025/2026, todavia o Plano de Contratações Anual está em fase de conclusão, afirmando que tão logo será publicado no Plano Nacional de Contratação Pública (PNCP), em razão de recente regulamentação de procedimentos auxiliares através do Decreto Municipal n. 7.893-GP/2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

25. Já em relação à ausência de conclusão técnica que comprove que os tubos PEAD são a melhor opção para o interesse público, apresenta dois quadros contendo as coordenadas de pontos exutórios¹⁴ que coincidem com a colocação dos tubos, sendo este o ponto onde deve ser mensurada a vazão de pico em eventos pluviométricos especiais, e elenca os fatores que determinam e influenciam o regime fluvial da bacia hidrográfica.

26. Nesse contexto, exalta a necessidade de que as obras sejam executadas com rapidez, destacando os aspectos qualitativos favoráveis, (baixa rugosidade, leveza, alta produtividade, menor número de juntas etc.) do tubo PEAD, além das características físico-geométricas dos tubos e conexões, rendimento de produção de equipe para instalação, vida útil superior aos tubos de concreto, resistência a abrasão, características relativas às escavações de valas e menor recobrimento posterior, maior resistência química em áreas que receba esgotos domiciliares.

27. Continua ressaltando que haveria melhor controle de qualidade na produção de tubos PEAD em relação aos tubos de concreto e que seria mais barato uma rede em tubos PEAD que em tubos de concreto, *in verbis*:

[...]

45. No orçamento geral de uma obra, **fazendo um comparativo** de uma rede de drenagem executada em PEAD e um rede em CONCRETO, **a rede em PEAD fica mais barata** (devido às reduções de custos de instalações e de outros serviços); (ID 1692577, pág. 6). (Grifou-se).

28. Ao final, ressalta a importância da inspeção no recebimento de materiais, especialmente quanto a qualidade e uniformidade de medidas e os riscos envolvidos caso não haja uma avaliação criteriosa segundo normas específicas, e reitera as principais características dos tubos PEAD.

29. Com isso, expõe que foram apresentados os esclarecimentos necessários, adequações e justificações dos fatos apontados, e entende que afastam qualquer indício do cometimento de irregularidades, requerendo sejam acolhidas as justificativas, por ser medida de controle e viabilidade econômica.

30. Além disso, destaca a urgência da municipalidade, tendo em vista a tramitação dos planos de trabalho a conveniar, e apresenta um novo ETP, destacando quantitativo e justificativas mencionadas.

Análise técnica

¹⁴ **Exutório** é um ponto de um curso d'água onde se dá todo o escoamento superficial gerando no interior uma bacia hidrográfica banhada por este curso. O exutório do curso principal coincide com o ponto mais inferior para onde converge toda a descarga hídrica desta bacia

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

31. De fato, é inegável que substituição de pontes de madeira por alternativa mais perenes, trará benefícios à população. Sabe-se de inúmeros casos de acidentes em pontes de madeira, em razão de sobrecargas de veículos ou por falta de manutenção periódica e frequente que esse tipo de estrutura requer.

32. Contudo, antes de se buscar uma alternativa para a substituição, é necessária uma avaliação das estruturas existentes considerando o grau de desgaste e potenciais riscos iminentes, mediante competente laudo técnico por profissional habilitado, de modo a melhor definir prioridades para eventual substituição, o que não está demonstrado nos autos.

33. Após definidas as prioridades, ao buscar uma alternativa, compete à administração avaliar as diversas soluções disponíveis no mercado, visando a otimização de recursos e adequação técnica da solução escolhida para mitigação do problema e, assim, concluir ou não pela viabilidade técnica da contratação.

34. Tal fluxo de trabalho está alinhado com os elementos exigidos pela Lei n. 14.133/21 na elaboração do ETP, quais sejam:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O **estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo **deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução**, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e **conterá os seguintes elementos**:

I - **descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público**;

II - **demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado**, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - **levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar**;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (Grifou-se)

35. Ao analisar o ETP, verifica-se que seu item 2 assim descreve a necessidade da contratação (ID 1690113, pág. 14):

2 DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

O Estudo Técnico Preliminar tem por objetivo de **demonstrar a viabilidade técnica e econômica** para AQUISIÇÃO DE TUBOS CORRUGADOS PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) [...] (Grifou-se).

36. Percebe-se, portanto, que ao invés de identificar a necessidade da administração, qual seja, a substituição das pontes de madeiras existentes no município, houve a indicação de uma solução disponível no mercado (realização da drenagem pluviométrica com tubos corrugados PEAD) como sendo a necessidade da administração pública.

37. Nessa senda, ao estabelecer como necessidade da contratação, a substituição das pontes de madeiras existentes no município, pelos motivos econômicos e sociais esboçados no ETP¹⁵, caberia, em seguida, analisar todas as alternativas possíveis existentes

¹⁵ manutenção de infraestrutura de vicinais com drenagem de qualidade, melhoria de fluxo de usuários, escoamento de produções agrícolas, confiabilidade de tráfego, entre outros.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

no mercado (como p. ex. bueiros tubulares de concreto, bueiros celulares de concreto, tubos armco, pontes convencionais, pontes metálicas e tubos PEAD) para, só então, analisando-se o custo benefício de cada opção, ser escolhida o tipo de solução a contratar, o que deve ser feito fundamentado em justificativa técnica e econômica.

38. Contudo, os argumentos que seguem no instrumento de planejamento, não justificam a solução adotada, tendo em vista que as outras soluções disponíveis no mercado não foram analisadas, não se podendo inferir que a substituição de pontes de madeira por tubos PEAD é a opção com melhor custo benefício.

39. Destaca-se que até foi aberto um tópico para apresentar justificativa para a não utilização de bueiros tubulares de concreto, bueiros celulares de concreto, tubos armcos, pontes convencionais e pontes metálicas, todavia, no desenvolvimento textual não restou consignado qualquer justificativa técnica para a não adoção de tais métodos, restringindo-se a indicar os benefícios da substituição das pontes de madeiras, como se observa a seguir (ID 1690113, pág. 16-17):

6.1. JUSTIFICATIVA DO NÃO USO DE BUEIROS TUBULARES DE CONCRETO, BUEIROS CELULARES DE CONCRETO, TUBOS ARMCOS, PONTES CONVENCIONAIS E PONTES METÁLICAS

A Prefeitura de Nova Mamoré vem trabalhando intensamente na recuperação das estradas, realizando a manutenção da malha viária e pontos mais críticos, bem como nas ações contínuas de recuperação de pontes em diversas comunidades rurais, considerando que o Município tem mais de 2 mil quilômetros de estradas vicinais, fato que vem atendendo e beneficiando toda a população, possibilitando a trafegabilidade e o escoamento da produção agrícola.

Para tanto, é importante destacar que além das trocas de pontes de madeira por tubos PEAD, que são as de pequeno porte como em córregos, cursos d'água menor, e que são as de maiores quantidades municipal.

Notadamente este Município de Nova Mamoré, vem incrementando o patrimônio municipal permitindo o seu desenvolvimento econômico e social por meio de investimentos em infraestrutura, principalmente na zonal rural para SUBSTITUIÇÃO das PONTES EM MADEIRA, que é um imprevisto, aproximadamente na quantidade de 485 (quatrocentos e oitenta e cinco) pontes (relatório da Defesa Civil local) a serem substituídas por tubos PADs ou Tubos Armcos, tendo em vista que, no período chuvoso as estradas vicinais do município de Nova Mamoré-RO, ficam em condições intrafegáveis. Desde logo, haverá melhoria na qualidade de vida da população que será atendida em seus anseios e expectativas por meio da presente administração municipal.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

40. Observa-se, assim, que a administração utiliza argumentos totalmente desprovidos de qualquer materialidade técnica, apenas reiterando as necessidades de melhorias das vias vicinais, ante a proximidade de período chuvoso e trafegabilidade.
41. Obviamente, tais argumentos não se prestam a demonstrar o porquê de não utilizar outras soluções diante da total ausência de dados técnicos, não havendo avaliação dos custos das opções disponíveis no mercado, além do comparativo de suas características, vantagens e desvantagens.
42. Diga-se, a propósito, que, embora o tubo PEAD possa ter aspectos qualitativos favoráveis (baixa rugosidade, leveza, alta produtividade, menor número de juntas etc.) e possam ser constatadas em publicações técnicas e na rede mundial de computadores, seu custo e demais especificações devem ser considerados e devidamente comparados com outras soluções, o que não foi realizado neste caso.
43. Há de se observar que os mesmos argumentos são reproduzidos no TR (ID 1690121, págs. 5 a 7), em seu item 2.1.2, não tendo sido apensado qualquer embasamento técnico comparativo dentre as possíveis soluções.
44. Aliás, cabe ressaltar que em processos similares, já analisados nesta Corte de Contas, com exatamente o mesmo material, ficaram evidentes, naquele momento, o elevado custo do PEAD em comparação aos tubos convencionais de concreto (PCe 00739/22-TCERO), o que evidencia a essencialidade na elaboração, pelo município, de uma profunda análise técnica acerca do custo benefício na adoção desta opção de mercado.
45. Tem-se, assim, que **foram inobservados aspectos essenciais do ETP**, quais sejam, evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, nos termos do disposto no art. 18, I c/c §1º, incisos I a XII, todos da Lei n. 14.133/21, **não tendo sido apresentada justificativa técnica e econômica para a substituição das pontes de madeiras por tubos PEAD, em detrimento de outras soluções disponíveis no mercado, a fim de selecionar a opção com melhor custo benefício para o caso concreto.**
46. Pelo contrário, o ETP restringe-se a exaltar possíveis característica dos tubos corrugados PEAD, sem, inclusive, revelar como será realizado os procedimentos de manejo e instalação desses tubos, apenas afirmando que, por serem leves, não requerem o uso de máquinas, o que contraria os manuais de instalação dos fabricantes.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

47. A título de ilustração, numa rápida consulta ao Manual de Bolso para instalação de Tubulações Corrugadas TIGRE-ADS¹⁶, inclusive em vídeo¹⁷ desse procedimento, verifica-se que as recomendações lá contidas pra manuseio e descarga, entre outras, prescreve:

[...]

A tubulação está desenhada para suportar o manejo normal da obra e pode ser facilmente **descarregada à mão (diâmetros até 450mm)** ou **com equipamento (500mm até 1.500mm) fazendo uso de cintas de nylon**. O uso de qualquer material metálico, como correntes ou cabos de aço, NÃO é recomendado, pois pode danificar as tubulações. (pág. 5 do manual).

48. Além disso, traz recomendações específicas sobre instalação, armazenamento, conexões, dimensões de valas, inclinação, e diversas outras especificações técnicas a serem observadas, inclusive com especificações de normas técnicas internacionais e nacionais, o que, obviamente, outros fabricantes possuem instruções próprias e seguem normas, segundo orientação técnica do DNIT e ABNT.

49. A propósito do tema, destaque-se a norma DNIT 093/2016 – EM¹⁸, que versa especificamente sobre “Tubo dreno corrugado de polietileno de alta densidade-PEAD para drenagem rodoviária - Especificação de material”.

50. Tal norma especifica as características mínimas exigíveis para aceitação de tubos corrugados de polietileno de alta densidade, empregados em drenagem sub-superficial ou subterrânea de águas pluviais em rodovias e tem por base inúmeras outras normas, inclusive internacionais.

51. Ocorre que, tanto no ETP (ID 1690113, pág. 12 a 23) quanto no TR (ID 1690121 e 1690122, págs. 1 a 8) não há nas especificações do objeto qualquer referência a essas citadas normas ou a qualquer outra relativa a fabricação ou manejo de entrega, o que evidencia o risco de aquisição de produtos de qualidade duvidosa **e sem o devido planejamento da administração pública**.

52. Ora, sequer há nos autos a indicação de quais pontes de madeiras a administração pretende substituir com a contratação em tela.

¹⁶ Manual de Bolso para instalação de Tubulações Corrugadas TIGRE-ADS. Último acesso em 21/03/2025. Acessível neste link: <https://www.adstigre.com/nova-nomenclatura-arquivos-tecnicos-2021/manual-de-bolso-para-instalacao-de-tubos-corrugados.pdf>

¹⁷ Vídeo de Instalação Institucional Tubos Tigre-ADS. Último acesso em 22/03/2025. A partir de 4:14 minutos do vídeo, o uso de máquinas para manejo de tubos com diâmetros de 500mm ou maiores. Disponível neste link: <https://youtu.be/JqaZWRKnA2s>

¹⁸ ID 1737012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

53. Aliado a isso, como suscitado pelo prefeito, em 31.03.2023, foi aberto edital do PE n. 004/PMNM/2023 (Processo n. 156/SEMOBI/2023), cujo objeto guarda estreita semelhança com o atual, diferenciando-se apenas pela inclusão de um novo diâmetro de tubo no edital em análise. De acordo com dados disponíveis no portal da transparência¹⁹, aquele certame foi homologado no valor de R\$ 14.243.108,00²⁰, tendo sido empenhados em 2023 o valor total de R\$ 6.671.265,00.

54. Ora, mesmo com a formação de ata de registros de preços em montante superior a 14 milhões e mais de 6 milhões gastos, aduziu o prefeito em defesa (ID 1692584, pág. 58) que falta realizar a troca de 100% das pontes de madeira da zona rural do município. Do que se infere, que o montante estimado de R\$ 20.152.997,40 não é suficiente para adquirir todos os tubos PEAD necessários para a substituição das 485 pontes de madeira existentes no município.

55. De mais a mais, constatou-se que no ETP em análise e nos demais documentos que instruem o processo licitatório, não há qualquer indicação sobre a forma de execução dos serviços de instalação dos tubos PEAD, não havendo menção à existência de equipe técnica própria do município para a realização das obras, tampouco à previsão de contratação futura para esse fim, o que fragiliza, ainda mais, o planejamento da contratação e compromete a efetividade do objeto.

56. É urgente, portanto, a atuação planejada da administração pública, devendo realizar, *ab initio*, avaliação das estruturas existentes considerando o grau de desgaste e potenciais riscos iminentes, mediante competente laudo técnico por profissional habilitado, a fim de identificar quais pontes de madeira serão alvos de suas intervenções e, a partir daí, realizar a devida análise das soluções disponíveis no mercado para eleger aquela com melhor custo benefício.

57. Ressalta-se que a análise do custo benefício não está adstrita ao valor do material a ser gasto, devendo ser avaliado também como será feito os serviços de execução, indicando o respectivo custo para cada solução existente no mercado.

58. Especificamente em relação à não indicação de como a presente contratação se alinha ao plano anual de contratação, destaca-se que o art. 12, VII, §1º, da Lei n.

19

https://transparencia.novamamore.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=252¶metrotela=licitacao&anomod=2023; Acesso em 04/04/2025.

²⁰ Ressalta-se que não foi possível obter maiores informações acerca do PE n. 004/PMNM/2023 (Processo n. 156/SEMOBI/2023), além do objeto licitado e valores homologados e empenhados, visto que os documentos do certame (p. ex. termo de referência, edital e ata de registro de preços) não foram inseridos no portal da transparência.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

14.133/21²¹ prevê a necessidade de elaboração de um plano anual de contratações, havendo regulamentação no município de Nova Mamoré/RO (Decreto n. 7.890-GP/2023), atribuindo à Secretaria Municipal de Administração e Planejamento (Semap) a função de elaborar o Plano de Contratações Anual do Município (PCA), contendo, no mínimo, as compras, as obras e os serviços, geral e de engenharia, a serem realizados no ano subsequente²².

59. Apesar da legislação indicar a elaboração do PCA, atestou o prefeito que tal documento ainda se encontrava em fase de elaboração, não tendo sequer apresentado uma minuta do referido plano de contratação ou do citado planejamento 2025/2026.

60. Por sua vez, o art. 18, §1º, II, exige que o ETP demonstre a previsão da contratação no PCA, quando o mesmo for elaborado. Não tendo sido ainda elaborado o PCA do município de Nova Mamoré/RO, não há como se exigir a sua demonstração no ETP.

61. Por outro lado, constatou-se a ausência de fundamentação técnica adequada no ETP, especialmente quanto à justificativa da escolha pelos tubos PEAD em detrimento de alternativas disponíveis no mercado, como tubos de concreto e pontes metálicas. A administração não apresentou estudos hidrológicos específicos que comprovem a adequação dos tubos PEAD para solucionar os problemas relatados, tampouco foram realizados estudos comparativos de custo-benefício que demonstrassem ser esta a opção mais vantajosa.

62. A falta de análise técnica e econômica aprofundada compromete o planejamento da contratação, conforme exige o art. 6º, inciso XX, e o art. 18, §1º, incisos I e V da Lei n. 14.133/2021. Além disso, observa-se que o ETP não contém levantamento de mercado que justifique adequadamente a escolha da solução proposta, contrariando o disposto na legislação supracitada.

63. Embora o prefeito tenha alegado que a contratação está alinhada ao planejamento dos anos de 2025/2026, não foram apresentados documentos comprobatórios, como o Plano de Contratações Anual (PCA), previsto no art. 12, VII, §1º, da Lei n.

²¹ Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

²² Art. 4º. A Secretaria Municipal de Administração e Planejamento ? SEMAP, deverá elaborar o Plano de Contratações Anual do Município (PCA), com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, contendo, no mínimo:

I - as compras, as obras e os serviços, geral e de engenharia, a serem realizados no ano subsequente;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

14.133/21. A ausência desse plano reforça a inadequação do planejamento e compromete a transparência do processo.

64. Verificou-se, ainda, que o novo ETP²³ encaminhado pelo justificante repete os mesmos critérios e elementos oferecidos no anterior, sem apresentar estudos técnicos ou mercadológicos capazes de sanar as irregularidades apontadas. A mera repetição de justificativas sem fundamentação concreta evidencia a falta de análise criteriosa e comprometimento com a economicidade e eficiência que se espera de um planejamento adequado.

65. Em suma, **permanecem os indícios de deficiência do ETP**, caracterizados pela ausência de estudos hidrológicos específicos, falta de levantamento mercadológico fundamentado, e inexistência de justificativas técnicas e econômicas que embasem a escolha dos tubos PEAD em detrimento de alternativas potencialmente mais viáveis. Esses elementos configuram, em tese, descumprimento ao art. 6º, inciso XX, da Lei n. 14.133/2021, e ao art. 18, §1º, incisos I e V, bem como ao princípio do planejamento.

3.4. Da suposta ausência de justificativa do quantitativo demandado

Síntese das alegações do MPC/RO

66. Informa que, o ETP trouxe levantamento realizado pela defesa civil, em que atesta a existência de 485 (quatrocentos e oitenta e cinco) pontes a serem substituídas, tendo sido elaborado um quadro com quantitativos estimados, discriminados em 07 lotes de tubos PEAD em diâmetros distintos, desacompanhados de memória de cálculo.

67. Alega que o quantitativo foi estimado sem conhecimento prévio da bacia hidrográfica do município, haja vista a existência de estudo hidrológico²⁴ contido no PCe n. 2649/2022/TCE-RO, em que há cálculo de vazão e estimativa da dimensão do tubo a ser adquirido, sendo o diâmetro mínimo de 900mm.

68. Por outro lado, comparando-se aquela especificação com os diâmetros previstos para os lotes 01, 02 e 03, da licitação em análise, com bitolas de 400mm, 600mm e 750mm, argumenta que referidos itens não estão compatíveis com o mencionado estudo, e reitera a falta de memória de cálculo para estimar os quantitativos dos demais itens (lotes 04, 05, 06 e 07).

69. Com isso, argumenta que a ausência da memória de cálculo afronta o disposto no art. 18, §1º, IV, da Lei n. 14.133/2021, e acrescenta que o descompasso entre o estudo hidrológico e os diâmetros dos tubos a serem adquiridos pelos lotes 01, 02 e 03, pode resultar

²³ ID 1692578 ao ID 1692588.

²⁴ Estudo hidrológico contido no processo n. 2649/2022/TCE-RO, juntados como anexo à representação aos ID's 1690107 ao 1690111.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

na aquisição e instalação de tubos que não atenderão à vazão específica e menos ainda ao interesse público almejado.

70. Assevera que a substituição de todas as 485 (quatrocentos e oitenta e cinco) pontes existentes por tubos PEAD, sem a necessária comprovação e justificativa nos autos, pode gerar danos ao erário em face do mau uso dos recursos públicos.

71. Ao final, pondera que o TCE-RO tem decisão no sentido de ser necessária a estimativa dos quantitativos mesmo sendo a licitação para formação e registro de preços, transcrevendo trecho do Acórdão AC2-TC 00236/20²⁵, PCe n. 03072/19, da relatoria do Conselheiro Edílson de Sousa Silva.

Síntese da manifestação do Senhor Marcélio Rodrigues Uchôa

72. Nesse ponto, alega que o dimensionamento do quantitativo foi obtido com base na quantidade de tubulações utilizadas desde 2023 na troca de pontes de madeira, e que falta realizar a troca em 100% da zona rural do município, além da manutenção de redes pluviais e reforma de bueiros.

73. Destaca, assim, a padronização dos materiais adquiridos, e afirma que, por se tratar de registro de preços, não estaria obrigado a adquirir todo o quantitativo previsto no ETP, e, portanto, o pagamento seria apenas dos itens efetivamente entregues pela fornecedora e aceitos pela fiscalização.

74. Ato contínuo, informa que o valor da contratação de R\$ 20.152.997,40 foi estimado seguindo as regras previstas no art. 23 da Lei n. 14.133/2021, acompanhados dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos.

75. Acrescenta informação que, para a pesquisa de mercado, foram realizadas consultas no sítio eletrônico “Banco de Preços” e sistema SICRO, além de pesquisa de valores de mercado.

76. Ainda, reitera que no Sistema de Registro de Preços (SRP) não seria obrigatório à administração adquirir o quantitativo indicado no edital da licitação, destacando que, conforme entendimento exarado no Acórdão n. 2.857/2016-Plenário/TCU,

²⁵ AC2-TC 00236/20, *in verbis*:

21. Logo se vê que o sistema de registro de preços prescinde, como todo procedimento licitatório, de planejamento e as demandas precisam ser levantadas, estudadas e projetadas da melhor forma possível, conforme dispõe o artigo 9º do Decreto 7892/13, que regulamenta o SRP, e a Lei de licitações, que em seu artigo 15, §7º, *verbis*: [...]

23. Outra razão não menos importante para a realização de estudos e indicação do quantitativo, é que a estimativa de consumo é inversamente proporcional ao preço (princípio básico de economia). Assim, para a Administração Pública obter um preço menor por economia de escala e não comprar, precisa justificar.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

caso a estimativa seja feita sem respeitar técnicas e metodologias idôneas, poderá prejudicar a competitividade do certame e os preços a serem fornecidos.

77. Assevera que, sendo adotado o SRP, ainda assim restaria necessário a estimativa das quantidades a serem contratadas e que estejam acompanhadas dos elementos (memória de cálculo, metodologia utilizada e documento que lhe dá suporte), aduzindo que os critérios estabelecidos para estipular o quantitativo estão instruídos pelo ETP, constante nos autos do Processo n. 3056/SEMEL/2024, e enumera diversa fontes de recursos, sendo 3 (três) transferências especiais do Ministério da Fazenda, já empenhadas em 2024, emendas parlamentares, estaduais e federais, a serem conveniadas em 2025/2026 e convênio com o DER/RO, além de recursos próprios.

Análise técnica

78. Estabelece o art. 18, §§1º e 2º, da Lei n. 14.133/21 que:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º **O estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e **conterá os seguintes elementos**:

(...)

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

(...)

§ 2º **O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e**, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

79. Tem-se, assim, que a estimativa do quantitativo para contratação, acompanhada das memórias de cálculo e demais documentos que lhe dão suporte, é elemento obrigatório na elaboração de qualquer ETP.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

80. Como explana Leandro Sarai²⁶:

O quantitativo deve ser fixado de forma clara e fundamentada. A materialização e anexação de toda a memória de cálculo desenvolvida colabora para transparência do procedimento, permitindo conferências por órgãos de controle. A prática acerca da exigência de anexação da memória para demonstração de quantitativos já se verificou em precedentes do TCU.

(...)

É importante que todos os estudos e diligências realizadas sejam documentados e encartados aos autos a fim de viabilizar, de forma inequívoca, a compreensão por parte dos órgãos de controle internos e externos.

De acordo com a parte final do dispositivo, a “estimativa de quantitativos” deve ser confeccionada a partir da avaliação das “interdependências com outras contratações”, de modo a possibilitar economia de escala”.

81. Por sua vez, o ETP em análise trouxe a seguinte estimativa das quantidades a serem contratadas:

Figura 02: Trecho do ETP

7. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

O quantitativo estimado dos itens foi estimado conforme a tabela abaixo, baseado nas demandas previstas de Aquisição de Tubos pela Secretaria Municipal de Estradas e Logística – SEMEL e pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP.

Nº ORDEM	DISCRIMINAÇÃO	UND	QUANT. ESTIMADO
1	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE	UND	120

²⁶ SARAI, Leandro. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: Ed. JusPodivm, 4 ed., 2024, pág. 393.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

 Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
 Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

	DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 450MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0 KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA		
2	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 600MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0 KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	300
3	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 750MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0	UND	300

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

 Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
 Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

	KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA		
4	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 900MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0 KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	300
5	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 1050MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0 KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE	UND	300

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

	VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA		
6	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO: 1200MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG/6 M): 400,0 KG; TUBOS/BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	280
7	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO: 1500MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG/6 M): 305,0 KG; TUBOS/BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	500

Fonte: ID 1690113, pág. 17-20.

82. Além disso, não foram juntados aos autos administrativos quaisquer memórias de cálculo, não havendo indicação de como a administração chegou a tais estimativas elencadas na tabela.

83. Nos documentos de planejamento, não consta especificação acerca do número exato e da identificação das pontes de madeira a serem substituídas durante a vigência da ata de registro de preços, limitando-se a afirmar, com base em relatório da defesa civil local, que existem aproximadamente 485 pontes de madeira no município (ID 1690113, pág. 17).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

Contudo, tal documento não foi anexado aos autos, nem há clareza quanto à suficiência do quantitativo de material licitado para a substituição de todas essas pontes.

84. Por outro lado, em sede de defesa administrativa, o Sr. Marcellio Rodrigues Uchôa colacionou planilhas com coordenadas geográficas das linhas a serem contempladas com os tubos PEAD (ID 1692574, pág.11-13), contudo, tal documentação não foi carreada aos autos, nem há indicação expressa se apenas as pontes de madeira localizadas nas linhas indicadas na planilha serão substituídas, além do quantitativo exato de pontes, bem como a estimativa de quantidade de tubos PEAD a serem utilizados especificamente na substituição de tal pontes de madeira.

85. Tais planilhas, apenas ilustram uma condição existente, no entanto, ainda que se constituam em importante elemento para posterior verificação da efetiva instalação dos tubos adquiridos, não se constituem em elemento com força para alterar ou demover as irregularidades apontadas nesta representação, que versam sobre a ausência de estudos hidrológicos, falta de estudo de viabilidade técnica e econômica, deficiência do ETP, ausência de estudo mercadológico e falta de justificativas quanto a escolha da solução adotada e dos quantitativos demandado, que resulta em possível direcionamento.

86. Destaca-se que a avaliação técnica de estruturas de pontes é atividade privativa de profissionais habilitados junto ao CREA, nos termos da Resolução n. 218/1973/Confea²⁷, sendo necessário que avaliação prévia das pontes existentes considere o grau de desgaste e potenciais riscos iminentes, mediante competente laudo técnico por profissional habilitado, oferecendo à administração subsídios para melhor otimizar os recursos e priorizar a substituição pretendida, não havendo, nos autos administrativos, quaisquer laudos ou relatórios técnicos com tais informações.

87. Ainda, para a presente contratação não há comprovação de elaboração de prévio estudo hidrológico, tendo sentido a utilização de dados de estudos anteriores, apenas para demonstrar a necessidade de tais estudos.

88. Isso porque, trata-se de um estudo específico com foco na seção que deverá sofrer interferência, ou seja, a exata localização de onde se pretende realizar a instalação de bueiros, logo, se faz necessário um estudo próprio que contemple os pontos de interferência desta licitação.

²⁷ Resolução n. 218/1973/Confea, alterada pela Resolução n. 1.057/2014. Último acesso em 22/03/2025. Ao acessar a página, digite em “número” 218, e período de 1973 a 1973. Click em buscar. Acessível neste link: <https://normativos.confea.org.br/Ementas>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

89. Nesse sentido o DNIT dispõe do manual²⁸ de hidrologia básica para estruturas de drenagem, no qual são apresentados os critérios usualmente adotados pelos projetistas de drenagem rodoviária, com o seguinte objetivo:

Este Manual de Hidrologia Básica para Estruturas de Drenagem tem por objetivo principal a apresentação dos métodos e procedimentos a serem usados no dimensionamento dos dispositivos de drenagem envolvendo, entre outros, as obra-de-arte correntes (bueiros e galerias), as obras de drenagem superficial (sarjetas, valetas, canaletas etc.), além da fixação das seções de vazão das obras-de-arte especiais (pontes e viadutos).

Nele estão incluídos os processos usualmente adotados pelos projetistas de drenagem rodoviária, quando se trata de travessias de talvegues, naturais ou artificiais, assim como o projeto dos dispositivos destinados à coleta, condução e lançamento dos deflúvios superficiais, de modo a evitar a erosão da plataforma da rodovia e garantir a segurança do tráfego durante as precipitações mais significativas.

90. Assim, somente a partir desses estudos, devidamente individualizadas as seções, que se terá a vazão de projeto, a qual será utilizada para dimensionamento dos tubos necessários.

91. Além disso, são consideradas características geométricas do local, nível do leito carroçável, nível máximo de enchente, inclinação de talude, dentre outros, que em conjunto comporão informações para a definição do diâmetro e comprimento do tubo a ser utilizado e definição do número de linhas de tubo necessárias, que poderá ser única, dupla ou tripla, consoante manual de drenagem rodoviária - DNIT²⁹.

92. Enfim, buscando nos autos da presente licitação, inclusive Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024/PMNM, que instrumentalizou o PE n. 27/PMNM/2024, não se encontram os necessários estudos hidrológicos específicos para esta licitação, os quais dariam suporte para definição de diâmetros, comprimentos e quantitativo total de tubos efetivamente necessários, mediante memórias de cálculo, que também não constam dos autos.

93. Ressalte-se, que o Tribunal de Contas da União (TCU) e esta Corte de Contas assim se manifestam acerca da estimativa de quantitativos em licitações para registro de preços:

²⁸ Manual de hidrologia básica para estruturas de drenagem. Último acesso em 22/03/2025. Acessível neste link: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/715_manual_de_hidrologia_basica.pdf

²⁹ Manual de drenagem rodoviária – DNIT (Pág. 32). Último acesso em 22/03/2025. Acessível neste link: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/724_manual_drenagem_rodovias.pdf

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

7. É pacífica a jurisprudência no âmbito federal e estadual sobre a necessidade de estimativa de quantitativos mesmo em licitações regidas pelo Sistema de Registro de Preços, veja-se:

[..]

Vê-se assim que o disposto no inciso IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001, que prevê a possibilidade de se adotar o sistema de registro de preços quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, **não pode ser entendido como uma autorização para que a Administração não defina, ainda que de forma estimativa, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da ata de registro de preços. Não é razoável acreditar que o Decreto, com tal dispositivo, tenha objetivado autorizar a Administração a não selecionar a proposta mais vantajosa para aquisição dos bens e/ou serviços e a descumprir princípios constitucionais.** (TCU. Processo 003.214/2007-8, Acórdão n. 1100/2007-Plenário. Voto do Ministro Ubiratan Aguiar)³⁰.

[...] 21. Logo se vê que o sistema de registro de preços prescinde, como todo procedimento licitatório, de planejamento e as demandas precisam ser levantadas, estudadas e projetadas da melhor forma possível, conforme dispõe o artigo 9º do Decreto 7892/13, que regulamenta o SRP, e a Lei de licitações, que em seu artigo 15, §7º, *verbis*:

[...]

23. Outra razão não menos importante para a realização de estudos e indicação do quantitativo, é que a estimativa de consumo é inversamente proporcional ao preço (princípio básico de economia). Assim, para a Administração Pública obter um preço menor por economia de escala e não comprar, precisa justificar. (TCE-RO, Processo n. 03072/19. (Acórdão AC2-TC 00236/20, voto do conselheiro relator Edilson Sousa Silva)³¹.

³⁰ Acórdão n. 1100/2007-Plenário/TCU. Acessível neste link:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>

³¹ Acórdão AC2-TC 00236/20, voto do relator, §23. Acessível neste link:
https://gsa.tce.ro.gov.br/search?q=cache:lGK3lyXMBDAJ:10.83.0.221:6677/doc/908072+Ac%C3%B3rd%C3%A3o+AC2-TC+00236/20+inmeta:ds_tp_documento%3DDecis%C3%A3o&ie=utf-8&lr=lang_pt&site=bancoPostgres&client=tce_index_processual&proxystylesheet=tce_index_processual&access=p&oe=UTF-8&client=tce_index_processual&proxystylesheet=tce_index_processual

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

94. Logo, é esperado que, previamente à elaboração da estimativa de quantitativos, a administração pública faça um planejamento de quais pontes de madeira serão substituídas no prazo de vigência da contratação para, a partir disso, elaborar estudos hidrológicos específicos com a indicação de como pode ser feita a drenagem pluvial onde se pretende retirar as pontes de madeira para, só após, adotando-se metodologia de cálculo a ser indicada, proceder ao cálculo do quantitativo de tubos PEAD necessários para contratação, devendo as respectivas memórias de cálculos e todos os demais documentos serem colacionados nos autos administrativos.

95. Em contraposição, a ausência de estudos hidrológicos específicos, bem como de memórias de cálculo ou qualquer outra técnica de estimação adequada dos quantitativos demandados para os lotes 01 a 07 do objeto licitado, evidencia, em tese, uma falha substancial na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Tal deficiência caracteriza descumprimento do disposto no inciso IV, do §1º, do art. 18 da Lei n. 14.133/2021, que exige a apresentação de estimativas fundamentadas e documentadas para permitir a adequada avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. A ausência desses elementos compromete o planejamento da contratação e pode resultar em aquisições desnecessárias ou inadequadas, configurando, assim, um potencial risco de danos ao erário.

3.5. Do suposto direcionamento na descrição do objeto demandadoSíntese das alegações do MPC/RO

96. Nesse ponto, expõe que a exigência de parede dupla em detrimento de parede simples, bem como o estabelecimento de “peso médio mínimo”, não estão tecnicamente justificados no ETP ou no Termo de Referência (TR).

97. Pondera que tais exigência podem, em tese, restringir o caráter competitivo do certame, em violação ao princípio constitucional da isonomia entre os participantes.

98. Isso porque, a descrição de detalhes no objeto que não foram justificados no ETP ou no TR, põe em risco a lisura da disputa que pode estar sendo fraudada em benefício de determinado fornecedor, em afronta ao disposto no art. 5º, *caput*, e no art. 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei n. 14.133/2021.

Síntese da manifestação do Senhor Marcélio Rodrigues Uchôa

99. Especificamente em relação à exigência de parede dupla em detrimento de parede simples e o estabelecimento de peso médio mínimo para os tubos, não foram trazidas explicações acerca da ausência de justificativas para inserção de tais requisitos da descrição do objeto licitado.

Análise técnica

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

100. Os instrumentos de planejamento do PE n. 027/PMNM/2024 inseridos no Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024 (ETP e TR) indicaram as seguintes especificações para o objeto licitado:

Figura 02: Trecho de termo de referência

ANEXO I-A				
Nº ORDEM	DISCRIMINAÇÃO	UND	QUANT. ESTIMADO	VALOR UNIT
1	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 450MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0 KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	120	2.296,10
2	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 600MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0 KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	300	4.445,58
3	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 750MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0 KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	300	4.995,20
4	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 900MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0 KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	300	6.928,58
5	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO MÉDIO: 1050MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG /6M): 180,0 KG; TUBOS/ BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	300	7.459,72
6	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO: 1200MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG/6 M): 400,0 KG; TUBOS/BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	280	12.897,63
7	TUBO CORRUGADO PEAD (POLIETILENO EXPANSÍVEL DE ALTA DENSIDADE) DE PAREDE DUPLA; SENDO A PAREDE INTERNA LISA, DIÂMETRO INTERNO: 1500MM ; PESO MÉDIO MÍNIMO (KG/6 M): 305,0 KG; TUBOS/BARRAS COM 6 METROS ÚTEIS (BRUTOS) DE COMPRIMENTO, COM BOLSA INTEGRADA E ANEL DE VEDAÇÃO – SISTEMA PONTA BOLSA	UND	500	18.234,81

Fonte: ID 1690129, pág. 07.

101. Verifica-se, assim, que, ao descrever o objeto licitado, foi indicado a necessidade do tubo corrugado possuir parede dupla e um peso médio mínimo de 180kg para os itens 01 a 05, de 400kg para o item 06, e de 305kg para o item 07.

102. Ocorre que, não há, nos autos administrativos, qualquer justificativa técnica para a exigência dos referidos requisitos técnicos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

103. Ora, ao inserir exigências que podem potencialmente restringir a competitividade da licitação, tais requisitos devem ser previamente justificados, sob pena de serem considerados irregulares.

104. Nesse contexto, havendo exigência de que o tubo corrugado PEAD possua parede dupla, mesmo existindo opção de tubos com parede simples, deve-se demonstrar, por meio de justificativa técnica, que apenas o tubo corrugado PEAD de parede dupla é capaz de suprir a necessidade da administração pública, não podendo o tubo de parede simples ser adotado para solução da necessidade.

105. No mesmo sentido, a indicação do peso médio mínimo para os tubos corrugados PEAD devem ser devidamente justificados, demonstrando-se a essencialidade do requisito para atendimento das necessidades da administração pública.

106. Desse modo, somente embasado em referências técnicas poderia a administração especificar o objeto de modo a não incorrer em potencial cláusula restritiva ou que possa suscitar fraude ao caráter competitivo da licitação.

107. Destaca-se que, o TR, em seu Capítulo XIII (ID 1690122, pág. 3), explicita as normas da ABNT NBR³² - 15448-1 e 15448-2. No entanto, tais normas referem-se a embalagens plásticas biodegradáveis e/ou de fontes renováveis, a tipologia, requisitos e métodos de ensaio, não trazendo, portanto, especificações acerca de tubos corrugados PEAD, os quais não se pretende que sejam degradáveis.

108. Diga-se que as normas específicas sobre tubos plásticos estão listadas nas normas DNIT 094/2014 – EM³³, que estabelece os requisitos e sistemas de classificação para os tubos de poliéster reforçado com fibra de vidro (PRFV), de polietileno (PE) e de polipropileno (PP) e DNIT 093/2016 – EM³⁴, que versa sobre os diversos tipos de tubos e suas aplicações, contendo normas da ABNT e outras internacionais (AASHTO e ISO)³⁵.

³² Ementa das normas ABNT NBR 15448-1 e 15448-2. Último acesso em 24/03/2025. Neste link: <https://www.target.com.br/produtos/normas-tecnicas/40563/nbr15448-2-embalagens-plasticas-degradaveis-e-ou-de-fontes-renovaveis-parte-2-biodegradacao-e-compostagem-requisitos-e-metodos-de-ensaio#:~:text=Esta%20Norma%20especifica%20os%20requisitos%20e%20os%20m%C3%A9todos,da%20desintegra%C3%A7%C3%A3o%20e%20impacto%20no%20processo%20de%20compostagem.>

³³ Norma DNIT 094/2014 – EM. Último acesso em 24/03/2025. Neste link: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-normas/coletanea-de-normas/especificacao-de-material-em/dnit094_2014_em.pdf#:~:text=Este%20documento%20apresenta%20os%20requisitos%20a%20serem%20adota-dos,e%20PP%29%2C%20para%20obras%20de%20drenagem%20de%20rodovias.

³⁴ ID 17307012.

³⁵ **AASHTO** é a Associação Americana de Autoridades Estaduais de Rodovias e Transportes. Último acesso em 24/03/2025. Neste link: <https://br.astm.org/pt/standards/aashto-standards/#:~:text=A%20AASHTO%20%C3%A9%20a%20Associa%C3%A7%C3%A3o%20Americana%20de%20Autoridades,no%20Distrito%20de%20Columbia%20e%20em%20Porto%20Rico.>

ISO - Organização Internacional para Padronização. Neste link: <https://www.normastecnicas.com/o-que-e-iso/>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

109. Compulsando a norma DNIT 093/2016 – EM, é possível verificar que esta possui como objetivo especificar as características mínimas exigíveis para aceitação de tubos corrugados de polietileno de alta densidade, não havendo qualquer menção ao peso médio mínimo do tubo PEAD.

110. De mais a mais, a norma trouxe as seguintes especificações:

Figura 03 – Trecho da norma DNIT 093/2016 – EM

3.12 Tubo dreno PEAD

Tubo perfurado fabricado em polietileno de alta densidade, de forma corrugada, de simples ou dupla parede, com a finalidade de captar as águas sub-superficiais ou subterrâneas existentes no interior do terreno.

3.13 Tubo contínuo PEAD

Tubo não perfurado, fabricado em polietileno de alta densidade, de forma corrugada, de simples ou dupla parede, com a finalidade de escoar as águas sub-superficiais ou subterrâneas captadas por tubos dreno. Os tubos contínuos devem ser totalmente conectáveis aos tubos dreno de mesmo diâmetro, através do acessório de emenda adequado.

Fonte: ID 1737012, pág. 03.

111. É possível perceber, então, que na norma elaborada pelo DNIT não foram especificados como características mínimas do tubo PEAD seu peso médio mínimo, nem a necessidade de possuírem parede dupla em detrimento da parede simples.

112. Logo, é essencial que o ETP e o TR sejam bem fundamentados, demonstrando que as especificações do objeto são adequadas e proporcionais às reais necessidades da administração. Sem as devidas justificativas nesses instrumentos e, no caso, sem a observância das normas técnicas específicas, não poderia a administração simplesmente impor o uso de tubos corrugados em PEAD, e menos ainda, definir se seriam de paredes “simples” ou “dupla”, ou impor um “peso médio mínimo”.

113. Sem a adequada demonstração das reais necessidades e que tais características sejam essenciais e tecnicamente embasadas, revelam-se impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico, o que é vedado no inciso I, do art. 9º, da Lei n. 14.133/2021, e podem caracterizar frustração ou fraude ao caráter competitivo, nos termos do Art. 337-F do Decreto-

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

Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, com alterações disposta no art. 178 da Lei n. 14.133/21:

“CAPÍTULO II-B

DOS CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

[...]

Art. 337-F - Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o **caráter competitivo** do processo licitatório:

114. Note-se, que tal artigo, embora com redação simplificada, contém a mesma essência do antigo art. 90 da Lei n. 8.666/93.

115. Neste sentido, em breve consulta ao “Meu site jurídico”³⁶, encontra-se comentários sobre a súmula 645 do STJ, editada ainda sob a égide da antiga lei, sobre a fraude, então tipificada naquele art. 90, que corresponde ao atual art. 337-F da NLLC, reproduz a referida súmula e comenta:

[...]

Súmula 645/STJ

O crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem.

[...]

Nos termos da jurisprudência deste Superior Tribunal, diversamente do que ocorre com o delito previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, **o art. 90 desta lei não demanda a ocorrência de prejuízo econômico** para o poder público, haja vista que **o dano se revela pela simples quebra do caráter competitivo entre os licitantes interessados** em contratar, ocasionada com a frustração ou com a fraude no procedimento licitatório. De fato, a ideia de **vinculação de prejuízo à Administração Pública é irrelevante**, na medida em que o crime pode se perfectibilizar mesmo que haja benefício financeiro da Administração Pública. (REsp n. 1.484.415/DF, Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, DJe 22/2/2016), não havendo falar em necessidade de comprovação de prejuízo à Administração ou mesmo em obtenção de lucro pelos agentes. (AgRg no

³⁶ Meu site jurídico. Comentários sobre a sumula 645/STJ. Acessível neste link: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2021/03/12/645-stj-o-crime-de-fraude-de-licitacao-e-formal-e-dispensa-comprovacao-de-prejuizo-e-de-obtencao-de-vantagem/#:~:text=O%20art.%2090%20da%20Lei%208.666%2F93%20tipifica%20o,vantagem%20decorrente%20da%20adjudica%C3%A7%C3%A3o%20do%20objeto%20da%20licita%C3%A7%C3%A3o>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

REsp 1.824.310/MG, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 09/06/2020).
(Grifou-se)

116. No mesmo sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. FRAUDE À LICITAÇÃO. INÉPCIA DA DENÚNCIA. SENTENÇA CONDENATÓRIA. PROVA. PARTICIPAÇÃO DIRETA DO RÉU. SÚMULA N. 7/STJ. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DANO AO ERÁRIO. AGRAVANTE GENÉRICA (ART. 61, II, G, CP). BIS IN IDEM. NÃO CONFIGURADO. AGRAVO DESPROVIDO.

[...]

Quinta turma STJ - Ementa do AgRg no REsp 1793069/PR.

[...]

3. Consoante orientação jurisprudencial desta Corte, o delito descrito no art. 90 da Lei n. 8.666/1993, **é formal, bastando para se consumir a demonstração de que a competição foi frustrada**, independentemente de demonstração de recebimento de vantagem indevida pelo agente e comprovação de dano ao erário (HC 341.341/MG, Rel. Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, QUINTA TURMA, julgado em 16/10/2018, DJe 30/10/2018)³⁷. (Grifou-se).

117. No presente caso, considerando que a licitação se encontra suspensa³⁸, logo após a publicação do edital, não tendo ocorrido a fase competitiva, entende-se não consumado o crime consoante orientação jurisprudencial do STJ, entretanto, a permanecer tais especificações no objeto, sem as necessárias justificativas, está-se diante de potencial frustração ou fraude ao caráter competitivo da licitação.

118. Por sua vez, **há indícios de detalhamento excessivo do objeto licitado, ante a exigência de parede dupla e de peso médio mínimo para os tubos PEAD, sem a devida justificativa técnica**, violando, em tese, o disposto no art. 5º, *caput*, e no art. 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei n. 14.133/2021.

4. DAS RESPONSABILIDADES

119. Conforme evidenciado ao longo deste relatório, constata-se, em tese, a ocorrência de irregularidades no edital de licitação Pregão Eletrônico n. 27/PMNM/2024,

³⁷ Publicação no sítio Jusbrasil. Acessível neste link:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/stj-o-crime-do-art-90-da-lei-8666-93-e-formal-e-prescinde-da-existencia-de-prejuizo-ao-erario/783938658>

³⁸ Vide item 4 deste relatório, onde verificou-se a suspensão do certame.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024. As inconsistências detectadas são as seguintes:

120. **a) Elaboração de estudo técnico preliminar (ETP) deficiente:**

121. O ETP elaborado foi considerado tecnicamente inadequado, uma vez que não apresentou o binômio custo x benefício na escolha da solução, pela ausência de elementos técnicos que justificassem devidamente essa opção, em desatenção ao art. 6º, inciso XX, e ao art. 18, §1º, incisos I e V, da Lei n. 14.133/2021, além de contrariar o princípio do planejamento.

122. O ETP foi subscrito pelo Senhor Ronaldo Ananias da Silva (ID 1690113, pág. 24), coordenador I da Secretaria Municipal de Estradas e Logística, e instruído com Documento de Formalização de Demanda (DFD) subscrito pelos Senhores Zenilton Pinto da Silva, Laís Perpetuo Uchoa e Marcélio Rodrigues Uchoa. Esses agentes também subscreveram o Termo de Referência (TR), ratificando as informações contidas no ETP (ID 1690113, pág. 11).

123. O DFD indicou justificativas genéricas que foram reproduzidas no ETP, sem atender aos requisitos técnicos previstos em lei. Essa deficiência comprometeu o planejamento e transpareceu no TR (termo de referência), evidenciando irregularidades no processo.

124. A elaboração inadequada do ETP, sem fundamentação técnica em estudos hidrológicos e mercadológicos, caracteriza, em tese, erro grosseiro, o que justifica a responsabilização dos subscritores.

125. Além disso, considerando as responsabilidades e atribuições inerentes aos cargos, é razoável inferir que tanto os secretários municipais quanto o coordenador da Secretaria Municipal de Estradas e Logística possuíam condições técnicas para identificar as irregularidades cometidas e adotar medidas corretivas adequadas.

126. A responsabilidade do prefeito municipal é ainda mais evidente, uma vez que, na qualidade de autoridade máxima do Executivo, compete-lhe aprovar e controlar os instrumentos que fundamentam as contratações públicas. A subscrição do DFD e do TR pelo chefe do Executivo demonstra, em tese, a anuência com as irregularidades apontadas, sem que tenha promovido o devido controle prévio.

127. A aprovação dos documentos de planejamento não pode ser tratada como mera formalidade. O agente público deve agir com diligência e cautela ao realizar suas análises, especialmente considerando que tais instrumentos balizam futuras contratações com o poder público.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

128. Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União³⁹ é claro quanto à responsabilização da autoridade que aprova o termo de referência:

Os atos de aprovar o termo de referência e de autorizar a contratação, funcionam como etapas de controle e de vinculação de responsabilidade em relação aos procedimentos previamente adotados no processo de licitação, **não representando mera formalidade**. (Acórdão TCU n 3881/2017 - Primeira Câmara). (Grifou-se).

129. Portanto, considerando que as irregularidades identificadas no ETP e no TR eram evidentes e poderiam ter sido corrigidas na fase inicial do processo, conclui-se que a atuação dos responsáveis, ao subscrever e aprovar tais documentos sem a devida análise técnica, caracteriza, em tese, erro grosseiro. Nesse sentido, recomenda-se a realização de audiências com os agentes envolvidos para que apresentem justificativas formais.

130. **b) Ausência de estimativa adequada das quantidades:**

131. A estimativa das quantidades foi apresentada sem memórias de cálculos ou técnica de estimação adequada, violando, em tese, o inciso IV, do §1º, do art. 18 da Lei n. 14.133/2021. Tal omissão potencialmente expõe o erário a riscos financeiros, considerando a falta de planejamento adequado.

132. O **DFD** (ID 1690113, pág. 11), que trouxe os quantitativos que foram reproduzidos no ETP, foi **subscrito** por Ronaldo Ananias da Silva, Zenilton Pinto da Silva, Laís Perpetuo Uchoa e Marcélio Rodrigues Uchoa, que agiram sem técnica adequada e em desatenção às disposições legais aplicáveis, evidenciando, em tese, erro grosseiro.

133. **c) Detalhamento excessivo do objeto licitado:**

134. O ETP e o TR apresentaram exigências técnicas desprovidas de justificativa adequada, como a previsão de parede dupla e peso médio mínimo para os tubos PEAD. Tais especificações, sem respaldo técnico pertinente, contrariam, em tese, o disposto no art. 5º, caput, e art. 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei n. 14.133/2021.

135. A ausência de justificativas técnicas adequadas para as exigências impostas revela, em tese, um potencial comprometimento da competitividade do certame, afrontando o princípio da isonomia e caracterizando possível erro grosseiro por parte dos subscritores

136. Os responsáveis por subscrever o DFD (ID 1690113, pág. 11), que trouxe as especificações excessivas e desprovidas de justificativa técnica adequada que foram

³⁹ <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2252414>; Acesso em: 07.04.2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

reproduzidos no ETP e no TR, são Ronaldo ⁴⁰ Ananias da Silva, Zenilton⁴¹ Pinto da Silva, Laís⁴² Perpetuo Uchoa e Marcélio⁴³ Rodrigues Uchoa.

137. A procuradoria jurídica, representada por Poliana Nunes de Lima Hollanda, destacou a necessidade de rigor técnico e estrita observância da legalidade, especialmente quanto aos aspectos técnicos e econômicos envolvidos na elaboração do ETP. Essa orientação foi claramente expressa em parecer jurídico anexado aos autos (ID 1690124, pág. 7 a 10 e ID 1690125, pág. 1 e 2).

138. Entretanto, os alertas emitidos pela Procuradoria Jurídica não foram devidamente considerados pelos responsáveis, comprometendo a legalidade e a regularidade do procedimento.

139. Considerando o princípio da segregação de funções, entende-se que a atuação da Procuradora se limitou a alertar os gestores sobre os aspectos técnicos e econômicos pertinentes, sem que houvesse participação direta na formulação do ETP e do TR. Portanto, não se verifica nexo de causalidade que justifique sua responsabilização pelas irregularidades detectadas.

4. CONCLUSÃO

140. Encerrada a análise preliminar da representação apresentada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia - MPC/RO, referente ao Pregão Eletrônico n. 27/PMNM/2024 (Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024), constatou-se a presença de indícios relevantes de irregularidades que justificam o aprofundamento da apuração por esta Corte de Contas. Esses elementos apontam para possíveis falhas procedimentais e materiais, cuja responsabilidade se imputa, em tese, aos agentes públicos a seguir identificados:

4.1. De responsabilidade dos Senhores Marcélio Rodrigues Uchoa, CPF n. ***.943.052-****, **prefeito municipal**; Zenilton Pinto da Silva, CPF n. *****.082.052-****, **secretário municipal de estradas e logística** e Laís Perpetuo Uchoa, CPF n. *****.379.782-****, **secretária municipal de obras e serviços públicos**, por:**

a) Ter subscrito o Documento de Formalização da Demanda (DFD) que instruiu o Estudo Técnico Preliminar (ETP) elaborado de forma deficiente, sem demonstrar adequadamente a presença do binômio custo-benefício na escolha da solução, devido à ausência de elementos técnicos que justificassem essa opção, caracterizando, em tese, desatenção aos requisitos previstos no art. 6º, inciso XX, e no art. 18, §1º, incisos I e V, da

⁴⁰ Coordenador I da secretaria municipal de estradas e logística.

⁴¹ Secretário municipal de estradas e logística.

⁴² Secretária municipal de obras e serviços públicos.

⁴³ Prefeito.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

Lei n. 14.133/2021, além de contrariar o princípio do planejamento;

b) Ter subscrito o Documento de Formalização da Demanda (DFD) que trouxe os quantitativos que foram reproduzidos no Estudo Técnico Preliminar (ETP) sem apresentar adequada estimativa das quantidades demandadas, violando, em tese, o inciso IV do §1º do art. 18 da Lei n. 14.133/2021;

c) Ter subscrito o Documento de Formalização da Demanda (DFD) que trouxe as especificações excessivas reproduzidas no Estudo Técnico Preliminar (ETP), tendo em vista a exigência de parede dupla e peso médio mínimo para os tubos PEAD, sem a devida justificativa técnica, em aparente afronta ao disposto no art. 5º, caput, e no art. 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei n. 14.133/2021.

4.2. De responsabilidade do Senhor Ronaldo Ananias da Silva, CPF n. *197.512-**, coordenador I da secretaria municipal de estradas e logística de Nova Mamoré/RO, por:**

a) Ter subscrito o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deficientes, sem demonstrar adequadamente a presença do binômio custo-benefício na escolha da solução, devido à ausência de elementos técnicos que justificassem essa opção, caracterizando, em tese, desatenção aos requisitos previstos no art. 6º, inciso XX, e no art. 18, §1º, incisos I e V, da Lei n. 14.133/2021, além de contrariar o princípio do planejamento;

b) Ter subscrito o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) sem apresentar adequada estimativa das quantidades demandadas, violando, em tese, o inciso IV do §1º do art. 18 da Lei n. 14.133/2021;

c) Ter subscrito o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) com detalhamento excessivo do objeto licitado, exigindo parede dupla e peso médio mínimo para os tubos PEAD, sem a devida justificativa técnica, em aparente afronta ao disposto no art. 5º, caput, e no art. 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei n. 14.133/2021.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

141. Ante todo o exposto, propõe-se:

142. **I - Considerar cumpridos** os itens II e III da DM 0150/2024-GCJEPPM⁴⁴ (ID 1690267), uma vez que a administração municipal comprovou a suspensão do Pregão Eletrônico n. 027/PMNM/2024 (Processo Administrativo n. 3056/SEMEL/2024);

⁴⁴ Conforme Aviso de Suspensão publicado no portal do Licitanet e no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia n. 3886 de 30/12/2024, bem como pela constatação do status de “suspensão” no referido sistema eletrônico. Essas providências demonstram o atendimento da determinação contida no item III da DM

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo 7

143. **II - Determinar** a audiência dos agentes elencados na conclusão deste relatório para que, caso queiram, apresentem justificativas acerca dos fatos que lhes foram imputados, nos termos do art. 62, III, do Regimento Interno do TCE-RO; e

144. **III - Dar conhecimento** ao representante, e aos responsáveis elencados, do conteúdo da decisão a ser proferida, informando-lhes que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br), em atenção ao princípio da publicidade e em conformidade com a Recomendação n. 3/2013/GCOR, que estimula práticas sustentáveis na administração pública.

Porto Velho, 08 de abril de 2025.

Elaboração:

RAIMUNDO PARAGUASSU DE OLIVEIRA FILHO

Auditor de Controle Externo – Matrícula 195

Revisão

WHERLLA RAISSA PEREIRA DO AMARAL

Auditora de Controle Externo – Matrícula 616

Supervisão:

VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS

Auditor de Controle Externo – Matrícula 990512

Em, 9 de Abril de 2025



RAIMUNDO PARAGUASSU DE OLIVEIRA
Mat. 1095

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 9 de Abril de 2025



VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS
Mat. 990512

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO