

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

PROCESSO:	01140/24
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura do Município de Nova Mamoré/RO
INTERESSADO:	M. ALVES DE LIMA – CNPJ n. 48.093.882/0001-03
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
ASSUNTO:	Suposta irregularidade na fase de julgamento das propostas comerciais da Tomada de Preços n. 010/2023, lançado para contratação de empresa especializada para construção de escola na linha 21 B, em Nova Mamoré/RO, no valor estimado de R\$1.493.825,75 (um milhão, quatrocentos e noventa e três reais e setenta e cinco centavos) – Processo Administrativo n. 1-1622/SEMED/2023.
RESPONSÁVEL PELO ÓRGÃO:	Marcelio Rodrigues Uchôa (CPF n. ***.943.052-**) – prefeito.
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de procedimento apuratório preliminar, **com pedido liminar** para suspensão do processo de contratação, instaurado em razão do aporte, nesta Corte, de documento intitulado de “Representação” (ID 1563131), encaminhada pela empresa M. ALVES DE LIMA, informando a existência de suposta irregularidade cometida na fase de julgamento das propostas comerciais da Tomada de Preços n. 010/2023, lançado para contratação de empresa especializada para construção de escola na linha 21 B, em Nova Mamoré/RO, no valor estimado de R\$1.493.825,75 (um milhão, quatrocentos e noventa e três reais e setenta e cinco centavos).

2. Em princípio, se cumpridos os requisitos de admissibilidade e seletividade estabelecidos na Resolução n. 291/2019/TCE-RO, a serem analisados no item 3 do presente relatório técnico, a peça exordial poderá ser recebida na categoria processual de representação,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE****Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996¹ c/c o art. 82-A, VII, da Resolução Administrativa n. 005/TCER/96².

3. Reproduz-se, em parte, no que foi entendido como estritamente pertinente nesta fase preliminar, os fatos e as razões apresentadas pela Interessada, conforme documento acostado ao ID 1563131:

(...)

II - DO PEDIDO DE TUTELA INIBITÓRIA 2. Em análise ao disposto, e tendo em vista o que preconiza a Lei Orgânica e o Regime Interno deste TCE/RO, a respeito da concessão de tutela inibitória. Vejamos respectivamente: Art. 3 -A. Nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas poderá, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, nos termos do Regimento Interno, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final. (grifo nosso) (...) §1º. A Tutela Antecipatória, informada pelo princípio da razoabilidade, pode ser proferida em sede de cognição não exauriente e acarreta, dentre outros provimentos, a emissão da ordem de suspensão do ato ou do procedimento impugnado ou ainda a permissão para o seu prosseguimento escoimado dos vícios, preservado, em qualquer caso, o interesse público. (grifo nosso) 3. Assim, como se vislumbra, a Tomada de Preços n. 10/2023, seguiu-se o trâmite licitatório sem a verificação da ocorrência inadequada realizada pela agente de contratação. b

4. Nesse cenário, torna-se evidente a necessidade imperiosa de examinar minuciosamente a conduta da Administração Pública, visando resguardar os recursos públicos e garantir o adequado emprego dos mesmos.

5. No presente caso, a ilegalidade se revela de maneira clara na avaliação de mérito em mera intenção de recurso interposta por essa REPRESENTANTE.

6. Ora, a presença de um juízo de admissibilidade é fundamental para evitar recursos protelatórios, de forma que a ausência dessa conduta mina a confiança na Administração Pública e enfraquece os fundamentos do Estado de Direito.

7. Diante do exposto, em uma análise sumária, torna-se imperativo que seja concedida a tutela para a suspensão da Tomada de Preços n. 010/2024 da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré, bem como de quaisquer ato de contratação, a fim de evitar danos aos direitos da REPRESENTANTE.

¹ LC 154/1996. Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Lei Complementar nº. 812/15)

(...)

VII - os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal nº. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Incluído pela Lei Complementar nº. 812/15);

² RI. Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)

(...)

VII – os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCERO);

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

8. Dessa forma, diante das evidências claras de ilegalidades, não há motivo para que a concessão da tutela inibitória não seja deferida, para que seja suspenso a Tomada de Preço n. 010/2024 da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré, bem como qualquer ato subsequente. III - SÍNTESE FÁTICA

9. Trata-se de processo administrativo que visa a contratação de empresa especializada para construção de uma escola na linha 21B no município de Nova Mamoré.

10. Nessa senda, o certame licitatório seguiu todos os trâmites estabelecidos na norma de regência até que a Comissão decidiu desclassificar essa REPRESENTANTE mesmo com parecer técnico com entendimento de que a não apresentação de composição de BDI não interferiu na análise, tendo em vista que o percentual de BDI é o mesmo utilizado pela Prefeitura Municipal de Nova Mamoré.

11. Inclusive, houve indicação da realização de diligência, considerando a baixa materialidade da ausência da composição do BDI e que se trata da proposta de menor preço, pois, mais uma vez, é a mesma anexada ao edital.

12. Diante disso, foi interposto recurso administrativo, todavia, CPL manteve seu posicionamento, indeferindo o recurso apresentado por esta REPRESENTANTE.

13. Logo, ante a ilegalidade de sua desclassificação, esta REPRESENTANTE faz-se-á a necessária representação junto ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. IV – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS IV.1 - DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DO BDI

14. A planilha de composição de custos em licitações é uma ferramenta utilizada, especialmente em contratos de obras e serviços, para detalhar e justificar os custos envolvidos em um projeto.

15. Tal ferramenta é fundamental para que se possa entender como os custos totais foram calculados e para que o órgão responsável pela licitação possa avaliar a proposta de forma transparente e precisa.

16. A composição não apenas ajuda a evitar discrepâncias e ambiguidades nos custos apresentados, mas também fornece uma base para a revisão das propostas.

17. Além disso, é uma ferramenta valiosa para o controle de custos durante a execução do projeto, pois permite comparar os custos reais com os previstos e identificar desvios que possam ocorrer ao longo do tempo.

18. Dessa forma, torna-se crucial que as propostas dos licitantes sejam claras, precisas e transparentes, especialmente no que diz respeito à apresentação dos custos envolvidos no projeto.

19. No entanto, é importante reconhecer que, em alguns casos, erros ou inconsistências podem surgir na documentação apresentada pelo licitante. Isso pode ocorrer devido a uma variedade de razões, incluindo falhas na interpretação dos requisitos da licitação, erros de cálculo ou omissões involuntárias.

20. Diante dessas circunstâncias, é essencial que o licitante seja oportunizado a corrigir quaisquer erros ou inconsistências identificadas, especialmente àquelas

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

com baixa materialidade e que não interferem no julgamento da Administração.

21. Essa oportunidade de ajuste não apenas promove a equidade e a transparência no processo de licitação, mas também demonstra um compromisso com o princípio da ampla concorrência e da busca pela proposta mais vantajosa para a administração pública.

22. Portanto, antes de tomar qualquer medida que possa resultar na inabilitação ou desclassificação do licitante, é recomendável que a entidade responsável pela condução da licitação conceda ao licitante a oportunidade de retificar e esclarecer eventuais inconsistências em sua planilha de custos. Essa abordagem não apenas protege os interesses das partes envolvidas, mas também contribui para a integridade e eficácia do processo de licitação como um todo.

23. Nessa linha, deve-se atentar ao caso concreto, onde após a submissão da proposta da REPRESENTANTE para emissão de parecer técnico, este trouxe a seguinte conclusão. Vejamos:

(IMAGEM ANEXADA AO ID. 1563424, pág. 6)

24. Mesmo após o parecer técnico informar que a composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI) não teve impacto algum na análise, a Comissão optou por desclassificar a parte REPRESENTANTE.

25. Essa decisão suscita a reflexão sobre o que levaria um agente da lei a agir em contrariedade aos entendimentos jurisprudenciais já consolidados para que tenha desclassificado a proposta mais vantajosa e optado pela empresa com proposta mais onerosa.

26. A comissão deve ter em mente que também é um agente responsável pelos cofres públicos, devendo agir de modo a tornar as contratações menos onerosas.

27. Vejamos o que diz o Tribunal de Contas da União acerca do tema: ● Acórdão 2.546/2015 – Plenário | ANDRÉ DE CARVALHO

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. [grifo nosso]

● Acórdão 1.811/2014 – Plenário | AUGUSTO SHERMAN Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. [grifo nosso]

28. Conforme depreende-se do entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União é dever do agente oportunizar ao licitante espaço para que ele proceda com a defesa de sua proposta, sendo considerada uma conduta ilegal e arbitrária a sua desclassificação sem propiciar a ampla defesa e contraditório, especialmente por se abrir mão da proposta mais vantajosa sem justo motivo

IV.2 - DA APLICAÇÃO DO FORMALISMO MODERADO.

29. O princípio do formalismo moderado é uma das bases fundamentais das licitações públicas no Brasil. Ele consiste na exigência de uma série de formalidades para a realização dos processos licitatórios, garantindo a lisura, a

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

transparência e a competitividade dos certames.

30. No entanto, ao mesmo tempo, o formalismo moderado busca evitar a excessiva rigidez burocrática que poderia prejudicar a eficiência, a celeridade e a economicidade do procedimento.

31. A ideia por trás do formalismo moderado é que as regras das licitações públicas não podem ser flexibilizadas de forma a comprometer a seleção da melhor proposta, mas também não podem ser aplicadas de forma excessivamente rigorosa, a ponto de inviabilizar a participação de empresas e o alcance do objetivo da licitação.

32. A necessidade de um equilíbrio entre a rigidez das normas e a flexibilidade necessária para que as empresas possam participar das licitações de forma competitiva, tem sido objeto de diversas discussões no âmbito jurídico, com a finalidade de buscar aprimorar a aplicação do princípio do formalismo moderado.

33. Um dos aspectos fundamentais desse princípio é a obrigatoriedade do cumprimento de todas as etapas e procedimentos da licitação, desde a divulgação do edital até a assinatura do contrato. Isso significa que tanto a administração pública quanto as empresas participantes devem seguir à risca as normas previstas no edital e nas leis que regem a licitação.

34. Outra característica importante do formalismo moderado é a busca pela eficiência e eficácia na contratação de bens e serviços para o Estado. Isso significa que, embora as formalidades legais devam ser rigorosamente cumpridas, não devem obstar a obtenção da melhor proposta.

35. Vejamos o entendimento do Tribunal de Contas da União acerca da aplicação do formalismo moderado em licitações:

- Acórdão 1924/2011-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO Constitui-se excesso de rigor a desclassificação de licitantes por conta de erro formal na apresentação da proposta e da documentação exigida.
- Acórdão 11907/2011-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

Não se desclassifica propostas de licitante pelo descumprimento de exigências pouco relevantes, em respeito ao princípio do formalismo moderado e da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração. [Grifo Nosso]

- Acórdão 3381/2013-Plenário | Relator: VALMIR CAMPELO

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. [Grifo Nosso]

- Acórdão 357/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

administrados. [Grifo Nosso]

● Acórdão 1795/2015-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame. [Grifo Nosso]

36. Assim sendo, resta cristalino que cabe ao operador do certame ater-se ao princípio do formalismo moderado e da razoabilidade a fim de agir de forma proativa sempre com o intuito de contemplar a melhor proposta.

37. No caso em questão, mesmo que a planilha apresentada estivesse sujeita a erros ou cálculos que comprometesse a análise (o que não é o caso), a Comissão deve sempre agir com cautela e oferecer. Isso implica em agir de forma contrária ao posicionamento adotado.

38. No caso em questão, é importante ressaltar que a planilha apresentada não possui erros, mas apenas deixou de incluir a forma como o Benefício e Despesas Indiretas (BDI) foi composto.

39. Além disso, é crucial destacar a baixa materialidade desse aspecto, uma vez que, de acordo com o parecer técnico, o BDI é idêntico ao estabelecido no edital, tornando possível a análise de como foi composto.

40. É relevante enfatizar que a omissão na apresentação da composição detalhada do BDI não afeta substancialmente a integridade ou a compreensão dos custos envolvidos no projeto. Com o BDI sendo o mesmo do edital, a transparência e a análise dos custos permanecem intactas.

41. Além disso, destaca-se que a realização de uma diligência adicional poderia dissipar qualquer dúvida remanescente quanto à composição do BDI.

42. Portanto, é imperativo que a comissão adote uma postura que favoreça a correção de inconsistências e a ampla participação dos licitantes, tal qual recomendada pelo parecer técnico, a fim de que a REPRESENTANTE possa continuar no certame.

IV.3 - DA ECONOMIA AO ERÁRIO

43. O princípio da economicidade é um dos princípios fundamentais que regem as licitações públicas. Ele está relacionado à busca pelo melhor aproveitamento dos recursos públicos, garantindo que as contratações realizadas pelo poder público sejam feitas de forma eficiente e econômica.

44. Em termos práticos, o princípio da economicidade exige que os gestores públicos avaliem cuidadosamente as opções disponíveis antes de realizar uma contratação, buscando sempre a alternativa que represente o melhor custo-benefício para a administração pública. Isso inclui não apenas o preço, mas também outros aspectos relevantes, como qualidade, prazo de execução, impactos sociais e ambientais, entre outros.

45. Na prática, ao aplicar o princípio da economicidade nas licitações, os gestores públicos devem buscar garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma racional e eficiente, evitando desperdícios, gastos excessivos ou contratações desnecessárias. Isso contribui para a otimização dos serviços

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

prestados pelo Estado e para a maximização do retorno para a sociedade como um todo.

46. É importante ressaltar que o princípio da economicidade não significa necessariamente escolher a opção de menor valor, mas sim aquela que represente o melhor equilíbrio entre custo e benefício para a administração pública, levando em consideração todos os fatores relevantes envolvidos na contratação.

47. Ocorre, que a REPRESENTANTE possuía o melhor valor estimado em R\$ 1.112.948,60 (um milhão e cento e doze mil, novecentos e quarenta e oito reais e sessenta centavos), por outro lado a empresa vencedora ENGFORT possui o valor de R\$ 1.150.234,59 (um milhão e cento e cinquenta mil, duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e nove centavos). Vejamos:

(IMAGEM ANEXADA AO ID. 1563424, pág. 12)

48. Observe que a diferença entre a REPRESENTANTE, primeira colocada, e a empresa vencedora é de R\$ 37.285,99 (trinta e sete mil, duzentos e oitenta e cinco reais e noventa e nove centavos).

49. O valor da proposta da REPRESENTANTE é 25,50% a menos do valor estimado para a contratação, e 3,5 % menor que a proposta vencedora.

50. Tais números destacam não apenas a capacidade da REPRESENTANTE em atender às demandas do contrato de maneira eficaz, mas também sua disposição em proporcionar benefícios financeiros significativos para a administração pública.

51. Diante desses dados concretos, é evidente que a REPRESENTANTE não apenas atende aos requisitos exigidos para a qualificação econômico-financeira, mas também se destaca como uma opção vantajosa para a administração.

52. Negar a sua proposta por excesso de formalismo seria, portanto, uma decisão que não apenas prejudicaria a empresa, mas também privaria a administração pública de uma oportunidade valiosa de obter serviços de alta qualidade a custos mais acessíveis.

53. É fundamental que a administração leve em consideração essa análise abrangente ao revisar a decisão que desclassificou a REPRESENTANTE, reconhecendo seu compromisso com a excelência e a eficiência na prestação de serviços. Somente dessa forma será possível garantir uma contratação pública justa, transparente e vantajosa para todas as partes envolvidas.

54. O princípio da vantajosidade, que orienta a escolha da proposta vencedora em uma licitação, implica que o objetivo não é apenas selecionar a opção de menor preço, mas sim aquela que melhor atende aos interesses da Administração Pública. Neste caso, a proposta da REPRESENTANTE se enquadra perfeitamente nesse critério.

55. Portanto, fica claro que a REPRESENTANTE está dentro dos parâmetros legais estabelecidos para a licitação, fornecendo uma proposta que não só está em conformidade com os requisitos exigidos, mas também oferece vantagens substanciais para a Administração. É fundamental que esses aspectos sejam levados em consideração ao avaliar a participação da empresa no certame.

56. Portanto, é imperativo que a análise documental dessa licitante, leve em

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

consideração que a proposta da REPRESENTANTE oferece uma solução que melhor atende aos interesses públicos.

57. Assim, ao considerar esses aspectos, espera-se que essa REPRESENTANTE seja devidamente habilitada e que sua proposta seja avaliada de maneira justa e imparcial, garantindo assim uma contratação que seja verdadeiramente vantajosa para a Administração e para a sociedade como um todo.

(...)

4. Assim vieram os autos.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

5. Antes de promover a análise da documentação que compõe estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle.

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

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

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

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

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

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

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

13. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE****Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.

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

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

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

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

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

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

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Sobre a competência fiscalizatória do TCE/RO para fiscalização da aplicação de recursos oriundos de transferências especiais

19. Preliminarmente, é necessário esclarecer que a fonte de recurso mencionada no edital da Tomada de Preços n. 010/2023 (ID 1563134, p. 12) é oriunda de uma transferência especial da União resultante de emenda parlamentar individual, consoante Nota de Empenho n. 2023NE008350 (ID 1567551), disponível no Portal da Transparência da União³.

20. As emendas individuais são disciplinadas no art. 166-A da Constituição Federal, sendo classificadas em transferências especiais (inciso I) e transferência com finalidade definida (inciso II). O §2º do art. 166-A dispõe que a transferência especial referida no inciso I será repassada diretamente ao ente beneficiado, independente de celebração de convênio ou instrumento congênere e pertencerá ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira.

21. Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União⁴ firmado após consulta do Congresso Nacional, o controle das denominadas transferências especiais previstas no art. 166-A da constituição federal deve ser segregado na análise do cumprimento das regras para a

³ Disponível em:

<https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/empenho/170860000012023NE008350?ordenarPor=fase&direcao=asc>. Acesso em 7 mai. 2024.

⁴ Acórdão 1758/2023-Plenário -TCU referente ao processo SCN N. 045.470/2021-9. Relator Min. Vital do Rêgo.

Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1758%2520ANOACORDAO%253A2023%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 7 mai. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE****Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

realização da transferência em si e na análise da aplicação do recurso transferido, sendo que o primeiro fica a cargo do controle externo federal, enquanto o segundo fica sob responsabilidade do controle externo local (TCE ou TCM). Vejamos:

9.1.1. a fiscalização das transferências especiais de que trata o art. 166-A, caput, inciso I, da Constituição Federal, no que diz respeito ao controle externo, é dividida entre os tribunais de contas dos entes beneficiários e o TCU, cabendo a este a verificação do cumprimento das condicionantes (requisitos de validade) e àqueles a avaliação da regularidade das despesas na aplicação dos recursos, por força da determinação contida no § 2º, inciso II, do mesmo artigo, no sentido de que os recursos passam a pertencer imediatamente à unidade federativa;

22. Vale destacar também o Acordo de Cooperação Técnica firmado pelo TCU com a Associação dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON (ID 1567832), ao qual o TCE/RO aderiu (ID 1567833), que trata sobre a competência concorrente entre os tribunais de contas federais e locais.

23. Desta feita, considerando os normativos acima mencionados, conclui-se ser esta Corte competente para análise do caso neste PAP.

3.2. Sobre a análise dos índices de seletividade

24. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: a) trata-se de matéria de competência desta Corte; b) as situações-problemas estão bem caracterizadas; c) existem elementos de convicção para o possível início de uma ação de controle.

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

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

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

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

- a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;
- b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

débito do gestor; existência de indício de fraude;

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

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

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

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

31. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a **pontuação 52,2 no índice RROMa e 48 na matriz GUT** (vide anexo), o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.

32. Na análise de seletividade **não se realiza aferição de mérito nem se atribui/imputa responsabilidade**, mas, o quanto possível, estabelecem-se **averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante**.

33. Salienta-se, também, que a **aferição preliminar das supostas irregularidades** comunicadas se restringe aos fatos expostos na peça exordial.

34. Pois bem.

35. Em análise perfunctória à documentação carreada aos autos, foi possível identificar um indício de irregularidade na fase de julgamento das propostas comerciais da Tomada de Preços n. 010/2023 do município de Nova Mamoré, qual seja, a desclassificação da proposta apresentada pela Interessada no certame, mais vantajosa, sob o argumento de estrita observância ao princípio da vinculação ao edital.

36. Ocorre que a justificativa apresentada para a desclassificação da proposta, qual seja, observância do princípio de vinculação ao edital, vai de encontro a outros dois princípios administrativos, quais sejam, os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado.

37. O princípio da seleção da proposta mais vantajosa não tem como objetivo a escolha do menor preço por si só, mas sim buscar o menor custo para a administração, desde que observada a juridicidade da proposta apresentada. E é na análise da juridicidade da proposta que se faz necessária a aplicação do princípio do formalismo moderado.

38. *In casu*, a Comissão Permanente de Licitação desclassificou a proposta da Interessada, no valor de R\$1.112.948,60 (um milhão, cento e doze mil, novecentos e quarenta e

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE****Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

oito reais e sessenta centavos), sob o argumento de que não foi apresentada a composição do BDI (ID 1563138), descumprindo os 1.2, 7.3 e 7.4 do edital (ID 1563138), sendo tal inconsistência citada no parecer técnico prévio de análise das propostas (ID 1563137).

39. Entretanto, no mesmo parecer técnico, foi explicado que a ausência da decomposição do BDI não prejudicou a análise da proposta, sendo sugerido, ao final, que fosse solicitado à Interessada a *“apresentação da composição em virtude de ser a proposta mais vantajosa.”*.

40. Assim sendo, vislumbra-se um indício mínimo de que a CPL do ente municipal não sopesou adequadamente os princípios administrativos da vinculação ao edital, da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, aplicando tão somente o primeiro princípio em detrimento dos demais, o que resultou na classificação de proposta mais onerosa, no valor de R\$1.150.234,59 (um milhão, cento e cinquenta mil, duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e nove centavos), ou seja, R\$37.285,99 (trinta e sete mil, duzentos e oitenta e cinco reais e noventa e nove centavos) maior que a proposta desclassificada.

41. É importante registrar ainda que, em consulta ao Portal da Transparência⁵ do ente municipal, verificou-se que o processo administrativo n. 1-1622/SEMED/2023 citado pela Interessada está na fase de publicação do extrato do contrato, o que já foi feito em 25/04/2024 (ID 1567558).

42. Portanto, é necessária a realização de instrução processual, que foge da amplitude deste relatório preliminar, para analisar a existência ou não da irregularidade apontada pela Interessada, não sendo possível o afastamento ou confirmação destas em juízo preliminar.

43. Dessa forma, tem-se que a pontuação alcançada na análise de seletividade é suficiente para caracterizar a necessidade de instauração de ação de controle específica para apreciar o mérito da matéria.

3.3. Sobre o pedido de concessão de tutela antecipatória

44. Determina o art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, que, na hipótese de o Procedimento Apuratório Preliminar estar acompanhado de pedido de medida de urgência, a SGCE deverá encaminhar manifestação sobre a presença ou não dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público, de modo a não comprometer a utilidade da medida requerida.

45. Por sua vez, o art. 108-A do Regimento Interno prevê que a concessão de tutela antecipatória dependerá de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, e estando presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

⁵ Disponível em:

<https://transparencia.novamamore.ro.gov.br/transparencia/servicos/index.php?link=aplicacoes/protocolo/viewproc&PkProcesso=1622>. Acesso em 30 abr. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

46. Conforme foi relatado anteriormente, há indícios mínimos da irregularidade apontada pela interessada evidenciando a *fumus boni iuris* no presente caso. Quanto ao *periculum in mora*, é importante destacar que não é possível suspender a Tomada de Preços n. 010/2023 uma vez que esta já foi encerrada, estando, inclusive, o contrato celebrado com a licitante declarada vencedora (ID 1567558).

47. Em se tratando, pois, de contrato que se encontra em plena vigência, há de necessidade de se realizar a análise do mérito para aferir se houve efetiva ocorrência de irregularidades e, em hipótese positiva, aí sim aplicar as determinações previstas nos arts. 62 e 63 do Regimento Interno.

48. Assim sendo, tem-se que **não há respaldo para concessão da tutela antecipatória que requereu a suspensão da Tomada de Preços n. 010/2023.**

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, remeta-se os autos ao Relator para deliberar sobre a **tutela de urgência** requerida pela **M. ALVES DE LIMA – CNPJ n. 48.093.882/0001-03, propondo-se o indeferimento integral**, conforme os argumentos contidos no item 3.1 deste Relatório e, ainda, o seguinte:

a) **o reconhecimento da competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO** para fiscalizar a despesa decorrente da Tomada de Preços n. 010/2023, que é oriunda de transferência especial da União baseada no art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, tendo por base o §2º do mesmo artigo c/c Acórdão 1758/2023-Plenário -TCU referente ao processo SCN N. 045.470/2021-9.

b) **o processamento** deste PAP na categoria de “Representação”, nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 82-A, VII, do Regimento Interno do TCE/RO;

b) seja dado ao corpo instrutivo, desde logo, **autorização para a realização** de toda e qualquer diligência que se faça necessária à instrução do feito, com fundamento no art. 11 da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 247, § 1º, do Regimento Interno do TCE/RO;

c) **seja determinado** ao Senhor Marcelo Rodrigues Uchôa, prefeito de Nova Mamoré/RO, que remeta, em prazo a ser estabelecido pelo relator, a íntegra dos autos do Processo Administrativo n. 1-1622/SEMED/2023, concernente aos procedimentos da Tomada de Preços n. 010/2023, com o intuito de contratar empresa para construção de escola.

Porto Velho, 10 de maio de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

Elaborado por:

Paulo Felipe Barbosa Maia
Auditor de Controle Externo – Matrícula 611

Revisado por:

Flávio Cioffi Júnior
Técnico de Controle Externo – Matrícula 178
Assessor IV – Portaria 55/2024

Supervisionado por:

Wesler Andres Pereira Neves
Auditor de Controle Externo – Matrícula 492
Coordenador – Portaria 100/2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE

• **Resumo da Informação de Irregularidade:**

ID_ Informação	01140/24
Data Informação	29/04/2024
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	M. Alves de Lima - CNPJ n. 48.093.882/0001-03
Descrição da Informação	Supostas irregularidade na fase de julgamento das propostas comerciais da Tomada de Preços n. 010/2023, lançado para contratação de empresa especializada para construção de escola na linha 21 B, em Nova Mamoré/RO, no valor estimado de R\$1.493.825,75 (um milhão, quatrocentos e noventa e três reais e setenta e cinco centavos) – Processo Administrativo n. 1-1622/SEMED/2023
Área	Educação
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 1
Subárea	Obras e Serviços de Engenharia
Nível de Prioridade Subarea	Prioridade 2
População Porte	Médio
IEGM/IEGE	C
Sicouv	5
Opine Aí	0
Nível IDH	Baixo
Recorrência	0
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de Nova Mamoré
Última Conta	Aprovação
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	28/06/2023
Tempo da Última Auditoria	1
Município/ Estado	Nova Mamoré
Gestor da UJ	Marcelio Rodrigues Uchôa
CPF/CNPJ	***.943.052-**
Com Imputação de Débito/Multa	Sem Histórico
Exercício de Início do Fato	2023
Exercício de Fim do Fato	2024
Ocorrência do Fato	Ocorreu até 5 anos
Valor Envolvido	R\$ 1.492.825,75
Impacto Orçamentário	1,3776%
Agravante	Sem indício
Data da análise	30/04/2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

• **Resumo da Avaliação RROMA:**

	ID_ Informação	01140/24
Relevância	Área (Temática)	7
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	6
	IDH	4,2
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	Total Relevância	26,2
Risco	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	2
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	0
	Agravante	0
	Total Risco	6
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	2
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	10
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	12
Oportunidade	Data do Fato	8
Seletividade	Índice	52,2
	Qualificado	Realizar Análise GUT

• **Resumo Matriz GUT:**

ID_ Informação	01140/24
Gravidade	3
Urgência	4
Tendência	4
Resultado	48
Encaminhamento	Propor Ação de Controle

Em, 10 de Maio de 2024



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR

Em, 10 de Maio de 2024



PAULO FELIPE BARBOSA MAIA
Mat. 611
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO