



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

PARECER N. : 0377/2022-GPYFM

PROCESSO: 0270/2021
ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS - EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO 006/2021
UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO GUAPORÉ
RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Trata-se de fiscalização desencadeada após comunicado de irregularidade direcionado à Ouvidoria desta Corte de Contas¹ acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 006/2021, cujo objeto era o registro de preços para eventual e futura contratação de serviços e fornecimento de internet (dedicada e banda larga) para os órgãos públicos do Município de São Miguel do Guaporé.

Segundo noticiado, a empresa Rondon Telecom Ltda. EPP teria oferecido, para o lote 01 do certame, o valor de R\$60.000,00/ano (R\$5.000,00/mês) para a prestação do serviço. Entretanto, sua proposta teria sido desclassificada sumariamente pelo pregoeiro oficial com base na alegação de inexequibilidade. A licitante, então, manifestou intenção de recurso, cujo recebimento teria sido negado pelo pregoeiro.

¹ Memorando 0272616/2021/GOUV, de 12.2.2021, ID 994525.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Em anexo, juntou-se a ata registrada na plataforma Licitanet ID 0272617, na qual o pregão foi adjudicado pelo valor de R\$432.000,00/ano (R\$36.000,00/mês) à empresa Videosat Serviços de Informática Ltda..

Em manifestação técnica inicial, ID 998167, de 26.2.2021, em sede de procedimento apuratório preliminar, considerou-se que estariam presentes os requisitos de admissibilidade e de seletividade previstos na Resolução 291/2019/TCE-RO², pugnando para que fosse atuado como fiscalização de atos e contratos e sugerindo a suspensão da referida licitação.

Por intermédio da Decisão Monocrática 0035/2021-GCWCS (ID 999105), de 1º.3.2021, o Conselheiro Relator determinou a autuação do feito como fiscalização de atos e contratos e o encaminhamento ao Ministério Público de Contas, com ciência ao Senhor Alcino Bilac Machado, Prefeito de São Francisco do Guaporé, e à SGCE.

No Parecer 0080/2021-GPEPSO (de 29.4.2021, ID 1026555), obtemperou-se subsistir fundado receio de consumação de graves ilegalidades com repercussão danosa ao erário e foi-se pela necessidade de suspensão do certame.

Em adesão aos pleitos da Unidade Técnica e do MPC, foi exarada a Decisão Monocrática 0077/2021-GCWCS (4.5.2021, ID 1028351)³, na qual foi determinada a suspensão do certame até que fossem dirimidas as questões relacionadas à exequibilidade ou não da proposta de preços apresentada pela empresa Rondon Telecom Ltda EPP (1ª colocada), fixando prazo para comprovação da suspensão e apresentação de razões de justificativas, bem como astreintes em caso de descumprimento.

² Institui o Procedimento de Seletividade, altera dispositivos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e revoga dispositivos da Resolução n. 210/2016/TCE-RO.

³ Saliente-se que a Decisão Monocrática 0077/2021-GCWCS foi referendada em 10.6.2021 pelo APL-TC 00140/21, Tribunal Pleno (ID 1056038).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Em resposta (ID 1035151, de 17.5.2021), o Senhor Alcino Bilac Machado, Prefeito, com fulcro no poder de autotutela, determinou a anulação de todos os atos posteriores à desclassificação da empresa Rondon Telecom, para lhe dar a oportunidade de apresentar a documentação que demonstre ter plenas condições de executar os serviços descritos no edital, ao passo em que autorizou a continuidade da prestação dos serviços pela empresa Videosat Serviços de Informática Ltda., considerando que os serviços em voga não poderiam sofrer solução de continuidade.

Em novo pronunciamento (ID 1040038, de 21.5.2021), o Prefeito comunicou que a empresa Rondon Telecom Ltda., após notificada para apresentação de recurso administrativo e comprovação da exequibilidade de sua proposta, manifestou desinteresse no processo licitatório, tendo em vista que havia desfeito a parceria que tinha para prestar o serviço em razão do tempo decorrido, não tendo mais condições de atender o objeto.

Após a juntada de comprovantes de suspensão do certame (ID 1065288, de 07.07.2021), de razões de justificativas (ID 1069545, 1069546, 1069548, de 16.7.2021) e de vasta documentação (ID 1133412 a ID 1205183), os autos foram submetidos à Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares (CECEX 7), que emitiu o relatório técnico (ID 1206718, de 25.5.2022). Nele, compararam-se licitações semelhantes feitas por municípios de porte populacional equivalente no Estado de Rondônia e a participação da empresa Rondon Telecom em outras licitações, concluindo-se pela exequibilidade de sua proposta.

Todavia, em outro comparativo, em que se pesquisaram preços de objetos semelhantes em municípios limítrofes ou bem próximos ao município de São Francisco do Guaporé, obteve-se uma média do valor por MB (R\$147,74) muito próximo do obtido com a proposta da empresa vencedora do certame (R\$120,00), razão pela qual não foi confirmado sobrepreço.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

De outro tanto, considerando-se a diferença entre a proposta vencedora e a proposta sumariamente desclassificada, calculou-se um dano ao erário efetivo de R\$83.697,30 no decorrer da execução dos contratos em vigência. Ademais, considerou indevida a rejeição sumária de intenção de recurso pelo pregoeiro, posto que atendidos os requisitos de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação. Além disso, seria irregular a realização de pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores em vez de se pesquisar os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Não bastasse, foram visualizados indícios de direcionamento à empresa Videosat Serviços de Informática Ltda.

Ao fim, pugnou (a) pela conversão dos autos em tomada de contas especial, (b) pela promoção de citação e audiência dos responsáveis para apresentação de justificativas e (c) pela expedição de nova tutela inibitória para que fosse determinado ao gestor para que não prorrogasse os contratos decorrentes do PE 006/2021 ou, caso estejam findando, que prorroguem apenas pelo tempo necessário para realizar nova licitação, ou até que o TCE decida conclusivamente sobre a matéria.

Instado, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 0199/2022-GPYFM (ID 1211127, de 1.6.2022), concordou com a conversão dos autos em tomada de contas especial e com a citação e a audiência dos responsáveis. Todavia, preferiu que a tutela fosse para fixar prazo para a deflagração e conclusão de novo procedimento licitatório livre dos vícios encontrados neste, mantendo-se as contratações apenas pelo tempo necessário ao deslinde do certame.

O Conselheiro Relator expediu a DM 0091/2022-GCWCS (ID 1216672, de 13.6.2022), na qual não converteu os autos em tomada de contas especial, mas deferiu a tutela e assinalou o prazo de 180 dias ao gestor para deflagração e conclusão de procedimento licitatório e início de execução dos mesmos serviços licitados no PE 006/2021, mantendo vigente os contratos até então firmados até que se formalize a nova contratação. Ainda, estabeleceu multa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

cominatória por eventual descumprimento e deferiu a conversão do feito em TCE, determinando citações e audiências aos responsáveis, *in verbis*:

III - DO DISPOSITIVO

Ante o exposto e pelos fundamentos fático-jurídicos constantes na fundamentação delineada em linhas precedentes, a par dos elementos ventilados pela Secretaria-Geral de Controle Externo (ID n. 1206718) e corroborados pelo Ministério Público de Contas (ID n. 1211127), **em juízo não exauriente**, uma vez que o juízo de mérito será examinado em momento oportuno, **ad referendum** do Tribunal Pleno deste Tribunal, **DECIDO**:

I – DEFERIR, com substrato jurídico no art. 3º-A, *caput*, da Lei Complementar n. 154, de 1996, *c/c* art. 108-A, *caput* e § 1º, do RI/TCE-RO, a presente **TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA**, formulada pela SGCE e MPC, para o fim de **DETERMINAR OBRIGAÇÃO DE FAZER** à Administração Pública do Município de São Francisco do Guaporé-RO, na pessoa do **Senhor ALCINO BILAC MACHADO**, CPF n. 341.759.706-49, Prefeito Municipal, ou a quem vier a substituí-lo na forma da lei, a fim de que:

I.I - PROCEDA à deflagração e conclusão do procedimento licitatório idêntico ao objeto do certame do Pregão Eletrônico n. 006/2021, com a consequente contratação e início da execução do serviço licitado, no prazo de até **180 (cento e oitenta) dias** corridos, a contar da notificação, na forma do art. 97, inciso I, alínea c, do RI/TCE-RO, com o intuito de afastar a perpetração de possível dano ao erário, vertido, em tese, na prática de sobrepreço, em aparente desconformidade com a moldura normativa estatuída no princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração (economicidade), previsto no art. 3º, *caput*, da Lei n. 8.666, de 1993.

I.II – Na hipótese dos Contratos Administrativos ns. 72/2021 (ID n. 1139871), 87/2021 (ID n. 1139870), 118/2021 e demais contratos decorrentes do Pregão Eletrônico n. 006/2021, findarem antes do prazo fixado no item I.I deste Dispositivo, MANTENHA vigente, de forma excepcionalíssima, os contratos administrativos decorrentes do citado procedimento licitatório, até que se formalize a nova contratação, ora determinada neste *Decisum*, com vistas a não ocasionar embaraços à Administração Pública, e por via reflexa, à sociedade que potencialmente pode ser atingida pela má prestação de serviços públicos, decorrente da descontinuidade abrupta dos serviços de *internet*, qualificados como essenciais, nos moldes do art. 3º, § 1º, inciso VI, da Decreto n. 10.282, de 2020;

II – ESTABELEECER, a título de multa cominatória, o valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), para obrigar o cumprimento dos preceitos, aqui determinados, caso haja descumprimento da obrigação de fazer consistente na deflagração e conclusão do procedimento licitatório idêntico ao objeto do certame do Pregão Eletrônico n. 006/2021, a ser suportada individualmente, pelo agente público responsável, apontado no item I deste *decisum*, o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

que o faço com supedâneo no art. 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c os arts. 15, 139, inciso IV, e 536, § 1º, do Código de Processo Civil;

III – ADVERTIR ao agente público nominado no item I desta Decisão, ou quem vier a substituí-lo, na forma legal, que a presente **DETERMINAÇÃO** possui natureza coativa unilateral, pelo que, o seu não atendimento, ou atendimento intempestivo, sem justificativas plausíveis, poderá, em procedimento legal a ser instaurado, sem prejuízo do contraditório e da amplitude defensiva, forte em prestigiar o devido processo legal, atrair a imposição de sanção pecuniária ao responsável, com fundamento no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154, de 1996, c/c art. 103, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, podendo o valor da multa a ser imputado, em rito próprio, variar entre o valor de **R\$ 1.620,00** (mil, seiscentos e vinte reais), a **R\$ 81.000,00** (oitenta e um mil reais), *ex vi legis*, sem prejuízo de outras cominações legais;

IV – DIFERIR o pedido de conversão do feito em TCE formulado pela SGCE e MPC, ante a ausência de manifestação dos responsáveis, porquanto, o artigo 30 do RI/TCERO estabelece, peremptoriamente, que em todas as etapas do processo de julgamento de contas será assegurado às Partes o direito de ampla defesa, em densificação jusnormativa aos postulados do devido processual legal substantivo (inciso LIV do artigo 5º da CF/88) e, além disso, aos princípios do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do artigo 5º da CF/88);

V – DETERMINAR a CITAÇÃO, via Mandado de Audiência, do Senhor **ALCINO BILAC MACHADO**, CPF n. 341.759.706-49, Prefeito Municipal, do Senhor **MAIKK NEGRI**, CPF n. 709.923.552-49, Pregoeiro, da Senhora **BRUNA HELLEN KOTARSKI**, CPF n. 014.143.252-74, Secretária-Geral de Governo e Administração de São Francisco do Guaporé-RO, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 30, §1º, inciso II, do RI/TCE-RO, para que, querendo, **OFEREÇAM** as suas razões de justificativas, por escrito e no prazo de até **15 (quinze)** dias corridos, contados na forma do art. 97 do RI/TCE-RO, em face das supostas impropriedades indiciárias, apontadas pela SGCE (ID n. 1206718) e corroboradas pelo MPC (ID n. 1211127), podendo tais defesas serem instruídas com documentos e nelas ser alegado tudo o que entenderem de direito para sanarem as impropriedades vertidas na pretensão estatal, nos termos da legislação processual vigente;

VI - ALERTE-SE ao responsável, na forma do que foi determinado no item V desta Decisão, devendo registrar em alto relevo nos respectivos **MANDADOS DE AUDIÊNCIA**, que, pela não apresentação ou apresentação intempestiva das razões de justificativas, como ônus processual, serão decretadas as suas revelias, com fundamento jurídico no art. 12, § 3º, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 19, § 5º, do RI/TCE-RO, o que poderá culminar, acaso seja considerado irregular o ato administrativo sindicado no vertente feito, eventualmente, na aplicação de multa, por ato praticado com grave infração à norma



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

legal ou regulamentar de cunho contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, consoante preceptivo insculpido no art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154, de 1996;

VII - ANEXE-SE ao respectivo **MANDADO**, cópia desta decisão, bem como do Relatório Técnico (ID n. 1206718) e do Parecer Ministerial n. 0199/2022-GPYFM (ID n. 1211127), para facultar ao mencionado jurisdicionado o pleno exercício do direito à defesa, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, entabulados no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal de 1988;

VIII - NOTIFIQUE-SE, via ofício, o agente público discriminado no item I desta Decisão, e/ou a quem vier a substituí-lo na forma da lei, acerca do teor do vertente *decisum*, encaminhando-lhe, para tanto, cópia integral do Relatório Técnico de ID n. 1206718, bem como do Parecer Ministerial (ID n. 1211127) e desta Decisão Cautelar;

IX – INTIMEM-SE o Ministério Público do Contas, na forma do §10, do art. 30 do RI/TCE-RO;

X – CIENTIFIQUE-SE:

a) A empresa VIDEOSAT SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA, CNPJ n. 008.769.659/0001-19, na pessoa de seu representante legal, por meio de ofício, para conhecimento e, caso queira, manifeste-se no feito, na qualidade de terceiro, juridicamente interessado;

b) à Secretaria-Geral de Controle Externo, via memorando;

XI – AUTORIZAR, desde logo, que a notificação, as citações e as demais intimações sejam realizadas por meio eletrônico, nos moldes em que dispõe a normatividade inserta no art. 22 da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 30 do RI/TCE-RO;

XII – SOBRESTEM-SE os presentes autos no Departamento do Pleno, pelo período consignado no item V desta Decisão, com o desiderato de aguardar a apresentação das defesas dos cidadãos auditados;

XIII – Apresentadas, ou não, as defesas, FAÇAM-ME, incontinentemente, os autos conclusos;

XIV – PUBLIQUE-SE;

XV – JUNTE-SE;

XVI – CUMPRA-SE.

AO DEPARTAMENTO DO PLENO para que, **COM URGÊNCIA**, adote as medidas consectárias, tendentes ao cumprimento desta Decisão. Para tanto, expeça-se o necessário.

Regularmente comunicados⁴, os destinatários apresentaram manifestações tempestivamente, conforme certidão técnica ID 123832, de 1.7.2022.

O relatório de análise técnica de defesa, ID 1258009, de 6.9.2012, concluiu pelo cumprimento integral do item I da DM 0077/2021-

⁴ ID 1217600, 1217897, 1218156, 1218204, 1218205, 1219116, 1221458.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

GCWCSC e item I da DM 0091/2021-GCWCSC, haja vista que o Executivo municipal suspendeu o PE 006/2021, além de deflagrar e concluir nova licitação, a PE 140/2021, dentro do prazo estabelecido pelo relator. Ademais, concluiu pela perda parcial do objeto relativamente aos itens 6.1 “a” e “b” e 6.2 “a” e “b”; pelo saneamento do item 6.1 “c” e 6.2 “c” do relatório técnico preliminar⁵ (ID 1206718).

Ainda, manteve a ilegalidade atinente à realização de pesquisa de preços exclusivamente junto a fornecedores, sem justificativa, em desacordo com o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/1993, de responsabilidade da Senhora Bruna Hellen Kotarski, Secretária Geral de Governo e Administração de São Francisco do Guaporé.

⁵ **6.1. De responsabilidade do Senhor Maikk Negri, pregoeiro, CPF: 709.923.552-49, por:**

a. Desclassificar sumariamente proposta de preços em razão de sua suposta inexecutabilidade, em desacordo com o art. 48, inciso II, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei no 8.666/93, bem como em violação ao art. 3º da Lei 8.666/93, e ao art. 4º, incisos VII e X da Lei 10.520/2002, acarretando irregularidade

e prejuízo ao erário no valor de R\$ 83.697,30, conforme abordado nos itens 3.3 e 3.7 deste relatório;

b. Rejeitar sumariamente intenção de recurso, em afronta ao art. 4º, incisos XVIII e XX, da Lei 10.520/2002, uma vez que o registro da intenção de recurso atendeu aos requisitos de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, não podendo ter seu mérito julgado de antemão, conforme abordado nos itens 3.4 e 3.7 deste relatório;

c. Direcionar licitação para a empresa Videosat Serviços de Informática LTDA, em desacordo com o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, bem como com o princípio da impessoalidade previsto no caput do art. 37 da CF/88, conforme abordado nos itens 3.6 e 3.7 deste relatório.

6.2. De responsabilidade do Senhor Alcino Bilac Machado, prefeito municipal, CPF: 341.759.706-49, por:

a. Homologar licitação na qual foi desclassificada sumariamente proposta de preços em razão de sua suposta inexecutabilidade, em desacordo com o art. 48, inciso II, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei no 8.666/93, bem como em violação ao art. 3º da Lei 8.666/93, e ao art. 4º, incisos VII e X da Lei 10.520/2002, acarretando irregularidade e prejuízo ao erário no valor de R\$ 83.697,30, conforme abordado nos itens 3.3 e 3.7 deste relatório;

b. Homologar licitação na qual foi rejeitada sumariamente intenção de recurso, em afronta ao art. 4º, incisos XVIII e XX, da Lei 10.520/2002, uma vez que o registro da intenção de recurso atendeu aos requisitos de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, não podendo ter seu mérito julgado de antemão, conforme abordado nos itens 3.4 e 3.7 deste relatório;

c. Homologar licitação direcionada para a empresa Videosat Serviços de Informática Ltda., em desacordo com o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, bem como com o princípio da impessoalidade previsto no art. 37, caput, da CF/88, conforme abordado nos itens 3.6 e 3.7 deste relatório

6.3. De responsabilidade da Senhora Bruna Hellen Kotarski, secretária geral de governo e administração, CPF: 014.143.252-74, por:

a. Realizar pesquisa de preços exclusivamente junto a fornecedores, sem justificativa, em desacordo com o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/93, conforme abordado nos itens 3.5 e 3.7 deste relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Como proposta de encaminhamento, foi pelo cumprimento do escopo da fiscalização, pela ilegalidade sem pronúncia de nulidade do PE 006/2021 e não aplicação de multa à gestora, tendo em vista que não teria restado configurada grave infração à norma legal ou regulamentar, erro grosseiro ou culpa grave, alertando a gestão para que, doravante, busquem realizar a pesquisa de preços regularmente.

Na sequência, o Conselheiro Relator encaminhou os autos ao MPC para análise conclusiva, conforme despacho ID 1258837, de 8.9.2022.

Assim vieram os autos para análise ministerial, com 80 documentos do tipo ID na aba “Arquivos Eletrônicos” e 203 na aba “Peças/Anexos/Apensos”.

É o relatório necessário.

Concorda-se parcialmente com o corpo técnico, vejamos os motivos.

De início, rememore-se que o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 0199/2022-GPYFM (ID 1211127), já havia reconhecido a comprovação da suspensão do certame pela municipalidade, determinação exarada na DM 0077/2021-GCWCS (ID 1028351). Assim, este parecer vai se concentrar em avaliar o cumprimento da derradeira decisão, a DM 0091/2022-GCWCS (ID 1216672).

Quanto à primeira determinação, concernente à deflagração e conclusão do procedimento licitatório idêntico ao objeto do certame do PE 006/2021, com a consequente contratação e início da execução do serviço licitado, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias corridos, contados da notificação o Executivo municipal foi notificado acerca da tutela inibitória mediante o Ofício 0796/2022-DP-SPJ, ID 1217894, recebido em 15.6.2022 (ID 1218204). Sendo assim, o prazo para cumprimento da ordem perduraria até o dia 13.12.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Dessa feita, o gestor ainda estaria no prazo para cumprimento deste ponto do *decisum* e, portanto, ele não poderia ser, por ora, conclusivamente avaliado.

Entretanto, a respeito, o corpo técnico constatou a deflagração de licitação substitutiva antes mesmo desta determinação ser exarada, da qual se sagrou vencedora a mesma empresa da licitação anterior⁶, ora em escrutínio. Veja:

24. Verificamos no portal de compras Licitanet, que o município de São Francisco do Guaporé/RO **deflagrou** o PE n. 140/2021 – processo n. 1513-1/2021, para aquisição do mesmo objeto, cuja **sessão foi realizada no dia 06/12/2021**, do qual sagrou-se vencedora a empresa Videosat Serviços de Informática Ltda., ao preço final de **R\$489.600,00**⁷ (ID 1252035).

Das informações disponíveis no Portal Licitanet⁸, no Portal da Transparência do Município⁹ e apresentadas na defesa ID 1236756¹⁰ extrai-se que, de fato, outra licitação com o mesmo objeto já ocorreu, ainda em 2021, o que denota os esforços da Administração em resolver a questão da maneira mais breve possível, antecipando-se ao que decidiria este órgão técnico no exercício do controle externo.

Dessa feita, entende-se inaplicável a determinação aposta ao item I.I, posto que inexistente o contexto fático-jurídico que deu ensejo à sua concepção.

Da mesma maneira deve ser entendida a segunda determinação em sede de tutela antecipatória inibitória, que determinava a

⁶ A Videosat Serviços de Informática Ltda foi a única empresa participante do PE 140/2021, conforme ata de realização do pregão, juntada no ID 1236756.

⁷ Lote 01 = R\$432.000,00 e Lote 02 = R\$ 57.600,00.

⁸ www.licitanet.com.br, acesso em 10.11.2022.

⁹ Ao acessar o endereço <https://servicos-web.saofrancisco.ro.gov.br/trans/licitacao/tipo/ABERTA/>, selecionar em modalidade “todas as modalidades”, em categoria “todas as categorias”, em estágio “todos os estágios”, ano “2021” e em objeto “internet”. Acesso em 10.11.2022.

¹⁰ Foram apresentadas cópias da ata de realização do PE 006/2021, do PE 140/2021 e das publicações no ~~Correio Popular de 18.11.2021 e no Doe/Arom de 18.11.2021.~~



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

manutenção dos contratos derivados do PE 006/2021 somente pelo tempo necessário para se formalizar a nova contratação.

Embora a defesa não tenha demonstrado que os antigos contratos perderam a vigência ou foram abreviados para serem substituídos¹¹, em diligência ao Portal da Transparência, na seção dedicada à consulta de processos, localizou-se novos contratos, utilizando-se o filtro selecionado para “compras e serviços” relativos ao exercício de 2022 e objeto “internet”. A maioria deles foi firmada antes do recebimento do ofício comunicando a tutela. A propósito, aqueles que exibem a cópia do contrato nos documentos disponíveis registram que são oriundos do PE 140/2021. Eis a relação de contratos lá encontrada:

Contrato	Processo	Órgão beneficiário	Data assinatura	Prazo	Valor (R\$)
039/2022	094-1/SEGEAD/2022	Secretaria Geral de Governo e Administração	8.1.2022 10.1.2022	12 meses	7.800,00 mensal 93.600,00 total
033/2022	101-1/SEMSAU/2022	Secretaria Municipal de Saúde	4.2.2022	10 meses	9 x 2.520,00 1 x 2.280,00 24.960,00 total
061/2022	240-1/SEMDSF/2022	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da Família	14.2.2022	10 meses	1.200,00 mensal 12.000,00 total
0138/2022	583-1/SEMECELT/2022	Secretaria Municipal de Educação	5.4.2022	09 meses	960,00 mensal 8.640,00 total
259/2022	1302-1/SEMDSF/2022	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da Família	5.7.2022	06 meses	240,00 mensal 1.440,00

¹¹ A respeito, enfatize-se que, como bem anotado pelo corpo técnico, “O *decisum* não versou sobre a necessidade de informar esta Corte sobre os novos contratos”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Não informado/ não anexado/ não disponível	1665- 1/SEMDSF/2022	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da Família	Não informado/ não anexado/ não disponível	Não informado/ não anexado/ não disponível	total Não informado/ não anexado/ não disponível
Não informado/ não anexado/ não disponível	1489- 1/SEGEAD/2022	Secretaria Geral de Governo e Administração	Não informado/ não anexado/ não disponível	Não informado/ não anexado/ não disponível	Não informado/ não anexado/ não disponível

Outro fato que conduz a conclusão de que os antigos contratos foram substituídos por novos é o fato de que, em consulta às despesas realizadas entre janeiro a novembro de 2022, com o filtro beneficiário “videosat”, apareceram pagamentos apenas relativos aos Processos 94/22 e 583/22.

Assim, na esteira do entendimento exarado relativamente à avaliação do cumprimento do item I.I da DM 0091/2022-GCWCSC, o item I.II também deve ser considerado inaplicável, posto que inexistente o contexto fático-jurídico que deu ensejo à sua concepção.

Em relação às defesas apresentadas, adota-se o resumo feito pelo derradeiro relatório técnico a respeito das defesas e, também, os argumentos utilizados em sua análise, com fulcro na Recomendação 001/2016/GCG-MPC¹², *in verbis*:

3.1.1 Das ilegalidades imputadas

32. Aos Senhores **Alcino Bilac, Maikk Negri e Bruna Kotarski** foram imputadas as ilegalidades elencadas no item V, da DM n. 0091/2022-GCWCSC (ID 1216672), que faz referência aos termos do relatório técnico preliminar (ID 1206718) e ao Parecer Ministerial (ID 1211127) *in verbis*:

DM n. 0091/2022-GCWCSC

V – DETERMINAR a CITAÇÃO, via Mandado de Audiência, do Senhor ALCINO BILAC MACHADO, CPF n. 341.759.706-49, Prefeito Municipal, do Senhor MAIKK NEGRI, CPF n. 709.923.552-49, Pregoeiro, da Senhora BRUNA HELLEN KOTARSKI, CPF n. 014.143.252-74, Secretária-Geral de Governo e Administração de São Francisco do Guaporé-RO, com fundamento no art. 5o, inciso LV, da Constituição Federal

¹² Recomendação nº. 001/2016/GCG-MPC, que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

de 1988 c/c art. 30, §1o, inciso II, do RI/TCE-RO, para que, querendo, **OFEREÇAM** as suas razões de justificativas, por escrito e no prazo de até **15 (quinze)** dias corridos, contados na forma do art. 97 do RI/TCE-RO, em face das supostas impropriedades indiciárias, apontadas pela SGCE (ID n. 1206718) e corroboradas pelo MPC (ID n. 1211127), podendo tais defesas serem instruídas com documentos e nelas ser alegado tudo o que entenderem de direito para sanarem as impropriedades vertidas na pretensão estatal, nos termos da legislação processual vigente; (Destques no original)

Relatório técnico preliminar.

6.1. De responsabilidade do Senhor Maikk Negri, pregoeiro, CPF: 709.923.552-49, por:

a. Desclassificar sumariamente proposta de preços em razão de sua suposta inexequibilidade, em desacordo com o art. 48, inciso II, § 1o, alíneas 'a' e 'b', da Lei no 8.666/93, bem como em violação ao art. 3o da Lei 8.666/93, e ao art. 4o, incisos VII e X da Lei 10.520/2002, acarretando irregularidade e prejuízo ao erário no valor de R\$ 83.697,30, conforme abordado nos itens 3.3 e 3.7 deste relatório;

b. Rejeitar sumariamente intenção de recurso, em afronta ao art. 4o, incisos XVIII e XX, da Lei 10.520/2002, uma vez que o registro da intenção de recurso atendeu aos requisitos de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, não podendo ter seu mérito julgado de antemão, conforme abordado nos itens 3.4 e 3.7 deste relatório;

c. Direcionar licitação para a empresa Videosat Serviços de Informática LTDA, em desacordo com o art. 3o, §1o, inciso I, da Lei 8.666/93, bem como com o princípio da impessoalidade previsto no caput do art. 37 da CF/88, conforme abordado nos itens 3.6 e 3.7 deste relatório.

6.2. De responsabilidade do Senhor Alcino Bilac Machado, prefeito municipal, CPF: 341.759.706-49, por:

a. Homologar licitação na qual foi desclassificada sumariamente proposta de preços em razão de sua suposta inexequibilidade, em desacordo com o art. 48, inciso II, § 1o, alíneas 'a' e 'b', da Lei no 8.666/93, bem como em violação ao art. 3o da Lei 8.666/93, e ao art. 4o, incisos VII e X da Lei 10.520/2002, acarretando irregularidade e prejuízo ao erário no valor de R\$ 83.697,30, conforme abordado nos itens 3.3 e 3.7 deste relatório;

b. Homologar licitação na qual foi rejeitada sumariamente intenção de recurso, em afronta ao art. 4o, incisos XVIII e XX, da Lei 10.520/2002, uma vez que o registro da intenção de recurso atendeu aos requisitos de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, não podendo ter seu mérito julgado de antemão, conforme abordado nos itens 3.4 e 3.7 deste relatório;

c. Homologar licitação direcionada para a empresa Videosat Serviços de Informática Ltda., em desacordo com o art. 3o, §1o, inciso I, da Lei 8.666/93, bem como com o princípio da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

impessoalidade previsto no art. 37, caput, da CF/88, conforme abordado nos itens 3.6 e 3.7 deste relatório

6.3. De responsabilidade da Senhora Bruna Hellen Kotarski, secretária geral de governo e administração, CPF: 014.143.252-74, por:

a. Realizar pesquisa de preços exclusivamente junto a fornecedores, sem justificativa, em desacordo com o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/93, conforme abordado nos itens 3.5 e 3.7 deste relatório.

(...)

3.1.2 Das justificativas apresentadas.

34. Assim se pronunciaram os agentes responsabilizados, no dia 23/6/2022 (ID 1221434, 1221214 e 1221449).

35. Em preliminar, alegam os defendentes que houve a **perda do objeto**, haja vista que o executivo municipal cumpriu a determinação desta Corte de suspensão do PE n. 006/2021 e, da devolução, à empresa Rondon Telecom, do direito de comprovar a exequibilidade de sua proposta de preços. Vejamos os seguintes excertos, *in verbis*:

Necessário destacar, que houve o devido cumprimento tempestivo ao que veio a requerer por meio da decisão proferida, em tempo hábil e por consequência, com devida vênua, **perdendo o objeto da denúncia, e cumprido a decisão o que a extingue por perda do objeto.** (...)

Contudo, diante dos fatos, há uma preocupação desta municipalidade, quanto ao andamento do certame, pois ainda que já houve a **perda do objeto, por não mais haver possibilidade por parte da empresa em executar, tanto por preço, quanto pela logística.** (...)

Pede-se, em caráter de preliminar a finalização e conclusão do Processo no 270/2021TCE/RO, **por não haver mais objeto a ser questionado.** (Destacamos)

36. No mérito, a defesa alega que a parte do objeto questionada se refere a fornecimento de *internet* dedicada, que não se confunde com o fornecimento de “banda larga”.

37. Os demandados conceituaram vários termos técnicos próprios dos serviços de fornecimento de *internet*, apresentando pesquisa da rede mundial de computadores comparando valores de serviços dedicados e de banda larga.

38. A defesa destacou que **o custo da instalação de fibra ótica** esta inclusa no objeto licitado e que o contratado dever arcar com esses custos e com os custos da locação dos postes.

39. Aludem que o custo para locação de postes de Ariquemes/RO (sede da empresa Rondon Telecom) até o município de São Francisco do Guaporé/RO, inviabilizaria o fornecimento dos serviços.

40. A defesa assenta que, dada essa distância, o licitante de Ariquemes/RO estaria obrigado a formar uma “parceria” com empresas cadastradas na municipalidade, mediante a formação de consórcio, o que é vedado pela lei de licitações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

41. Alegam que há dificuldade num comparativo de preços, haja vista que a realidade dos municípios do interior é completamente diferente dos “grandes” centros de nosso estado.

42. Informam que o valor ofertado pela empresa Videosat, vencedora do pleito, está abaixo do preço de mercado e que “[...] não há em se quer de longe, vestígios de irregularidade, porém, respaldo nítido para que tal procedimento seja devidamente arquivado”.

43. Quanto a desclassificação sumária de proposta em face de sua inexequibilidade, a defesa narra ter observado a regra do art. 48 da Lei n. 8.666/93, ensina como realizar o cálculo, passo a passo, demonstrando que o valor proposto na sessão, com base na regra legal do art. 48, é inexequível.

44. Em sua manifestação, a defesa demonstra que a sessão do PE n. 006/2021 foi reaberta (ID 1040038) e que o licitante cuja proposta foi desclassificada em face da inexequibilidade foi convocado para demonstrar a exequibilidade dos seus preços, quando desistiu de sua proposta, sob a alegação de que perdeu o interesse no pleito, nos seguintes termos, *in verbis*:

Senhor pregoeiro, declinamos de nosso direito de recorrer. Como perdemos o pregão e se passou muito tempo, desfizemos a parceria para atendimento desse contrato, com isso **não há mais condições de atendermos ao termo de referência.** (Destacamos)

45. Conclui a defesa pedindo o recebimento e acolhimento da defesa, o reconhecimento da perda do objeto, o reconhecimento da inexequibilidade do preço vergastado e o arquivamento do feito.

46. Os agentes públicos responsabilizados apresentaram, individualmente, no dia 22/7/2022, uma segunda manifestação nos autos, entretanto, estas constituem-se, exatamente na mesma peça replicada por 3 vezes (ID 1236716, 1236748 e 1236756), **as quais não se constitui em defesa dos fatos narrados nos itens 6.1, “a”, “b” e “c”; 6.2 “a”, “b” e “c” ou, 6.3 “a” do relatório técnico** (ID 1206718).

47. A peça foi produzida em face do Acórdão APL-TC n. 00140/21 – ID 1056038, que referencia a DM n. 0091/2022-GCWCS, relatando que os fatos narrados no acórdão “[...] não se desencadearam com (sic) dito pela empresa representante”, apresentando novo caminho, o qual foi trilhado nesta peça nos parágrafos 14-30.

48. Assim, o conteúdo dessa segunda peça não enfrenta as ilegalidades apontadas no relatório técnico preliminar, mas, apenas demonstra os fatos ocorridos em ordem cronológica, alegando que com a retomada da licitação e oportunização a Rondon Telecom do direito de comprovar a exequibilidade de sua proposta restou saneada toda e qualquer ilegalidade ventilada.

3.1.3 Análise da defesa

49. Quanto a alegada **perda do objeto**, a *priori*, ela ocorre quando



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

há falta do interesse de agir ou, quando o pedido foi, supervenientemente, cumprido por uma das partes.

50. *In casu*, o interesse em agir foi motivado por denúncia apócrifa endereçada à ouvidoria desta Corte, a qual, submetida ao crivo da análise de seletividade, foi considerada apta a ser fiscalizada.

51. A fiscalização do PE n. 006/2021 foi iniciada por esta Corte, que evidenciou ilegalidades e a celebração de contratos que podem ter sido executados com sobrepreço, assim, visando prevenir, coibir e ressarcir eventuais danos ao erário, há claro interesse na continuidade da fiscalização.

52. Houve a invalidação do ato administrativo que desclassificou, sumariamente, a proposta da empresa Rondon Telecom, razão pela qual, houve perda parcial do objeto, entretantes, são claros o interesse público, bem como o interesse de agir **na presente ação fiscalizatória**.

53. Para fins de responsabilização dos agentes públicos, tecemos breves comentários acerca do ato administrativo, o qual pode ser invalidado ou convalidado, exceto se o vício que o maculou seja de competência. Em ambos os casos o objetivo é o de restaurar a ordem jurídica.

54. Weida Zancaner (2008, p. 65)¹³, leciona que a convalidação do ato administrativo “[...] é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos”. Segundo seu magistério, a convalidação do ato administrativo “[...] não é mera repetição do ato inválido com a correção do vício; vai além disto.” Para a doutora, a convalidação de um ato administrativo é possível quando: a) há possibilidade de repetir o ato ilegal sem vícios e; b) haver possibilidade desse novo ato retroagir.

55. Nesse ponto, avaliamos o ato praticado pelo pregoeiro (desclassificação sumária de proposta considerada inexequível sem conceder oportunidade ao proponente de comprovar sua exequibilidade) e, o momento da sua invalidação, quando o objeto havia sido adjudicado ao licitante vencedor, a licitação encontrava-se homologada, ARP formalizada, havia contratos firmados e parte do objeto executado.

56. Esse contexto revela que o ato ilegal praticado pelo pregoeiro pode vir a ser **invalidado**, todavia, não poderá ser convalidado, haja vista que ao retroagir (efeitos *ex tunc*), **prejudicaria direitos adquiridos de terceiros interessados de boa-fé**.

57. Sua convalidação seria possível antes da adjudicação do objeto ao licitante vencedor (princípio da adjudicação compulsória), quando a aplicação dos efeitos *ex tunc* afetaria, apenas, **expectativa de direito de terceiros interessados de boa-fé**.

58. Assim, **a invalidação do ato** que desclassificou a proposta da empresa Rondon Telecom e de seus subsequentes implica na anulação da Ata de Registro de Preços e dos contratos dela decorrentes.

59. Retomando nosso foco, que é o de medir a possibilidade de impingir responsabilidade ao agente público que praticou o ato considerado ilegal (Item 6.1 “a”, “b” do relatório técnico), devemos considerar que os atos viciados (desclassificação de proposta



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

inexequível; rejeição sumária de recurso) não existem mais e os novos atos foram praticados sem mácula.

60. A **invalidação** dos atos pelo gestor público **retirou-os do mundo jurídico**, o que inviabiliza a responsabilização dos agentes, pelo fato de não estar presente os um dos pressupostos necessários para a configuração do ilícito, qual seja, **a prática de ato omissivo ou comissivo**.

61. Vejamos.

62. O ato de desclassificação sumária da proposta da empresa Rondon Telecom, relativo ao lote 1, de R\$60.000,00 anual, **foi invalidado pelo gestor municipal**, ou seja, ele deixou de existir no mundo jurídico.

63. Depois da anulação e da publicação nos meios legais, o pregoeiro **reabriu a sessão do PE n. 006/2021**, oportunizando a empresa Rondon Telecom a comprovação da exequibilidade de sua proposta, quando **ela desistiu de seu direito, retirando sua proposta da disputa**, em face do longo tempo transcorrido depois da licitação e, por não mais haver condições de atender ao termo de referência (ID 1040038), o que encontra amparo legal (art. 6o, da Lei n. 10.520/02). Logo, não havia mais proposta nem exequível nem inexequível da empresa Rondon Telecom a ser avaliada pelo pregoeiro.

64. Não tendo proposta a ser apreciada, a empresa Videosat **não praticou outros atos na sessão de julgamento do PE N. 006/2021**. Ao que nos interessa, ela não apresentou novo recurso administrativo.

65. A sessão do PE n. 006/2021 foi encerrada no dia **20/5/2021**, tendo sido declarada vencedora para os lotes 01 e 02, a empresa Videosat Serviços de Informática Ltda., no valor de **R\$499.195,00¹⁴**.

66. Com a invalidação do ato de desclassificação da proposta da empresa Rondon Telecom e dos subsequentes, entre os quais se insere o ato de rejeição sumária de recurso pelo pregoeiro e, a prática de novos atos sem mácula, a análise quanto aos itens 6.1 "a" e "b" e 6.2 "a" e "b", perderam o objeto, isso porque o ato que desclassificou a proposta, bem como, que rejeitou o recurso, não mais existem no mundo jurídico.

67. Não obstante a conclusão acima, analisaremos os demais argumentos apresentados pela defesa quanto aos itens 6.1 "a" e "b" e 6.2 "a" e "b", visto que os atos tidos por irregularidades produziram efeitos até o momento de sua anulação, o que pode ter ocasionado dano ao erário, que se comprovado, implica em conversão dos autos em tomadas de contas especial.

68. Quanto a **desclassificação sumária da proposta de preços** ofertada pela empresa Rondon Telecom, a defesa apresentou a mesma tese ofertada em sua manifestação inicial, analisada pelo corpo instrutivo desta Corte (ID 1206718, págs. 6-17), da qual, sempre que necessário, transcreveremos excertos.

69. Em primeiro lugar, é fato incontestável que o pregoeiro Maikk Negri desclassificou a proposta, no valor de R\$60.000,00, ofertada pela empresa Rondon Telecom, durante a sessão do PE n. 006/2021, sob o argumento dela ser inexequível (ID 994525, p. 5).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

70. Também está evidenciado nos autos o fato de que a empresa Rondon Telecom buscou, junto ao pregoeiro, oportunidade para comprovar a exequibilidade do seu preço, a qual foi rechaçada. Vejamos.

71. A empresa Rondon Telecom intentou recurso durante a sessão, o qual não foi conhecido pelo pregoeiro sob o argumento dele ser meramente protelatório, haja vista o preço ofertado estar em desconformidade com o art. 48, da Lei n. 8.666/93 (ID 994525, pág. 8 e 1255510).

72. Os recursos devem ser apresentados pelos licitantes, durante a sessão do pregão, no momento oportunizado pelo sistema, o qual será julgado pelo pregoeiro quanto à sua admissibilidade.

73. Essa análise, da admissibilidade recursal, verifica, exclusivamente, o atendimento dos pressupostos processuais quanto ao interesse de agir (deve ser interposto por licitante), ao tempo (deve ser interposto durante a sessão), ao motivo (deve estar motivado em fato relacionado com a licitação), os quais, cumpridos, autorizam o conhecimento do recurso, quando se oportunizará prazo para apresentação de razões e contrarrazões recursais.

74. No caso *sub examine*, o recorrente era licitante qualificado para o PE n. 006/2021, apresentou sua intenção recursal durante a sessão de julgamento e atacou ato praticado pelo pregoeiro, a desclassificação sumária de sua proposta de preços, preenchendo, assim, todos os pressupostos para o conhecimento do recurso não admitido pelo pregoeiro.

75. Ingressando no mérito recursal, o pregoeiro assenta que a preço ofertado era, com base no art. 48, da Lei n. 8.666/93, inexequível, antecipando o julgamento do mérito sem oportunizar, ao recorrente, o direito de apresentar suas razões recursais.

76. Partindo de uma análise estrita de legalidade, verificamos que o dispositivo legal invocado pelo pregoeiro para desclassificar sumariamente a proposta da empresa Rondon Telecom não se adequa ao caso, **visto que é aplicável, somente, aos casos de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia**, objeto diverso do licitado. Vejamos o texto legal.

Lei n. 8.666/93, art. 48, inciso II, § 1o.

Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se **obras e serviços de engenharia**, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: (Destacamos)

77. Não bastasse a ilegalidade estrita, verificamos que tanto o TCU quanto o TCE-RO são unânimes em afirmar, fundamentados na indisponibilidade do interesse público, que, havendo propostas inexequíveis, o agente público que está a conduzir o pleito, deve oportunizar a comprovação de sua exequibilidade pelo proponente.

78. Tribunal de Contas da União, Súmula n. 262/2010, *in verbis*: O critério definido no art. 48, inciso II, § 1o, alíneas “a” e “b”, da Lei no 8.666/93 conduz a uma **presunção relativa de inexequibilidade** de preços, **devendo** a Administração **dar à**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. (Destacamos)

79. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Acórdão n. 17/2013-Pleno (processo n. 4453/2012), *in verbis*:

2. A alegação de inexecuibilidade da proposta no bojo do Pregão Eletrônico, deve fundar-se na aferição técnica de que a empresa não teria condições de cumprir o contratado. Assim, a mera redução do preço em relação ao valor inicialmente cotado pela Administração não teria, por si só, o condão de materializar a inexecuibilidade, só podendo esta ser aferida efetivamente por meio do acompanhamento da execução do contrato, o que será feito em 2013, segundo manifestação do Corpo Técnico desta Corte de Contas.

80. Verificamos que boa parte dos argumentos aduzidos pela defesa versam sobre a adequabilidade do preço contratado com o preço de mercado, capítulo que merece especial atenção, dada divergência verificada nos autos.

81. Ao analisar a questão da desclassificação sumária da proposta da empresa Rondon Telecom, a unidade técnica concluiu que o preço ofertado de **R\$60.000,00 para o lote 1 era exequível**, ao mesmo tempo que a proposta da empresa Videosat Informática, no valor de **R\$432.000,00, para o lote 1, foi considerado “de mercado”** (ID 1206718, itens 3.3.1 e 3.3.2 do relatório)¹⁶.

82. Chegou-se à conclusão de que preço contratado (R\$432.000,00) era de mercado a partir de pesquisa de preços de objetos semelhantes em municípios limítrofes ou bem próximos ao município de São Francisco.

83. Há clara incongruência na afirmação de que uma proposta de **R\$60.000,00** é exequível quando uma proposta de **R\$432.000,00** está em conformidade com os preços praticados no mercado. A princípio, entendemos que **ou** o primeiro valor é inexecuível, e o segundo valor é de mercado, **ou** o primeiro preço é exequível e o segundo valor está superfaturado.

84. *A priori*, a metodologia adotada para o cálculo que considerou a proposta ofertada pela empresa Rondon Telecom para o lote 1, no valor anual de R\$60.000,00, pode não ser adequada para medir o preço do serviço contratado. Vejamos.

85. Foram levantados 5 (cinco) preços comparativos, nos municípios de Colorado do Oeste, Alto Paraíso, Jaru, junto à Supel/RO e ao Conselho Regional de Engenharia, sendo que nenhum deles encontram-se, geograficamente, próximos ao município de São Francisco de Guaporé.

86. Os preços obtidos nos municípios de Colorado do Oeste e Alto Paraíso foram considerados por serem municípios com **população semelhante**, cuja premissa não se relaciona com o fornecimento de *internet*.

87. A premissa mais adequada seria a verificação de preços **no mesmo município**, quiçá, **nos municípios limítrofes**, ou seja, critério geográfico, haja vista que as redes dedicadas prescindem de cabeamento próprio, de modo que, a característica que mais interfere no preço seria a existência e a capacidade instalada do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

cabeamento, geograficamente distribuído. Assim, os preços obtidos nos municípios de Colorado do Oeste, Alto Paraíso e Jaru não se constituem em premissa adequada para apurar preço para fins comparativo.

88. Os preços da Supel/RO e no Crea/RO, situados em Porto Velho/RO, também não podem ser utilizados como parâmetro em face do critério geográfico. Os serviços por eles contratados serão prestados em Porto Velho/RO. Além disso, no caso da Supel/RO, o quantitativo demandado é bastante diferente, o que interfere na economia de escala.

89. Verificamos, ainda, que das 5 (cinco) cotações realizadas, 2 (duas) delas possuem objeto diferente. Em São Francisco do Guaporé/RO, o objeto visa contratar *internet* dedicada de 300MB, enquanto que no município de Alto Paraíso/RO a velocidade contratada é de 100MB e, em Jaru/RO, a velocidade não passa de 50MB, razão pela qual não se sustentam como balizamento para a composição do preço comparativo.

90. O TCE-RO tem decidido que há necessidade de se promover a análise da proposta, não apenas do preço, o que significa dizer que não apenas o objeto, gênero, deve ser idêntico, mas também os detalhes que os diferem, sob pena de o preço estimado não restar alicerçado em parâmetro válido.

91. Acórdão APL-TC n. 00077/22 (processo n. 00609/20), *in verbis*:

EMENTA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EVOLUÇÃO DE ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. SUPREMA CORTE. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. TEMA 899. APLICABILIDADE À FASE DE CONHECIMENTO. PRECEDENTES. (...)

4. Não estando devidamente **comprovado nos autos o alegado sobrepreço** do Contrato 003/2012, impõe-se o afastamento da irregularidade. (Destacamos)

93. Do que se vê, assiste razão ao MPC e à SGCE, a fim de que sejam afastadas as irregularidades relativas ao alegado superfaturamento por sobrepreço do contrato firmado, na medida em que não suficientemente comprovado nos autos a ilegalidade apontada.

94. Isso ao considerar que indícios de superfaturamento foram obtidos por meio de análise comparativa entre o valor global do Contrato 003/2012, firmado entre a Ajucel e o Município de Colorado do Oeste, e o valor global de outros 3 contratos similares, firmados com outras municipalidades. Ocorre que, ainda que os contratos paradigmas versem sobre o mesmo objeto, não possuíam os mesmos componentes, sendo certo que a mera comparação do valor total – ainda que dividido em parcelas mensais – não concede certeza quanto à inadequação dos valores pagos pela Administração. (Grifamos)

92. Ademais, a unidade técnica certificou que o preço final, com base em preços levantados mediante critérios geográficos, em municípios limítrofes ou próximos de São Francisco do Guaporé/RO, praticado pela empresa Videosat, é de mercado (ID 1206718, p. 21):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Ao analisar a proposta da empresa Videosat Serviços de Informática LTDA no quadro 1 (valor do MB mensal: R\$ 120,00), **percebe-se que ela tem amparo no mercado**, visto que a média do preço mensal por MB obtido com a pesquisa de preços do quadro 3 é de aproximadamente R\$147,74. (Destacamos)

93. Em outro argumento, a defesa alegou que dada a distância, o licitante que possui sede em Ariquemes/RO teria que formar uma “parceria” com empresa local e, que esse “consórcio” não encontra amparo legal.

94. De pronto, verificamos que o argumento não guarda correlação de causa e efeito com qualquer uma das ilegalidades ventiladas, não passa de especulação, entretanto, a lei geral de licitações em vigor não veda a formação de consórcios (art. 33), ela apenas estabelece exigências para que essa condição possa ser aceita. Vejamos, *in verbis*:

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;

IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

§2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

95. Enfim, por todo o exposto, ante as discrepâncias relatadas anteriormente, não há como afirmar que a proposta de R\$60.000,00 para o I, ofertada pela empresa Rondon Telecom era, de fato, exequível para o serviço pretendido (*internet*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

dedicada de 300MB). Conseqüentemente, não há como utilizar esse parâmetro para imputar dano ao erário aos jurisdicionados, não havendo, portanto, elementos para conversão dos autos em tomada de contas especial.

96. Analisemos as demais irregularidades pelos quais os jurisdicionados foram chamados aos autos (6.1 “c”, 6.2 “c” e 6.3).

97. Quanto a ilegalidades ventiladas nos itens 6.1 “c” e 6.2 “c” do relatório técnico preliminar (ID 1206718), a defesa não apresentou novos argumentos. Entrementes, dada a invalidação dos atos praticados na sessão do pregão n. 006/2021 e as fragilidades na pesquisa de preços acerca da exequibilidade da proposta da Rondon Telecom, avaliaremos seus reflexos nos apontamentos.

98. Foram listados 7 (sete) fatores que indicariam possível direcionamento na licitação (ID 1206718, item 3.6, págs. 28-30). Em face da anulação dos atos da sessão do PE n. 006/2021, 3 (três) deles deixaram de existir. Assim, a ilegalidade encontra-se sustentada na ocorrência dos seguintes indícios: i) a empresa Videosat, vencedora do PE n. 006/2021 era titular dos contratos anteriores da municipalidade; ii) as cotações de preços foram realizadas, exclusivamente, mediante cotações de preços em empresas; iii) a adoção de orçamento sigiloso sem justificativa; iv) 2 (duas) empresas que cotaram preços participaram da licitação.

99. Assim como nos demais apontamentos, necessário analisar os indícios de direcionamento à luz das lições da LINDB.

100. É preciso levar em conta o posicionamento geográfico do município sob investigação, que encontra-se distante da capital e de centros comerciais, o qual tem população estimada pelo IBGE em 21.088 habitantes, do que podemos deduzir a inexistência de um centro comercial desenvolvido e variado. Aliás, toda a região do Vale do Guaporé, formada pelos municípios de Costa Marques (19.255 habitantes), São Francisco (21.088 habitantes), São Miguel (23.147 habitantes) e Seringueiras (11.846 habitantes), é de pequeno porte populacional e econômico.

101. Para se ter uma dimensão do tamanho desses municípios, na capital, Porto Velho/RO, há o Residencial Orgulho do Madeira com 2800 moradias e, 12 (doze) bairros com população acima de 10.000 habitantes.

102. Diante desse cenário, o fato de um antigo contratado da Administração Municipal ter se sagrado vencedor de nova licitação, pode significar, apenas, que há carência de oferta no mercado local e não um eventual direcionamento do pleito.

103. Devemos considerar que os preços praticados foram chancelados pelo corpo instrutivo desta Corte, que os considerou de mercado.

104. Outro indício considerado na análise preliminar para a afirmativa de que houve direcionamento da licitação, é o fato de que a administração municipal não realizou pesquisa entre outros órgãos públicos para balizar os preços praticados. Todavia, a análise empreendida anteriormente concluiu que os preços contratados são os praticados naquela região. Não fosse isso, importante pontuar que o inciso V do art. 15 da Lei n. 8.666/93,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

que exige essa pesquisa determina sua obrigação, *sempre que possível*.

105. Também serviu de fundamento para a conclusão de direcionamento na licitação, o fato de o orçamento (preço estimado), sem justificativa, ter sido sigiloso, assim considerado porque as publicações não indicaram o valor a ser disputado.

106. A partir da ata do pregão eletrônico (ID 994525), podemos concluir que, de fato, nos documentos publicados noticiando a abertura do certame, não constou o valor estimado do serviço.

107. Na ata, o pregoeiro argumenta, com base em acórdão do TCU (Acórdão n. 1513/13-Plenário do TCU), que não há obrigatoriedade de publicação do valor estimado no edital, mas apenas meios para se obter tal informação.

108. A rigor, de fato, não há dispositivo prevendo expressamente, nas Leis n. 10.520/02 (Lei do Pregão) e 8.666/93 (Lei Nacional de Licitações), obrigação da divulgação do valor a ser licitado.

109. Vejamos:

Lei n. 10.520/02 - Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - **do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;** (Destacamos)

Lei n. 8.666/93 - Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

§ 1º **O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.** (Destacamos)

110. Os dispositivos legais de regência determinam que **as demais informações**, que não foram exigidas e não foram divulgadas no extrato da licitação, **devem estar disponíveis para consulta**.

111. Vejamos o Acórdão do TCU n. 1513/2013, processo n. 038.048/2011-6, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, *in verbis*:

1. A estimativa de custo do objeto do pregão pode constar apenas nos autos do procedimento da licitação, devendo o respectivo edital, nesse caso, ter de informar aos interessados os meios para obtê-la.

112. Nessa mesma linha segue-se o Acórdão n. 2080/2012 – Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge, *in verbis*:

7. Embora também seja posição desta Corte de que a Administração deve franquear o acesso aos licitantes do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

referido documento, bem explicitou a instrução que há divergências acerca do momento oportuno para tanto, ou seja, antes ou depois da fase de lances, sendo apontado, neste último caso, os benefícios para manutenção do sigilo do orçamento estimativo até essa fase.

8. Conquanto a ampla publicidade seja imperativa na Administração Pública, julgo que, em situações semelhantes a que se apresenta, o acesso ao referido orçamento colidiria com outros princípios não menos importantes, como o da busca da proposta mais vantajosa para a administração, de modo que a reserva do seu conteúdo não se configura violação ao princípio da publicidade, nem mesmo ao seu propósito de assegurar o controle pela sociedade da legalidade e legitimidade dos atos administrativos.

9. Ademais, a prática tem se revelado, inclusive no âmbito do próprio FNDE, que a manutenção do sigilo do orçamento estimativo tem sido positiva para Administração, com a redução dos preços das contratações, já que incentiva a competitividade entre os licitantes, evitando assim que os concorrentes limitem suas ofertas aos valores previamente cotados pela Administração. (grifo nosso)

113. Assim, à luz dos documentos/informações nos autos, não vemos condições para impor ilegalidade com base indiciária, especialmente pela anulação de atos da sessão de julgamento da licitação e pela fragilidade nas pesquisas realizadas para se verificar a exequibilidade do preço do lote 1. Em razão disso, consideramos afastados os itens 6.1 “c” e 6.2 “c” do relatório técnico preliminar.

Ressalte-se que, segundo a Nova Lei de Licitações, o orçamento estimado da contratação **poderá ter caráter sigiloso, desde que justificado**, e sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas (art. 24).

Com relação à ilegalidade apontada ao item 6.3 “a” do relatório técnico preliminar (ID 1206718), qual seja, a realização de pesquisa de preços sem a observância dos requisitos legais, o executivo municipal teria estimado o preço de mercado com base, exclusivamente, em cotações de preços de fornecedores, uma delas, inclusive, fornecida pela empresa Videosat, vencedora da licitação. Essa conduta contrariaria o art. 15, V, da Lei 8.666/1993, que prevê que as aquisições do setor público sejam, sempre que possíveis, balizadas nos preços praticados no âmbito da administração pública. Na análise de defesa, o corpo técnico registrou que a defesa nada acrescentou sobre o assunto. No entanto, considerou a infração meramente formal, de baixa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

gravidade, posto que o preço contratado foi considerado compatível com o de mercado, afastando a aplicação de multa.

Ressalte-se que o dispositivo tido como violado foi redigido especificamente para os casos de **aquisição**, mas a contratação objeto desta fiscalização é de **serviço** de fornecimento de internet.

Nesse caso, a lei 8.666/1993 exige que haja orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (art. 7º, § 2º, II). A toda evidência, a ausência de pesquisa em banco de preços e junto a outros órgãos públicos quando se tratar de contratação de serviços não é manifestamente ilegal mas é medida que prima pela eficiência e vai ao encontro dos princípios administrativos constitucionais (art. 37, *caput*) e deve ser adotada como boa prática na instrução de licitações e contratações públicas.

A respeito, a Nova Lei de Licitações, de observância obrigatória a partir de abril de 2023, prevê que a estimativa de preços deve “ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto” (art. 23, *caput*). Além disso, há a expressa possibilidade de se fazer o orçamento a partir da cotação de valores com pelo menos três fornecedores, justificando-se essa escolha. Veja (art. 23, §1º, IV):

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, **adotados de forma combinada ou não**:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Assim, entende-se que a conduta imputada aos agentes não reflete a melhor opção para a administração no que atine à estimativa da contratação, porém não configura conduta manifestamente ilegal considerando-se o normativo vigente à época, não devendo persistir como irregularidade, mas como indicação de ponto de melhoria, ensejando recomendação.

Conclusivamente, entende-se, em parcial concordância com o corpo técnico, que:

1 – foi cumprido o escopo da presente fiscalização e não subsistem irregularidades no presente apuratório;

2 – deve-se recomendar aos responsáveis para que atentem-se para a iminente mudança nos critérios de estimativa de orçamentos em licitações, com a obrigatoriedade de aplicação da Lei 14.133/2021 em 2023, e

4 – por fim, deve-se encaminhar os autos para arquivamento.

É o entendimento.

Porto Velho, 5 de dezembro de 2022.

Yvonete Fontinelle de Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Proc. 0270/2021

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

S4

Em 5 de Dezembro de 2022



YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA