

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

PROCESSO: 2080/22
SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO: Verificação quanto à regularidade do procedimento de contratação (Pregão Eletrônico nº 16/2022) e de execução do Contrato nº 87/2022/PGE-DER, celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO e sociedade jurídica EMAM EMULSÕES E TRANSPORTES LTDA, cujo objeto é a aquisição de materiais asfálticos para execução de serviços de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) no município de Colorado do Oeste/RO, referente às ações do "Tchau Poeira", sob o regime de fornecimento parcelado, pelo período de 12 (doze) meses, no valor de R\$ 21.104.736,00, conforme Ata de Registro de Preços nº 118/2022/SUPEL-RO

JURISDICIONADO: Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transporte – DER/RO
RESPONSÁVEIS: Allan Douglas Gomes de Lima - CPF nº ***.198.402-**- Engenheiro Civil, Andréia de Vito - CPF nº ***.363.762-**- Chefe de Equipe Administrativa, Antônio Celestino da Silva - CPF nº ***.621.442-**- Agente de Atividade Administrativa, Avelino Rodrigues dos Santos - CPF nº ***.955.612-**- Chefe de Equipe de Campo, Célio Batista - CPF nº ***.653.142-**- Técnico Educacional Nível 2, Claudinei Torrente Silva - CPF nº ***.160.402-**- Chefe de Equipe de Campo, Diene da Silva Cordeiro - CPF nº ***.381.012-**- Chefe de Equipe de Pátio, Eder André Fernandes Dias - CPF nº ***.198.249-**- Diretor-Geral, Emerson Santos da Silva - CPF nº ***.872.672-**- Militar (3SGT PM), Ericles Vieira Freire - CPF nº ***.395.152-**- Chefe de Operações de Usina, Everton Lopes de Brito - CPF nº ***.617.992-**- Gerente, Leonardo Luan Barros Mendonça - CPF nº ***.503.892-**- Assessor Técnico GEPEAP/SUPEL, Lenine Lopes Duarte - CPF nº ***.717.652-**- Auxiliar de Serviços Gerais, Marcelo Eduardo Wunch - CPF nº ***.997.372-**- Chefe de Equipe de Campo, Milton Lopes de Matos - CPF nº ***.250.872-**- Chefe de Equipe Operacional, Natália Conceição de Araújo Oliveira - CPF nº ***.741.602-**- Chefe de Grupo, Raimundo Nonato da Silva - CPF nº ***.986.762-**- Motorista, Ricardo Araújo da Silva - CPF nº ***.387.362-**- Chefe de Campo, Roneilton Felix de Jesus - CPF nº ***.595.715-**- Chefe de Operações de Usina, Sávio Ricardo da Silva Bezerra - CPF nº ***.862.042-**- Coordenador, Sebastião Cardoso Lemes - CPF nº ***.304.352-**- Gerente da Usina CBUQ, Thais Regina Silva - CPF nº ***.535.482-**- Assessor V, Thiago Pinheiro Moreira - CPF nº ***.266.912-**- Gerente da Usina CBUQ, William da Silva Amaral - CPF nº ***.898.602-**- Gerente da Usina CBUQ

RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto
SESSÃO: 2ª Sessão Ordinária, realizada de forma Virtual, de 19 a 23 de fevereiro de 2024

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO. EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ASFÁLTICOS. SANEAMENTO DE IMPROPRIEDADES INICIALMENTE DETECTADAS. AFASTAMENTO DAS IMPUTAÇÕES. RECEBIMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

DE MATERIAL EM LOCALIDADE DIVERSA DA PACTUADA. MATERIALIDADE INCONTROVERSA. INDÍCIOS DE DANO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDAS ANTECEDENTES. SOBREPREGO DO ORÇAMENTO ESTIMADO. SUPERFATURAMENTO DO CONTRATO. INDÍCIOS INSUFICIENTES PARA A CARACTERIZAÇÃO DE IRREGULARIDADE. AFASTAMENTO DA IMPUTAÇÃO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA O QUANTITATIVO ESTIMADO DA LICITAÇÃO, POR CRITÉRIOS TÉCNICOS. MATERIALIDADE INCONTROVERSA. VÍCIO QUE NÃO IMPACTOU NA HIGIEZ DO PROCEDIMENTO. RESULTADO SATISFATÓRIO DA LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO CERTAME. PROPORCIONALIDADE ESTRITA (JUSTA MEDIDA). IRREGULARIDADE MITIGADA. DETERMINAÇÃO DE ADOÇÃO DE CRITÉRIOS TÉCNICOS DE ESTIMATIVA DOS QUANTITATIVOS NOS EDITAIS VINDOUROS. CUMPRIMENTO DO ESCOPO FISCALIZATÓRIO. ARQUIVAMENTO.

1. O fornecimento dos materiais em localidades diversas da pactuada - muito mais próximas do que em relação à exigida - pode ser indicativo de prejuízo aos cofres públicos e de enriquecimento ilícito pela contratada. Dessa forma, à vista da suposta irregularidade danosa, com supedâneo no §3º do art. 5º da Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO, impositivo determinar à autoridade competente que adote as “medidas administrativas antecedentes objetivando a apuração do fato, a quantificação do dano, a identificação dos responsáveis e o ressarcimento do dano, observadas as garantias processuais constitucionais” (art. 5º, *caput*, IN nº 68/2019/TCE-RO), sob pena de responsabilidade solidária.

2. Eventual sobrepreço do orçamento estimado não induz, *de per si*, o superfaturamento do contrato. Há que se comprovar que a aquisição foi superior aos preços praticados no mercado à época, o que não restou evidenciado no presente caso (Acórdãos nº 1.549/2017-TCU-Plenário; nº 2.917/2018-TCU-Plenário; nº 5.101/2014-TCU-1ª Câmara; e nº 1455/2018-TCU-Plenário).

3. De se destacar que o prélio contou com a participação de várias empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, tendo a empresa contratada se sagrado vencedora por ter ofertado comprovadamente o menor preço, inclusive em valor abaixo do orçamento estimado da licitação.

4. Nessas circunstâncias, dada a ausência de indícios suficientes para a caracterização de superfaturamento do contrato, entendo pela não consumação da irregularidade.

5. A jurisprudência deste Tribunal de Contas é firme no sentido de ser imprescindível a utilização de técnicas adequadas para estimativa do quantitativo a ser demandado, sob pena de configuração de grave irregularidade (erro grosseiro) – Acórdãos nº AC2-TC 00562/19, referente ao

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

processo 03617/18; e nº AC2-TC 377/23, referente ao proc. 1509/22.

6. A despeito da evidente e incontroversa deficiência na estimação do quantitativo estabelecido no edital, não se identificou a aptidão para o comprometimento substancial do certame. A grande relevância e a premente necessidade do bem pretendido pelo órgão jurisdicionado evidenciam o interesse público na preservação do procedimento em questão, de modo a não embarçar a execução do contrato e, por conseguinte, o resultado pretendido com as aquisições.

7. Ademais, a carência nos autos de indícios de incompatibilidade entre os preços registrados e os de mercado, bem como a ausência categórica de indicação de exorbitância do quantitativo, reforçam o entendimento pela razoabilidade de se mitigar a irregularidade, sob pena de causar mal maior à sociedade, o que está consentâneo com a proporcionalidade estrita (justa medida).

8. Afastada a aplicação de multa aos agentes públicos, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de fiscalização de atos e contratos, instaurada para verificar a regularidade do procedimento de contratação (Pregão Eletrônico nº 16/2022) e de execução do Contrato nº 87/2022/PGE-DER, celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO e sociedade jurídica Emam Emulsões e Transportes LTDA., como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Paulo Curi Neto, por unanimidade de votos, em:

I – CONSIDERAR CUMPRIDO o escopo da presente fiscalização acerca da legalidade do procedimento de contratação (Pregão Eletrônico nº 16/2022) e de execução do Contrato nº 87/2022/PGE-DER, celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO e sociedade jurídica EMAM EMULSÕES E TRANSPORTES LTDA., cujo objeto é a aquisição de materiais asfálticos para execução de serviços de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) no município de Colorado do Oeste/RO, referente às ações do "Tchau Poeira", sob o regime de fornecimento parcelado, pelo período de 12 (doze) meses, no valor de R\$ 21.104.736,00, conforme Ata de Registro de Preços nº 118/2022/SUPEL-RO;

II – Determinar, via ofício, ao Diretor-Geral do DER/RO e ao Coordenador de Usinas de Asfalto do DER/RO, ou a quem vier a substituí-los, que, nos próximos procedimentos de contratação

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

apresentem justificativa quanto à estimativa do quantitativo pretendido, pautando-a em critérios técnicos, nos termos do art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 55, II, da Lei Complementar nº 154/96;

III – DETERMINAR, via ofício, ao gestor do DER/RO, ou a quem vier a substituí-lo, para que:

a) Adote medidas administrativas visando à apuração da irregularidade consistente no recebimento de material em localidade diversa da estabelecida no Contrato nº 87/2022/PGE-DER, procedendo-se à apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, bem como a efetiva recomposição do erário, observadas as garantias processuais constitucionais” (art. 5º, *caput*, IN nº 68/2019/TCE-RO), sob pena de responsabilidade solidária;

As medidas administrativas deverão ser ultimadas em até 60 (sessenta) dias e encaminhadas a este Tribunal de Contas para apreciação (art. 6º, parágrafo único, IN nº 68/2019/TCE-RO); e

b) Disponibilize estrutura, materiais e equipamentos adequados à comissão de recebimento e exame de materiais com vista ao fiel cumprimento de suas atribuições legais, o que deve ser verificado nas próximas fiscalizações a serem realizadas por este Tribunal.

IV – DAR CIÊNCIA deste acórdão, na forma regimental:

a) aos representados indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c. o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, informando-os que o Voto, o relatório técnico e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br;

b) ao Ministério Público de Contas – MPC e à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE, por meio eletrônico, nos termos do artigo 30, § 10, do Regimento Interno deste Tribunal.

V – PUBLICAR a presente decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas; e

VI – ARQUIVAR os presentes autos, após os trâmites regimentais.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Participaram do julgamento os Conselheiros Francisco Carvalho da Silva, Paulo Curi Neto (Relator), o Presidente da 2ª Câmara Jailson Viana de Almeida, e o Procurador do Ministério Público de Contas, Willian Afonso Pessoa.

Porto Velho, 23 de fevereiro de 2024.

(assinado eletronicamente)
Conselheiro **PAULO CURI NETO**
Relator

(assinado eletronicamente)
Conselheiro **JAILSON VIANA DE ALMEIDA**
Presidente da Segunda Câmara

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

PROCESSO: 2080/22
SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO: Verificação quanto à regularidade do procedimento de contratação (Pregão Eletrônico nº 16/2022) e de execução do Contrato nº 87/2022/PGE-DER, celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO e sociedade jurídica EMAM EMULSÕES E TRANSPORTES LTDA, cujo objeto é a aquisição de materiais asfálticos para execução de serviços de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) no município de Colorado do Oeste/RO, referente às ações do "Tchau Poeira", sob o regime de fornecimento parcelado, pelo período de 12 (doze) meses, no valor de R\$ 21.104.736,00, conforme Ata de Registro de Preços nº 118/2022/SUPEL-RO

JURISDICIONADO: Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transporte – DER/RO
RESPONSÁVEIS: Allan Douglas Gomes de Lima - CPF nº ***.198.402-**- Engenheiro Civil, Andréia de Vito - CPF nº ***.363.762-**- Chefe de Equipe Administrativa, Antônio Celestino da Silva - CPF nº ***.621.442-**- Agente de Atividade Administrativa, Avelino Rodrigues dos Santos - CPF nº ***.955.612-**- Chefe de Equipe de Campo, Célio Batista - CPF nº ***.653.142-**- Técnico Educacional Nível 2, Claudinei Torrente Silva - CPF nº ***.160.402-**- Chefe de Equipe de Campo, Diene da Silva Cordeiro - CPF nº ***.381.012-**- Chefe de Equipe de Pátio, Eder André Fernandes Dias - CPF nº ***.198.249-**- Diretor-Geral, Emerson Santos da Silva - CPF nº ***.872.672-**- Militar (3SGT PM), Ericles Vieira Freire - CPF nº ***.395.152-**- Chefe de Operações de Usina, Everton Lopes de Brito - CPF nº ***.617.992-**- Gerente, Leonardo Luan Barros Mendonça - CPF nº ***.503.892-**- Assessor Técnico GEPEAP/SUPEL, Lenine Lopes Duarte - CPF nº ***.717.652-**- Auxiliar de Serviços Gerais, Marcelo Eduardo Wunch - CPF nº ***.997.372-**- Chefe de Equipe de Campo, Milton Lopes de Matos - CPF nº ***.250.872-**- Chefe de Equipe Operacional, Natália Conceição de Araújo Oliveira - CPF nº ***.741.602-**- Chefe de Grupo, Raimundo Nonato da Silva - CPF nº ***.986.762-**- Motorista, Ricardo Araújo da Silva - CPF nº ***.387.362-**- Chefe de Campo, Roneilton Felix de Jesus - CPF nº ***.595.715-**- Chefe de Operações de Usina, Sávio Ricardo da Silva Bezerra - CPF nº ***.862.042-**- Coordenador, Sebastião Cardoso Lemes - CPF nº ***.304.352-**- Gerente da Usina CBUQ, Thais Regina Silva - CPF nº ***.535.482-**- Assessor V, Thiago Pinheiro Moreira - CPF nº ***.266.912-**- Gerente da Usina CBUQ, William da Silva Amaral - CPF nº ***.898.602-**- Gerente da Usina CBUQ

RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto
SESSÃO: 2ª Sessão Ordinária, realizada de forma Virtual, de 19 a 23 de fevereiro de 2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre fiscalização de atos e contratos, instaurada para verificar a regularidade do procedimento de contratação (Pregão Eletrônico nº 16/2022) e de execução do Contrato nº 87/2022/PGE-DER, celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO e sociedade jurídica Emam Emulsões e Transportes LTDA, cujo objeto é a aquisição de materiais asfálticos para execução de serviços de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) no município de Colorado do Oeste/RO, referente às ações do "Tchau Poeira", sob o regime de fornecimento parcelado, pelo período de 12 (doze) meses, no valor de R\$ 21.104.736,00, conforme Ata de Registro de Preços nº 118/2022/SUPEL-RO.

2. A Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE, por meio do Relatório Técnico inicial (ID 1377147), evidenciou achados de auditoria, inclusive com indício de dano ao erário, nos moldes a seguir transcritos:

4. CONCLUSÃO

62. Diante da presente análise, pelas evidências constantes nos autos nesta fase processual, opina-se que existem as seguintes irregularidades:

4.1. Assinar o Quadro de Referência sem documento que justifique os quantitativos estipulados na licitação, como Levantamento Visual Contínuo e Quadro Rodoviário, o que infringe o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/02 e o Art. 8º do Decreto Estadual n. 26.182/2021, conforme análise realizada no subtítulo 3.1 deste relatório técnico.

4.1.1. De responsabilidade de Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF: ***.862.042**, Coordenador (ID 1358198, pg. 29).

4.2. Assinar o Termo de Referência sem documento que justifique os quantitativos estipulados na licitação, como Levantamento Visual Contínuo e Quadro Rodoviário, o que infringe o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/02 e o Art. 8º do Decreto Estadual n. 26.182/2021, conforme análise realizada no subtítulo 3.1 deste relatório técnico.

4.2.1. De responsabilidade de Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF: ***.862.042**, Coordenador, em solidariedade com Eder André Fernandes Dias, CPF: ***.198.249-**, Diretor-Geral (ID 1358198, pg. 27).

4.3. Aprovar a Cotação de Banco de Preços e o Quadro Comparativo com indícios de sobrepreço, o que viola os incisos III e V do Art. 15 da Lei 8.666/93 e os incisos I, II e III do Art. 3º da Lei 10.520/2002, conforme análise realizada no subtítulo 3.2 deste relatório técnico.

4.3.1. De responsabilidade de Leonardo Luan Barros Mendonça, CPF: ***.503.892-**, Assessor técnico GEPEAP/SUPEL, em solidariedade com Everton Lopes de Brito, CPF: ***.617.992-**, Gerente, e Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF: ***.862.042-**, Coordenador.

4.4. Executar o contrato com indícios de danos ao erário, em virtude de sobrepreço na fase de licitação, que gerou o pagamento a maior de R\$ 469.621,97 (Quatrocentos e sessenta e nove

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

mil, seiscentos e vinte e um reais e noventa e sete centavos), o que viola o art. 3º da Lei 8.666/93, conforme análise realizada no subtítulo 3.3 deste relatório técnico.

4.4.1. De responsabilidade de Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF: ***.862.042** Coordenador.

4.5. Receber material em localidade diversa do pactuado, caracterizando-se como irregular liquidação da despesa, o que infringe os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64, o art. 72 da Lei 8.666/93 e diversas cláusulas do Contrato n. 087/2022/PGE-DER, conforme análise realizada no subtítulo 3.4.2 deste relatório técnico.

4.5.1. De responsabilidade de Allan Douglas Gomes de Lima, CPF: ***.198.402-**, Andreia de Vito, CPF: ***.363.762-**, Antônio Celestino da Silva, CPF: ***.621.442-**, Célio Batista, CPF: ***.653.142-**, Claudinei Torrente Silva, CPF: ***.160.402-**, Diene da Silva Cordeiro, CPF: ***.381.012-**, Ericles Vieira Freire, CPF: ***.395.152-**, Lenine Lopes Duarte, CPF: ***.717.652-**, Marcelo Eduardo Wunch, CPF: ***.997.372-**, Milton Lopes de Matos, CPF: ***.250.872-**, Natália Conceição de Araújo Oliveira, CPF: ***.741.602-**, Raimundo Nonato da Silva, CPF: ***.986.762-**, Ricardo Araújo da Silva, CPF: ***.387.362-**, Roneilton Felix de Jesus, CPF: ***.595.715-**, Sebastião Cardoso Lemes, CPF: ***.304.352-**, Thais Regina Silva, CPF: ***.535.482-**, Thiago Pinheiro Moreira, CPF: ***.266.912-** e William da Silva Amaral, CPF: ***.898.602-**, todos membros da Comissão de Recebimento e Exames de Materiais (vide portarias de nomeação, ID 1358198, pg. 48 a 61)

4.6. Receber material sem o comprovante de ensaios laboratoriais, caracterizando-se como irregular liquidação da despesa, o que infringe os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64, o art. 72 da Lei 8.666/93 e diversas cláusulas do Contrato n. 087/2022/PGE-DER, conforme análise realizada no subtítulo 3.4.2 deste relatório técnico.

4.6.1. De responsabilidade de Allan Douglas Gomes de Lima, CPF: ***.198.402**, Andreia de Vito, CPF: ***.363.762-**, Emerson Santos da Silva, CPF: ***.872.672-**, Ericles Vieira Freire, CPF: ***.395.152-**, Lenine Lopes Duarte, CPF: ***.717.652-**, Natália Conceição de Araújo Oliveira, CPF: ***.741.602-** e William da Silva Amaral, CPF: ***.898.602-**, todos membros da Comissão de Recebimento e Exames de Materiais (vide portarias de nomeação, ID 1358198, pg. 48 a 61).

4.7. Receber material sem relatório fotográfico, caracterizando-se como irregular liquidação da despesa, o que infringe os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64, o art. 72 da Lei 8.666/93 e diversas cláusulas do Contrato n. 087/2022/PGE-DER, conforme análise realizada no subtítulo 3.4.2 deste relatório técnico.

4.7.1. De responsabilidade de Avelino Rodrigues dos Santos, CPF: ***.955.612-**, Emerson Santos da Silva, CPF: ***.872.672-**, Ericles Vieira Freire, CPF: ***.395.152-**, Lenine Lopes Duarte, CPF: ***.717.652-** e Natália Conceição de Araújo Oliveira, CPF: ***.741.602-**, todos membros da Comissão de Recebimento e Exames de Materiais (vide portarias de nomeação, ID 1358198, pg. 48 a 61).

4.8. Compôr a comissão de recebimento e exames de materiais por servidores ocupantes, em sua maioria, de cargo em comissão e sem formação técnica na área de Engenharia Civil ou Arquitetura, conforme análise realizada no subtítulo 3.4.3 deste relatório técnico.

4.8.1. De responsabilidade de Eder André Fernandes Dias, CPF: ***.198.249-**, Diretor-Geral (ID 1358198, pg. 48 a 61).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

3. O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 97-2023-GPYFM (ID 1410548), anuiu parcialmente com a manifestação do Corpo Técnico. A divergência se deu em relação ao sobrepreço apontado. No entendimento do *Parquet*, “a falha relativamente à duplicidade no valor do frete na composição do preço estimado na licitação não comprovaria, *de per si*, que o preço final contratado se encontra acima do de mercado”.

4. O Relator determinou a audiência dos responsáveis indicados pela SGCE, para que, querendo, oferecessem razões de justificativas, por escrito, no prazo de até 15 (quinze) dias, a contar de suas notificações, nos termos do art. 30, § 1º, inciso II, c/c o art. 97 do Regimento Interno do TCE/RO, em face das supostas irregularidades administrativas veiculadas no Relatório Técnico (ID1377147), consoante Decisão Monocrática nº 122/23-GCWCSC (ID 1418672).

5. Devidamente citados, todos os responsáveis apresentaram tempestivamente as suas razões de justificativas (docs. 3766/23, 3950/23, 4701/23, 3867/23, 4712/23, 3912/23, 4477/23, 4322/23, 3823/23, 3884/23, 4466/23; 3873/23; 3876/23; 3743/23; 3872/23; 3943/23; 4055/23; 3894/23; 3877/23; 3883/23 e 3850/23; 4005/23; 3881/23; e 4353/23), conforme certidões acostadas aos IDs 1439237 e 1446667.

6. Procedida a análise das defesas, conforme relatório (ID 1480966), a Unidade Técnica acatou parcialmente os argumentos invocados, tanto que opinou pelo afastamento, em relação aos responsáveis indicados, dos achados de auditoria discriminados nos itens: 4.5) recebimento de material em localidade diversa do pactuado, caracterizando-se como irregular liquidação da despesa; 4.6) recebimento de material sem o comprovante de ensaios laboratoriais, caracterizando-se como irregular liquidação da despesa; 4.7) recebimento de material sem relatório fotográfico, caracterizando-se como irregular liquidação da despesa; e 4.8) composição de comissão de recebimento e exames de materiais por servidores ocupantes, em sua maioria, de cargo em comissão e sem formação técnica na área de Engenharia Civil ou Arquitetura.

7. Apesar disso, opinou pela recomendação ao Diretor-Geral do DER/RO da adoção das providências necessárias para a definição das atribuições de seus servidores, oferecendo condições (estrutura, materiais e equipamentos) suficientes ao cumprimento das obrigações funcionais, “evitando, a título de exemplo, que servidores utilizem os próprios equipamentos celulares para efetuar registros fotográficos que são exigidos em cláusula contratual no momento da entrega de material”.

8. Em relação ao achado de item 4.5) recebimento de material em localidade diversa do pactuado, caracterizando-se como irregular liquidação da despesa, entendeu pela “necessidade de levantamentos e cálculos a serem realizados por parte do DER/RO para” aferição da irregularidade, razão pela qual, ao final, opinou pela determinação a essa unidade jurisdicionada da adoção das medidas

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

anteriores à instauração de tomada de contas especial, com supedâneo no art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO.

9. Por fim, entendeu remanescerem as seguintes impropriedades:

4. CONCLUSÃO

Diante da presente análise, após exame dos argumentos e documentos apresentados pelos responsáveis, entende-se que foram atendidas parcialmente as determinações contidas no inciso I da Decisão Monocrática 0122/2023-GCWSC, remanescendo as seguintes impropriedades:

De responsabilidade de Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF: ***.862.042- ** Coordenador, solidariamente com Eder André Fernandes Dias, CPF: ***.198.249-**, Diretor Geral do DER/RO, por:

4.1.1. Assinar o termo de referência sem documento que justifique os quantitativos estipulados na licitação, como Levantamento Visual Contínuo e Quadro Rodoviário, o que infringe o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/02 e o Art. 8º do Decreto Estadual n. 26.182/2021, conforme o disposto nos itens 3.1 deste relato.

4.2. De responsabilidade de Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF: ***.862.042- ** Coordenador, por:

4.2.1. Aprovar a Cotação de Banco de Preços e o Quadro Comparativo com indícios de sobrepreço, o que viola os incisos III e V do Art. 15 da Lei 8.666/93 e os incisos I, II e III do Art. 3º da Lei 10.520/2002, conforme análise realizada nos subtítulos 3.2 deste relatório técnico.

4.3. De responsabilidade de Sávio Ricardo da Silva Bezerra, CPF: ***.862.042- ** Coordenador, por:

4.3. Executar o contrato com indícios de danos ao erário, em virtude de sobrepreço na fase de licitação, que gerou o pagamento a maior de R\$ 469.621,97 (Quatrocentos e sessenta e nove mil, seiscentos e vinte e um reais e noventa e sete centavos), o que viola o art. 3º da Lei 8.666/93, conforme análise realizada no subtítulo 3.3 deste relatório técnico.

10. O MPC, por meio do Parecer nº 214/2023-GPGMPC (ID 1508495), novamente convergiu parcialmente com o entendimento técnico, reiterando, assim, o seu posicionamento pela inexistência de comprovação de “que o preço contratado estivesse, efetivamente, acima do de mercado, tampouco o dano decorrente” (ponto de divergência). Posto isto, opinou, conclusivamente, na forma delineada a seguir:

[...] Diante do exposto, o Ministério Público de Contas OPINA pela:

1) exclusão das impropriedades e eximidas as responsabilidades referentes aos itens 4.3, 4.4, 4.6, 4.7 e 4.8 do relatório técnico ID 1377147;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

2) permanência das impropriedades e das respectivas responsabilidades referentes aos itens 4.1 e 4.2 do relatório técnico ID 1377147, com a consequente aplicação de multa prevista ao art. 55, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

3) exclusão das responsabilidades dos membros da comissão de recebimento no item 4.5;

4) determinação ao gestor do DER, ou a quem vier a substituí-lo, para que:

4.1) adote medidas com vistas a efetuar levantamentos e cálculos para determinar a diferença de valores devidos ao DER-RO em razão da entrega de material em localidades mais próximas, diversas daquela definida no Contrato 087/2022, e promover medidas compensatórias antes de eventual processo de tomada de contas especial, nos moldes definidos na IN 68/2019/TCE-RO;

4.2) determine ao setor responsável pela aprovação das cotações quanto à necessidade de utilização de fontes recentes e com características semelhantes ao objeto pretendido.

4.3) disponibilize estrutura, materiais e equipamentos adequados ao cumprimento das obrigações atribuídas aos membros da comissão de recebimento e exame de materiais.

11. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Da competência

12. Os presentes autos foram distribuídos ao Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, em 30.8.2022 (ID 1254584), nos termos do inciso VI do art. 240 do Regimento Interno.

13. Ocorre que, como é público e notório, o referido Conselheiro assumiu a Presidência deste Tribunal de Contas em 1º.1.2024, razão pela qual os processos de sua relatoria foram automaticamente distribuídos ao Conselheiro que ele sucedeu (antecessor), nos termos do §4º do art. 245 do Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 245. A composição das listas não poderá ser alterada durante o período de vigência do sorteio, exceto nas hipóteses de: (Redação dada pela Resolução nº 390/2023-TCE-RO)
[...]

§ 4º Caberá ao Presidente cujo mandato se encerrar a lista anteriormente sorteada para seu sucessor, com os respectivos processos remanescentes. (Redação dada pela Resolução nº 390/2023-TCE-RO).

14. Assim, em razão deste subscritor ter sido sucedido pelo e. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra na Presidência do Tribunal de Contas, assumo a relatoria dos presentes autos.

15. Fixada a competência, passo ao exame do mérito.

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Do mérito

16. Preliminarmente consigno que, em razão da quantidade de irregularidades e de envolvidos, bem como em razão do Corpo Técnico ter utilizado, no Relatório Inicial e no Relatório Final, itens diferentes para cada uma das irregularidades, utilizarei a disposição dos itens do Relatório Inicial como paradigma, porquanto também foi essa a estratégia adotada pelo MPC, facilitando assim a compreensão.

17. Dito isto, passa-se a analisar as irregularidades que foram objeto de ampla defesa, a fim de apreciar a consistência das imputações, à luz das provas carreadas aos autos, com o escopo de verificar a presença dos elementos de materialidade e autoria, indispensáveis à responsabilização.

Itens 4.6, 4.7 e 4.8 do Relatório Inicial (ID1377147)

18. O item 4.6 refere-se à irregularidade consistente no recebimento de material sem o comprovante de ensaios laboratoriais, caracterizando-se como irregular liquidação da despesa – atribuída aos senhores Allan Douglas Gomes de Lima, Andreia de Vito, Emerson Santos da Silva, Ericles Vieira Freire, Lenine Lopes Duarte, Natália Conceição de Araújo Oliveira e William da Silva Amaral, todos na condição de membros da Comissão de Recebimento e Exames de Materiais (conforme portarias de nomeação sob o ID 1358198, fls. 48/61).

19. O item 4.7 refere-se à irregularidade consistente no recebimento de material sem relatório fotográfico, caracterizando-se como irregular liquidação da despesa – atribuída aos senhores Avelino Rodrigues, Ericles Vieira Freire, Lenine Lopes Duarte e Natália Conceição de Araújo Oliveira, todos na condição de membros da Comissão de Recebimento e Exames de Materiais (conforme portarias de nomeação sob o ID 1358198, fls. 48/61).

20. E o item 4.8 refere-se à irregularidade consistente em compor comissão de recebimento e exames de materiais por servidores ocupantes, em sua maioria, de cargo em comissão e sem formação técnica na área de engenharia civil ou arquitetura – atribuída ao senhor Eder André Fernandes Dias, Diretor-Geral do DER/RO (período de 1º.4.2022 até a presente data¹).

21. Desde logo, é de se destacar não haver dúvida quanto à suficiência das alegações defensivas (justa causa) invocadas pelos responsáveis a fundamentar as suas desonerações em relação às impropriedades ventiladas nos itens em exame (itens 4.6, 4.7 e 4.8).

¹ Servidor nomeado no cargo de Diretor-Geral do DER/RO em 1º.4.2022, conforme “Decreto de 04 de abril de 2022, e Decreto de prorrogação nº 27.797, do dia 04 de janeiro de 2023” (ID 04712/23).

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

22. Isso porque, houve, por parte dos responsáveis, i) a apresentação dos comprovantes de ensaios laboratoriais fornecidos pela contratada, comprovando a qualidade dos produtos, de modo a atestar a regularidade do recebimento dos materiais pela comissão; ii) a comprovação da falta de estrutura, materiais e equipamentos adequados a viabilizar o pleno exercício das atribuições funcionais pela comissão; e iii) a comprovação de que a comissão de recebimento de materiais é composta por pessoal técnico qualificado (engenheiros civis), bem como de que o gestor do DER/RO vem adotando as medidas necessárias para aumentar o quantitativo de servidores efetivos qualificados nessa função.

23. Não por outra razão, relativamente a esses itens, o Corpo Técnico acatou as razões de defesa, manifestando-se pelo saneamento das impropriedades inicialmente detectadas, o que foi corroborado pelo MPC nos seguintes termos:

[...] A sexta infringência (item 4.6 da conclusão do relatório técnico ID 1377147) envolvia o **recebimento de material sem o comprovante de ensaios laboratoriais**. Ela foi atribuída aos Senhores Allan Douglas Gomes de Lima, Andreia de Vito, Emerson Santos da Silva, Ericles Vieira Freire, Lenine Lopes Duarte, Natália Conceição de Araújo Oliveira e William da Silva Amaral, membros da Comissão de Recebimento e Exames de Materiais (portarias de nomeação ao ID 1358198, pg. 48 a 61).

Os defendentes afirmaram que ocorreu um equívoco no momento de anexar os documentos relacionados aos ensaios laboratoriais, mas que existiam e que apenas não foram anexados ao processo administrativo de forma correta. Para arrematar, anexaram os ensaios junto à defesa.

Sobre o fato manifestou-se o corpo técnico no relatório ID 1480966, com o qual este MPC concorda e adere, nos termos da Recomendação 001/2016/GCG/MPC:

3.5.2. Análise de justificativa

66. Compulsando os autos constata-se que em anexo às defesas foram juntados os documentos faltantes, a exemplo do contido na página 04 da defesa do Allan Douglas foi anexado um “certificado de qualidade” relacionado com o produto cimento asfáltico 50/70, datado de 31/07/22 e outro relacionado com emulsão asfáltica RR 1C, datado de 14/10/22.

67. Compulsando os autos, constata-se que os apontamentos contidos no relatório inicial mencionam as notas fiscais 5472, 5493, 5498 e 20.712, as quais não teriam o respectivo suporte dos ensaios. Nessas notas está descrito que o mês de entrega do produto seria 10/22. Portanto, entende-se que o documento apresentado pelo justificante satisfaz a exigência contratual e os argumentos ofertados quanto ao equívoco, na juntada do documento ao processo administrativo, pode ser reconsiderado, tendo em vista que uma série de outras notas foi emitida e todas apresentaram o respectivo documento de atestado de qualidade.

68. Da mesma forma os outros servidores também procederam, atendendo assim à exigência contratual e saneando o apontamento do relatório técnico inicial.

3.5.3. Conclusão

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

69. Considerando que os documentos não localizados na instrução preliminar foram apresentados pelos responsáveis, entende-se possível relevar a impropriedade inicial.

Com relação ao **recebimento do material sem relatório fotográfico** (item 4.7 da conclusão do relatório técnico ID 1377147), essa infringência foi atribuída aos servidores Avelino Rodrigues dos Santos, Emerson Santos da Silva, Ericles Vieira Freire, Lenine Lopes Duarte e Natália, Conceição de Araújo Oliveira, membros da Comissão de Recebimento e Exames de Materiais (portarias de nomeação ao ID 1358198, pg. 48 a 61).

Em suas justificativas, alegaram, em síntese, que o DER/RO não fornece equipamento para registros fotográficos e, esporadicamente, pode ocorrer o extravio de algumas imagens, vez que são utilizados os celulares dos próprios servidores nesta atividade.

Robora-se o posicionamento técnico que acatou as defesas apresentadas. Isso porque levou-se em conta que, dentro do volume total de medições, somente em algumas poucas situações ocorreu a ausência do referido registro. Além disso, não foi identificado nenhum caso de entrega do material em desacordo com o contratado. Dessa feita, a impropriedade é passível de ser mitigada e, na esteira da medida propugnada pelo corpo técnico, deve-se determinar ao gestor do órgão que, ao atribuir atividades aos servidores, disponibilize estrutura, materiais e equipamentos adequados ao cumprimento da obrigação.

A última impropriedade diz respeito à **composição da comissão de recebimento e exames de materiais, formada por servidores ocupantes, em sua maioria**, de titulares de cargo em comissão e sem formação técnica na área de Engenharia Civil ou Arquitetura (item 4.8 da conclusão do relatório técnico ID 1377147). O Diretor-Geral do órgão, Senhor Éder André Fernandes Dias, arguiu, em sua defesa, que as equipes são formadas por responsável técnico, servidor público com bacharelado em engenharia civil, devidamente qualificado. Para demonstrar a veracidade da informação juntou despacho do processo administrativo em que o coordenador da usina explica as competências dos operadores das usinas, gerentes e responsáveis técnicos. Ainda, apresentou documentos encaminhados às regionais determinando que atentem à recomendação desta Corte para que a coordenação tenha responsáveis técnicos engenheiros do quadro e promova a diminuição de comissionados nestas funções, procurando manter nas equipes pelo menos um servidor devidamente qualificado para o recebimento do material.

Nessa senda, concorda-se com a análise técnica, que considerou saneada a impropriedade. Isso porque o DER se mostra ciente da necessidade de manter pessoal técnico qualificado nas comissões das mais diversas áreas de atuação daquela autarquia. Ademais, o gestor demonstrou tomar medidas efetivas para atender a recomendação desta Corte.

Assim, concedida a justa instrução processual sob o crivo do princípio constitucional da ampla defesa e contraditório expressos no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, persistiram, como achados de auditoria, os itens **4.1** e **4.2**, relativos ao Quadro e ao Termo de Referência desacompanhados de documento/elementos técnicos que justifiquem os quantitativos estimados na licitação. O primeiro é de responsabilidade do Senhor Sávio Ricardo da Silva Bezerra e, o segundo, de responsabilidade Senhor Sávio Ricardo da Silva Bezerra em solidariedade com Eder André Fernandes Dias, Diretor-Geral do DER.

24. Com efeito, convirjo com as manifestações do Corpo Técnico e do MPC, no que diz respeito à exclusão das irregularidades apontadas nos itens 4.6, 4.7 e 4.8 do Relatório Técnico (ID

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

1377147), bem como pela necessidade de determinar ao DER/RO que disponibilize estrutura, materiais e equipamentos adequados à Comissão de Recebimento e Exame de Materiais, visando o fiel cumprimento de atribuições funcionais.

Item 4.5 do Relatório Inicial (ID1377147)

25. O item 4.5 consiste na irregularidade quanto ao recebimento de material em localidade diversa do pactuado, caracterizando como irregular liquidação da despesa – atribuída aos senhores Allan Douglas Gomes de Lima, Andréia de Vito, Antônio Celestino da Silva, Célio Batista, Claudinei Torrente Silva, Diene da Silva Cordeiro, Ericles Vieira Freire, Lenine Lopes Duarte, Marcelo Eduardo Wunch, Milton Lopes de Matos, Natália Conceição de Araújo Oliveira, Raimundo Nonato da Silva, Ricardo Araújo da Silva, Roneilton Felix de Jesus, Sebastião Cardoso Lemes, Thais Regina Silva, Thiago Pinheiro Moreira, e William da Silva Amaral (membros da Comissão de Recebimento e Exames de Materiais).

26. É que de acordo com o Parágrafo Terceiro da Cláusula Segunda do Contrato nº 87/2022/PGE-DER, os materiais asfálticos deveriam ser entregues no município de Colorado do Oeste/RO. Apesar disso, apurou-se que o fornecimento desse objeto se deu em diversos municípios, como Ariquemes, Jaru, Cacoal e Vilhena, consoante termos de recebimento definitivo sob os IDs 1358194, 1358197, 1358196 e 1358195.

27. Em defesa, os referidos agentes foram uníssomos em aduzirem que apenas receberam e conferiram os materiais. Aduziram ainda que competiria a Coordenação do DER/RO as determinações quanto à logística (condições) de recebimento dos materiais pelas comissões.

28. Reforça a tese defensiva o fato de constar nos autos várias portarias, subscritas pelo Diretor-Geral do DER/RO, senhor Eder André Fernandes Dias, que evidenciam que foram designados vários servidores, lotados em diversos municípios, para a composição dessa comissão, a quem competiria o recebimento dos materiais asfálticos (ID 1358198, fls. 48/61).

29. À vista disso, tanto o Corpo Técnico como MPC novamente acolheram as razões de defesa. Por relevante, transcrevo o trecho da manifestação do *Parquet* a que alude a essa conclusão, incorporando-o a este voto como razão de decidir:

[...] A quinta irregularidade constatada pelo corpo técnico (item 4.5 da conclusão do relatório técnico ID 1377147) dizia respeito ao recebimento de material em localidade diversa do pactuado, caracterizando liquidação irregular de despesa.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Sobre isso, todos os responsabilizados membros de comissão² de recebimento e exame de materiais (portarias de nomeação ao ID 1358198, pg. 48 a 61), ainda que em defesas individualizadas³, afirmaram, em uníssono, que a logística para entrega de insumos seria feita pela coordenação do DER/RO e que somente ficaram encarregados de receber o material e verificar suas condições.

A respeito, assim se manifestou o corpo técnico no relatório ID 1480966, com o qual este MPC concorda e adere, nos termos da Recomendação 001/2016/GCG/MPC⁴:

3.4.2. Análise de justificativas

47. Observa-se nos argumentos apresentados que não se eximem da responsabilidade que lhes fora atribuí da, enquanto servidores responsáveis pelo recebimento dos materiais adquiridos por meio do contrato no 087/2022/PGE/DER/RO.

48. Para tanto foi elaborado ato administrativo formal nomeando-os e definindo atribuições.

49. Todavia, no caso em tela, torna-se necessário examinar as competências de cada setor, gestores e demais servidores envolvidos na contratação e recebimento dos materiais para identificar o nexo e a culpabilidade de cada agente, caso se identifique alguma impropriedade na emissão dos atos de sua autoria.

50. No caso dos servidores, identificados em portaria, para realizar atos de recebimento de material, observa-se que suas competências estão definidas na Lei Federal no 8.666/83 e no próprio contrato nº 087/2022/PGE-DER, consoante o disposto no parágrafo quadro da cláusula nona que assim dispõe: “O Gestor e o Fiscal do Contrato terá como responsabilidade o controle e o acompanhamento da entrega dos materiais envolvidos no objeto contratual, com autoridade para exercer, como representante da Administração do Ente, toda e qualquer ação de orientação geral, acompanhamento e fiscalização da entrega dos materiais”.

51. Além da competência definida contratualmente, ainda se encontra no item 12 do termo de referência seguinte orientação: “Os materiais serão recebidos pela Comissão de Recebimento de Materiais, formada por dois ou mais servidores do órgão, nomeados pelo Diretor Geral para tal finalidade, sendo que esta Comissão deverá seguir o estabelecido nos Artigos de 73 a 76 da Lei Federal nº 8.666/93”.

52. Observe-se, portanto, que há a necessidade em se distinguir a competência do fiscal e do gestor.

53. O fiscal do contrato não tem a prerrogativa de modificar o local da entrega do material. Aliás, não se encontra nas evidências catalogadas no relatório inicial essa informação.

² Allan Douglas Gomes de Lima, Andreia de Vito, Antônio Celestino da Silva, Célio Batista, Claudinei Torrente Silva, Diene da Silva Cordeiro, Ericles Vieira Freire, Lenine Lopes Duarte, Marcelo Eduardo Wunch, Milton Lopes de Matos, Natália Conceição de Araújo Oliveira, Raimundo Nonato da Silva, Ricardo Araújo da Silva, Roneilton Felix de Jesus, Sebastião Cardoso Lemes, Thais Regina Silva, Thiago Pinheiro Moreira, e William da Silva Amaral.

³ Protocolos nº.s 3823/23, 4322/23, 3872/23, 3883/23, 3943/23, 3984/23, 3881/23, 3850/23, 3873/23, 3877/23, 3867/23, 4005/23, 3950/23, 4477/23, 3912/23 e 4055/23.

⁴ Dispõe sobre a possibilidade de sintetizar o parecer ministerial em casos de convergência com o Corpo Instrutivo do TCE. Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

54. Desta forma, tratando-se de alteração contratual, presume-se que a ordem para diferenciar a entrega do material do local definido em contrato para local diverso originou-se na direção do DER/RO. Esta assertiva pode ser confirmada nas portarias que nomearam as comissões de fiscalizações para os diversos municípios, pois nelas foram definidos os responsáveis pelo recebimento dos materiais, a lotação, a data e são assinadas pelo Diretor Geral do DER/RO, Sr. Eder André Fernandes Dias.

55. Aliás, nesse contexto vale recordar que, a Lei Federal no 8.666/93 também disciplina e orienta o comportamento do fiscal do contrato, consoante o disposto no art. 67, a saber:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§1º O representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão o ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

56. Na esteira do que determina a Lei, o representante da administração (o fiscal) foi especialmente designado (portaria no 1647/2022/DER/RO), devendo anotar em registros próprios as ocorrências relacionadas com a execução na medida de sua competência, consoante o disposto nas cláusulas contratuais e termos de referência os quais deveria observar.

57. Outrossim, necessário recordar que a Lei Complementar nº 68/92 (Estatuto dos servidores públicos do Estado de Rondônia), estabelece em seu art. 154 os deveres de todo servidor, definindo em seu inciso V a “obediência às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais”⁵.

58. A portaria de nomeação da comissão de fiscalização formalizada e publicada pelo DER/RO define obrigações conforme a legislação vigente. Assim, não haveria como qualquer servidor se negar a receber o material a ser entregue pela empresa contratada, pois não havia sinais de que a ordem oriunda da direção do DER/RO seria contrária a qualquer tipo de norma.

59. Observe-se que o fiscal do contrato pode e deve anotar em registro próprio as ocorrências que entender relevantes na execução do contrato e se houver a necessidade de providências, comunicar a seu superior, o qual teria competência para efetuar alguma alteração contratual, caso entendesse conveniente;

60. No caso em tela, não se discute se o material foi recebido ou não. O que está em pauta na verdade é uma alteração contratual não formalizada, qual seja: a alteração do parágrafo primeiro da cláusula primeira do contrato 087/2022/PGE-DER, que previa a

⁵ Art. 154 - São deveres do servidor: I - assiduidade e pontualidade; II - urbanidade; III - lealdade às instituições a que servir; IV - observância das normas legais e regulamentares; V - obediência às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

entrega de emulsão asfáltica no município de Colorado do Oeste, mas, além deste, foi entregue em municípios diversos.

61. Nesse sentido, importante registrar que o contrato nº 087/2022 não trouxe dentre suas cláusulas as previsões para alterações contratuais. Todavia, neste sentido, a Lei de Licitações e contratos aplicada ao ajuste (Lei Federal nº 9.666/93), disciplina a matéria quando define em seu artigo 65 as hipóteses para alteração dos contratos⁶. Noutras palavras não há irregularidade em se alterar um contrato, desde que esteja devidamente justificado dentro das definições legais.

62. Sem entrar no mérito a respeito da legalidade da alteração, necessário reconhecer que os fiscais do contrato não tem a competência para efetuar, diretamente, qualquer tipo de modificação no ajuste.

3.4.3. Conclusão

63. Portanto, considerando que não é competência dos fiscais efetuar alterações contratuais, bem como não é competência ordenar a entrega de materiais em locais diversos do inicialmente pactuado, cabendo a eles a tarefa de recebimento e conferência quantitativa e qualitativa dos produtos, não observamos relação de nexo de causa entre as condutas destes agentes e o fato dos materiais terem sido entregue e outros locais, opinando-se pelo acatamento dos argumentos, afastando a impropriedade inicialmente apontada.

Dessa feita, os membros da comissão de recebimentos, devidamente portariados em diversos municípios, tinham como atribuição o recebimento e conferência quantitativa e qualitativa dos produtos. Portanto, não era de sua competência alterar os locais da entrega dos materiais, diversos do inicialmente pactuado, que seria no município de Colorado do Oeste, cabendo-lhes, apenas, acatar as determinações da direção superior, tendo recebido os materiais entregues.

Nessa esteira, não se configura o nexo de causalidade entre as condutas destes agentes e o fato dos materiais terem sido entregue em outros municípios, devendo tal impropriedade ser afastada em relação aos Senhores Allan Douglas Gomes de Lima, Andreia de Vito, Antônio Celestino da Silva, Célio Batista, Claudinei Torrente Silva, Diene da Silva Cordeiro, Ericles Vieira Freire, Lenine Lopes Duarte, Marcelo Eduardo Wunch, Milton Lopes de Matos, Natália Conceição de Araújo Oliveira, Raimundo Nonato da Silva, Ricardo Araújo da Silva, Roneilton Felix de Jesus, Sebastião Cardoso Lemes, Thais Regina Silva, Thiago Pinheiro Moreira, e William da Silva Amaral, todos membros da Comissão de Recebimento e Exames de Materiais.

No entanto, tendo em vista que a evidência de dano ao erário persiste no ponto, e na esteira do opinativo técnico, entende-se que devam ser determinados os preparativos para um eventual processo de Tomada de Contas Especial, a serem adotados internamente pelo DER-RO, em sintonia com o disposto na IN 68/2019/TCE-RO⁷.

⁶ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

⁷ Dispõe sobre a instauração, instrução, organização e o encaminhamento das tomadas de contas especiais pela administração pública estadual e municipal para processamento e julgamento perante o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Caso efetivamente configurado o dano ao erário e frustradas as formas administrativas de recomposição destes valores, o DER-RO deverá instaurar a Tomada de Contas Especial, com o posterior encaminhamento a esta Corte de Contas para seu devido julgamento.

30. Demonstrada que a ocorrência da irregularidade não se deu por culpa atribuível aos responsáveis indicados (ausência de nexo causal), coaduno com as opiniões do Corpo Técnico e do MPC no sentido de afastar desses agentes públicos a imputação da irregularidade em exame.

31. Por outro lado, a evidente materialidade da irregularidade apontada, inclusive com suspeita de dano ao erário, reclama o aprofundamento das investigações.

32. A esse respeito, esclareceu o Relatório Técnico (ID 1363424) que, considerando que a contratada (sediada em Manaus/AM) deveria fornecer os materiais no município de Colorado do Oeste – localidade mais longínqua em relação ao município de Porto Velho (rota de entrada no Estado de Rondônia) –, é razoável entender que a proposta de preços apresentada, deve ter, por certo, considerado o custo mais oneroso para o fornecimento (frete) dos materiais. Logo, o fornecimento desses materiais em localidades muito mais próximas das previstas, como nos municípios de Ariquemes e Cacoal, pode ser indicativo de prejuízo aos cofres públicos e de enriquecimento ilícito pela contratada. Eis o trecho correspondente extraído da manifestação do Corpo Técnico:

[...] 40. Além disso, o recebimento naqueles municípios causa danos ao erário. Explica-se.

41. A empresa fornecedora EMAM Emulsões e Transportes LTDA está estabelecida em Manaus. (ID 1358198, pg. 3). Considerando que o transporte do material vem de Manaus e que deve obrigatoriamente passar por Porto Velho, podem-se traçar as seguintes rotas:

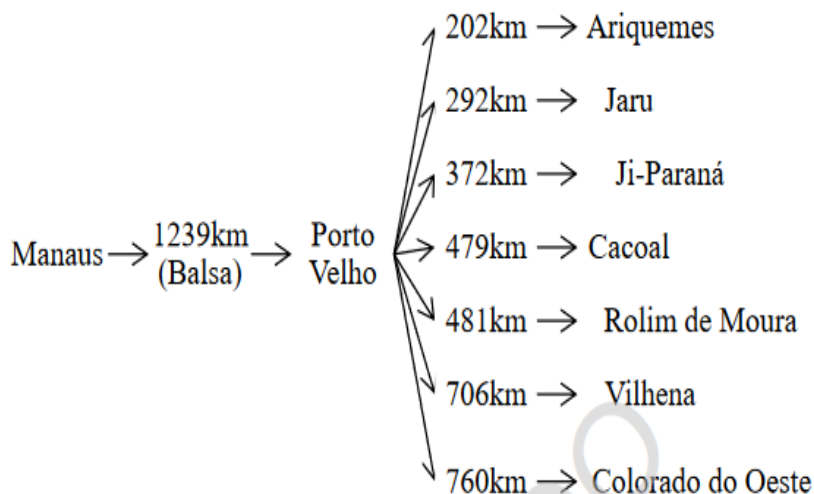
Figura 1. Rota esquematizada do material, com suas distâncias.

estabelece normas gerais sobre a adoção de medidas administrativas antecedentes e sobre a autocomposição a ser realizada na fase interna desses processos.

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ



Fonte: Google Maps rotas.

Como se observa acima, o Município de Colorado do Oeste apresenta maior distância em relação à Porto Velho (760 km). Essa distância certamente foi considerada pela empresa EMAM ao planejar seu preço na licitação, apontado na Tabela 1 deste relatório.

43. Quando a Administração Pública aceita liquidar o objeto em Ariquemes, por exemplo, ela está recebendo um material cotado para ser entregue em Colorado, que é um município mais distante. Ou seja, está pagando mais caro para receber o material em cidade mais próxima. Trata-se, desse modo, de um evidente dano ao erário e possível enriquecimento ilícito da contratada.

33. Reforça a conclusão nesse sentido o fato de a contratada comprovadamente ser detentora de preços mais módicos para o fornecimento desse (mesmo) objeto em localidades mais próximas (municípios de Rolim de Moura e Vilhena - PE nº 667/2021 - ARP nº 356/2021), como será visto adiante.

34. Dessa forma, à vista da suposta irregularidade danosa, convirjo com as manifestações do Corpo Técnico e do MPC no sentido de determinar, com supedâneo no §3º do art. 5º da Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO⁸, à autoridade competente do DER/RO que adote as “medidas administrativas antecedentes objetivando a apuração do fato, a quantificação do dano, a identificação

Art. 5º A autoridade administrativa competente adotará, ao tomar conhecimento o fato danoso, imediata e previamente à instauração da tomada de contas especial, medidas administrativas antecedentes objetivando a apuração do fato, a identificação dos responsáveis e o ressarcimento do dano, observadas as garantias processuais constitucionais.

[...] § 3º Em caso de omissão da autoridade administrativa competente, o Tribunal de Contas, ao tomar conhecimento do fato, determinará a adoção das medidas administrativas antecedentes, ou a imediata instauração da tomada de contas especial, conforme o caso, sob pena de responsabilidade solidária.

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

dos responsáveis e o ressarcimento do dano, observadas as garantias processuais constitucionais” (art. 5º, *caput*, IN nº 68/2019/TCE-RO), sob pena de responsabilidade solidária.

35. As medidas administrativas deverão ser ultimadas em até 60 (sessenta) dias e encaminhadas para este Tribunal de Contas para apreciação (art. 6º, parágrafo único, IN nº 68/2019/TCE-RO).

Itens 4.3 e 4.4 do Relatório Inicial (ID 1377147)

36. Os itens 4.3 e 4.4 consistem na irregularidade quanto à suposta aprovação (assinatura) de cotação de banco de preços e quadro comparativo com indícios de sobrepreço, o que teria acarretado a superveniente contratação com indícios de dano ao erário. Tais responsabilidades foram atribuídas aos senhores Leonardo Luan Barros Mendonça, Assessor Técnico da GEPEAP/SUPEL, Everton Lopes de Brito, Gerente da SUPEL, e Sávio Ricardo da Silva Bezerra, Coordenador de Usinas de Asfalto do DER-RO.

37. A esse respeito, o Corpo Técnico apurou que a pesquisa de preços realizada utilizou como parâmetro a média e a mediana dos preços praticados nos Pregões Eletrônicos nºs 490/2021 e 667/2021 (Processos SEI/RO nºs 0009.226424/2021-55 e 0009.5843932021-54, respectivamente), cujas propostas das empresas incluíam o custo com o transporte dos bens (ID 1377140 - fls. 26, 33, 36, 38/39). Ocorre que, apesar disso, na pesquisa de preços realizada cotou-se adicionalmente o custo com o transporte dos bens (ID 1377140, fls. 13, 16 e 19).

38. Diante disso, tendo em vista a duplicidade desse custo na estimativa de preço realizada, aduziu o Corpo Técnico que o valor estimado da licitação contou com o sobrepreço de aproximadamente R\$ 2.870.000,00 (dois milhões, oitocentos e setenta mil reais), o que teria sido decisivo para parametrizar os preços ofertados pelas licitantes, inclusive o da vencedora do certame (contratada).

39. Nessa perspectiva, entendeu que a execução do Contrato nº 87/2022/PGE-DER, originário da ARP nº 18/2022/SUPEL-RO, gerou um pagamento indevido no valor de R\$ 469.621,97 (quatrocentos e sessenta e nove mil, seiscentos e vinte e um mil reais e noventa e sete centavos), “em virtude do sobrepreço identificado na fase de licitação”.

40. Em defesa, os senhores Leonardo Luan Barros Mendonça, Assessor Técnico da GEPEAP/SUPEL, e Everton Lopes de Brito, Gerente da SUPEL, alegaram que a SUPEL realiza os procedimentos de cotações com base na legislação, especificamente em observância à Portaria 238/2019/SUPEL-CI, a qual dispõe acerca dos parâmetros para a pesquisa de preços.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

41. Argumentaram, ainda, que esse mesmo normativo prescreve que a aprovação da pesquisa de preços incumbe à unidade requisitante da contratação (item 9.1). No caso em exame, portanto, aduziram que tal competência seria de responsabilidade do DER/RO.

42. Por sua vez, o senhor Sávio Ricardo da Silva Bezerra, Coordenador de Usinas de Asfalto do DER/RO, aduziu que a cotação realizada pela sua coordenadoria teve como intuito nortear a SUPEL quanto aos valores praticados à época no mercado. Argumentou que a intenção era que fosse utilizada como parâmetro para a pesquisa de preços a ser feita pela SUPEL. Afirmou que “aprovou o Quadro Comparativo” porquanto os preços registrados não continham “alterações destoantes dos preços praticados no mercado”, não sendo de sua responsabilidade “a avaliação dos meios utilizados para se chegar aos valores descritos”.

43. Asseverou “que os meios para o levantamento de preços [...] foram validados [pela SUPEL] por meio da Certidão nº 1461” (ID 1377140). Por fim, ressaltou que para a cotação de preços realizada, observou que foram utilizados dados do Pregão Eletrônico nº 490/2021, que restou fracassado em decorrência de que, à época, o preço do barril de petróleo já se encontrava mais alto.

44. O Corpo Técnico acolheu somente a tese defensiva dos senhores Leonardo Luan Barros Mendonça e Everton Lopes de Brito (servidores da SUPEL), entendendo, contudo, subsistir a responsabilidade da autoridade da unidade requisitante (DER/RO), no caso, do senhor Sávio Ricardo da Silva Bezerra, Coordenador de Usinas de Asfalto do DER/RO.

45. O MPC, contudo, divergiu do posicionamento do Corpo Técnico por entender não caracterizada a irregularidade (superfaturamento do contrato), tendo manifestado reiteradamente no sentido de que “a falha relativamente à duplicidade no valor do frete na composição do preço estimado na licitação não comprova, *de per si*, que o preço final contratado se encontra acima do de mercado”.

46. Dada a completude e acerto dos fundamentos esposados pelo MPC, convém, por economia processual e dever de diligência, acolhê-los na fundamentação deste *decisum*, incorporando-os como razão de decidir (destaques no original):

[...] A terceira e a quarta irregularidade constatada pelo corpo técnico (item 4.3 e 4.4 da conclusão do relatório ID 1377147) dizia respeito à **aprovação da cotação de banco de preços e do quadro comparativo com indícios de sobrepreço, o que teria acarretado a superveniente contratação com indícios de dano ao erário**. A responsabilidade foi atribuída aos Senhores Leonardo Luan Barros Mendonça (assessor técnico GEPEAP/SUPEL), Everton Lopes de Brito (Gerente SUPEL) e Sávio Ricardo da Silva Bezerra (Coordenador DER-RO).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Os dois primeiros asseveraram que a Superintendência realiza os procedimentos de cotações com base na legislação, especificamente em observância à Portaria 238/2019/SUPEL-CI⁹, a qual dispõe os parâmetros para a pesquisa de preços (art. 2º¹⁰). Em seu entender, não teria ocorrido infração à norma.

Argumentam, também, que o Anexo I da referida portaria traz aspectos importantes para o entendimento de parâmetros para responsabilização dos analistas e da autoridade responsável pela pesquisa de preços. Veja:

[...]

9.1. A aprovação da pesquisa de preços incumbe à unidade requisitante da contratação, uma vez que é a unidade que mais conhece o objeto a ser contratado/adquirido e que normalmente faz a gestão do macroprocesso no qual o objeto está inserido e ocorre no momento do destacamento orçamentário.

[...].

Em exame, a unidade instrutiva acolheu os termos da defesa e foi pela exclusão da responsabilidade dos servidores da SUPEL, mas manteve a responsabilidade da autoridade da unidade requisitante, no caso, do Senhor Sávio Ricardo da Silva Bezerra, Coordenador de Usinas de Asfalto do DER.

De fato, com base na legislação específica trazida pelos envolvidos, assiste-lhes razão, o que enseja a sua exclusão do polo passivo quanto à impropriedade.

Quanto à permanência da responsabilidade do Senhor Sávio, discorda-se do corpo técnico.

Em suas justificativas, ele asseverou que a cotação realizada pela sua coordenadoria (ID 0022790196, processo SEI 0009.589051/2021/21) teve como intuito apenas o de nortear a

⁹ Estabelece normas para a realização das cotações de preços de mercado no âmbito da Gerência de Pesquisas e Análise de Preços – GEPEAP, da Superintendência Estadual de Compras e Licitações – SUPEL.

¹⁰ Art. 2º A pesquisa de preços será realizada em observância às orientações contidas no Anexo I desta Portaria e mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I – Tabelas referenciais ou preços constantes no sistema de preços referenciais do Estado de Rondônia;

II – Banco de preços eletrônicos;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos cento e oitenta dias anteriores à data da pesquisa de preços;

IV - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

V - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de cento e oitenta dias.

§ 1º Os parâmetros poderão ser utilizados de forma combinada ou não, priorizando-se os previstos nos incisos I, II e III.

§ 2º A impossibilidade de utilização preferencial dos parâmetros previstos nos incisos I, II e III deve ser justificada e comprovada mediante a juntada de documentos que evidenciem ter havido efetiva tentativa de emprego deles.

§ 3º A definição dos parâmetros utilizados, no caso concreto, para a realização da pesquisa de preços, deve ser formalmente justificada e a instrução processual deverá conter a documentação comprobatória das razões que forem, para tanto, invocadas.

§ 4º A pesquisa de preços realizada exclusivamente com a utilização do parâmetro previsto no inciso V, somente será admitida quando comprovada a inviabilidade de utilização dos parâmetros previstos nos incisos I, II, III e IV.

§ 5º Os preços fixados nas tabelas referidas no inciso I, metodologicamente produzidas, elaboradas pela administração ou contratadas de instituições especializadas, são suficientes para estimar os preços da licitação, dispensando a utilização de outras fontes.

§ 6º Havendo se esgotado todos os recursos disponíveis de pesquisas de preços (devidamente comprovado por instrução processual), no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, o processo deverá ser devolvido à unidade interessada na contratação, devidamente instruído, para que essa indique possíveis fornecedores para o objeto que deseja contratar.

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

SUPEL quanto aos valores praticados à época no mercado. A intenção seria de que fosse utilizada como parâmetro para a pesquisa de cotação de preços a ser feita pela Superintendência, que subsidiaria o quadro comparativo. Quando aprovou, restringiu-se à análise dos preços nele descritos, os quais não evidenciavam alterações destoantes dos preços praticados no mercado.

Ressalta, ainda, que os meios utilizados para o levantamento de preços foram validados pela SUPEL por meio da certidão 1461 (ID 1377140).

Para o corpo técnico, sua defesa não combate a existência de duplicidade de preços na composição do valor unitário (frete) e não consegue descaracterizar a sua responsabilidade, pois é ele quem assina o despacho que aprovou o quadro de preços, dando continuidade ao processo licitatório.

Pois bem. Embora fosse de sua responsabilidade a verificação dos parâmetros utilizados para o cálculo dos valores envolvidos na contratação, o fato é que não restou adequadamente demonstrado que o valor obtido no certame seria superior ao praticado no mercado.

Assim, como já apontado por este MPC¹¹, diverge-se do corpo técnico por entender que embora a falha decorrente de duplicidade no valor do frete na composição do **preço estimado na licitação constitua indício de irregularidade e de sobrepreço**, não comprova, *de per si*, que o preço contratado estivesse, efetivamente, acima do de mercado, tampouco o dano decorrente.

Consoante demonstrado pela Unidade Técnica, o PE 490/2021 e o PE 667/2021 foram utilizados como parâmetro estimativo dos valores a serem obtidos no PE 16/2022, que precedeu o Contrato 087/2022/PGE-DER, em análise nestes autos. Naqueles processos, de 2021, os valores unitários já incluíam o transporte do material asfáltico, enquanto que, no PE 16/2022, ainda seriam acrescentados.

Para buscar entender melhor a situação, buscou-se localizar eventuais fiscalizações desta Corte sobre aqueles pregões. Entretanto, não foi localizado qualquer processo que tenha analisado o PE 490/2021. Quanto ao PE 667/2021, tramita o Processo 2082/2022, no qual os valores foram considerados, pela unidade técnica, compatíveis com valores de mercado, após comparativo entre as propostas das empresas participantes e o resultado de uma pesquisa no banco de preços. Naquele certame, logrou vencedora a mesma empresa, EMAM Emulsões e Transportes LTDA, resultando no Contrato 115/2021/PJ/DER-RO.

Contudo, há ressalvas quanto à aplicabilidade dos valores obtidos naquelas disputas ao exame dos preços praticados no Contrato 87/2022/PJ/DER-RO, sob apreciação. Isso porque há que

¹¹ Parecer 0097-2023-GPYFM, ID 1410548.

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

se considerar o lapso temporal decorrido entre as licitações que originaram tais contratações, que podem resultar em preços de mercado distintos¹².

Ademais, o preço do barril de petróleo, que influencia decisivamente nos preços dos objetos contratados, variou sensivelmente no período, com alta e queda significativas entre 2021 e 2022¹³.

Sendo assim, ante a particular situação do mercado de petróleo nos períodos mencionados, entende-se que os preços praticados nas licitações de 2021 não serviriam como evidência adequada de sobrepreço em licitações de 2022 para o mesmo objeto.

Nessa linha, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SOBREPREÇO. UTILIZAÇÃO DE METODOLOGIA INADEQUADA PARA APURAÇÃO. DESCARACTERIZAÇÃO DE DÉBITO. INFRAÇÕES DE NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IRREGULARIDADE E MULTA.

1. Caracterização de sobrepreço deve ser feita com base em comparação dos preços de aquisição com aqueles vigentes no mercado local no mesmo período.

2. Descaracteriza a existência de débito a apuração de sobrepreço feita com base em parâmetros de preços vigentes em regiões com características distintas daquela em que foram feitas as aquisições contestadas ou com base em preços praticados em outras licitações, efetuadas por órgãos com características diferentes.

(ACÓRDÃO 51/2008 - SEGUNDA CÂMARA, RELATOR: Aroldo Cedraz. Data da sessão: 29/01/2008).

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 356/2021			ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 118/2022/SUPEL RO		
PROCESSO Nº 0009.374672/2021-10			PROCESSO Nº 0009.589051/2021-21		
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 667/2021			PREGÃO ELETRÔNICO Nº 16/2022		
2081/22 - PAG 09-10, ID 1283502			2080/22 - PAG.02, ID 1358198		
CONTRATO Nº 115/2021/PJ/DER-RO			CONTRATO 087/2022/PGE-DER		
Data: 22.12.2021			Data: 07.07.2022		
PVH - CACOAL 497KM	CACOAL	DISTRIBUIDORA BRASILEIRA DE ASFALTO LTDA	PVH - COLORADO 7607KM	COLORADO	EMAM EMULSOES E TRANSPORTES LTDA
Emulsão asfáltica – EAI		4.967,59	Emulsão asfáltica – EAI		5.116,81
Emulsão Asfáltica RR-1C		5.491,60	Emulsão Asfáltica RR-1C		5.932,00
Cimento asfáltico CAP 50/70		6.726,40	Cimento asfáltico CAP 50/70		7.292,00
2082/22 - PAG , ID					
CONTRATO Nº 115/2021/PJ/DER-RO					
Data: 17.12.2021					
PVH - ROLIM 481KM	ROLIM DE MOURA	EMAM EMULSOES E TRANSPORTES LTDA	PVH - PIMENTA 521KM	PIMENTA BUENO	EMAM EMULSOES E TRANSPORTES LTDA
Emulsão asfáltica – EAI		4.220,00	Emulsão asfáltica – EAI		5.116,81
Emulsão Asfáltica RR-1C		4.462,00	Emulsão Asfáltica RR-1C		5.932,00
Cimento asfáltico CAP 50/70		5.984,50	Cimento asfáltico CAP 50/70		7.292,00
2083/22 - PAG , ID					
CONTRATO Nº 115/2021/PJ/DER-RO					
Data: 17.12.2021					
PVH - VILHENA 705 KM	VILHENA	EMAM EMULSOES E TRANSPORTES LTDA	OUTRAS LOCALIDADES ONDE FORAM ENTREGUES		
Emulsão asfáltica – EAI		4.494,60	MATERIAIS TODOS COM O MESMO PREÇO - Distância		
Emulsão Asfáltica RR-1C		4.950,00	de Porto Velho.		
Cimento asfáltico CAP 50/70		6.085,00	Ariquemes (202km)		
			Jaru (292km)		
			Ji-Paraná (372km)		
			Cacoal (479km),		
			Rolim de Moura (481km)		
			Vilhena (705 Km)		

12

¹³ Em 2021, a média ficou em US\$71 o barril. A média em 2022 foi de US\$101 o barril.

<https://www.infomoney.com.br/economia/projecao-do-departamento-de-energia-ve-petroleo-em-queda-em-2023-e-2024/>
<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/media-do-brent-em-2021-foi-a-mais-alta-dos-ultimos-anos/#:~:text=A%20EIA%20divulgou%2C%20na%20ter%C3%A7a,alta%20dos%20C3%BA%20ltimos%20tr%C3%AAs%20anos>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Dessa feita, diante da não comprovação de sobrepreço, entende-se que a irregularidade deve ser afastada, mas com determinação para que os órgãos envolvidos na cotação se atentem à utilização de pesquisas recentes e com características semelhantes ao objeto pretendido.

47. Como apontado, para a formulação do orçamento estimado da contratação em análise (PE nº 16/2022) foram utilizadas as propostas de preços dos licitantes que participaram do PE nº 490/2021 e do PE nº 667/2021, cujos objetos também trataram de aquisição, por meio de sistema de registro de preços, de materiais asfálticos para execução de serviços de CBUQ em várias vias urbanas de diversos municípios do Estado de Rondônia.

48. Consultados os autos nº 0009.226424/2021-55, referentes ao PE nº 490/2021, observa-se que logo após a homologação do certame e celebração das ARPs, os fornecedores postularam a revisão dos preços registrados nas atas. Diante da negativa das demais licitantes em fornecer os bens aos preços consignados, bem como frustradas as tentativas de negociações, o DER/RO procedeu à revogação dos preços registrados nas atas de registro de preços (ID 0032093166). Como visto, o responsável atribuiu esse desfecho à elevação do preço do barril de petróleo, o que, aliás, foi comprovado na manifestação do MPC.

49. Dado o lapso entre o PE nº 490/2021 (data de abertura de 5.10.2021) e o PE nº 16/2022 (data de abertura de 14.4.2022), não se pode desconsiderar, portanto, que quando a Administração se utilizou das propostas de preços ofertadas naquele certame (PE nº 490/2021) – visando à elaboração do orçamento estimado do PE nº 16/2022 –, pode ter se apropriado de cotações desatualizadas em relação aos preços praticados no mercado à época.

50. Em relação ao PE nº 667/2021, infere-se que, nos autos do Proc. 2082/2022/TCE-RO, a Unidade Técnica deste Tribunal, após acurada análise, concluiu que os preços praticados eram compatíveis com os de mercado.

51. Inobstante a pertinente ressalva do MPC quanto à inviabilidade de se utilizar como parâmetro de mercado os valores obtidos no PE nº 667/2021 (data de abertura de 4.11.2021) para o exame dos preços praticados no Contrato nº 87/2022/PJ/DER-RO, originário da ARP nº 118/2022 (PE nº 16/2022 - data de abertura de 14.4.2022), conquanto o lapso decorrido entre essas licitações pode “resultar em preços de mercado distintos”, penso que essa análise, ainda que não exauriente, e guardadas as peculiaridades em cada caso, pode auxiliar na deliberação quanto à questão posta

52. Façamos, então, uma breve análise comparativa dos preços registrados na ARP nº 356/2021, originária do PE nº 667/2021, e na ARP nº 118/2022, originária do PE nº 16/2022 (objeto da presente fiscalização):

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

ARP nº 356/2021 (PE nº 667/2021)				ARP nº 118/2022 (PE nº 16/2022)		
Item	Especificação	Consumo Estimado	Preço Registrado	Especificação	Consumo Estimado	Preço Registrado
01	Aquisição de Emulsão asfáltica EAI LOTE 01 – CACOAL	1.206,00	R\$ 4.967,59	Aquisição de Emulsão asfáltica EAI até o município de Pimenta Bueno/RO	501,00	R\$ 5.116,00
02	Aquisição de Emulsão asfáltica RR-1C LOTE 01 - CACOAL	417,00	R\$ 5.491,60	Aquisição de Emulsão asfáltica RR-1C até o município de Pimenta Bueno/RO	173,00	R\$ 5.932,00
03	Aquisição Cimento asfáltico CAP 50/70 LOTE 01 - CACOAL	4.631,00	R\$ 6.726,40	Aquisição de Cimento asfáltico CAP 50/70 até o município de Pimenta Bueno/RO	2.402,00	R\$ 7.292,00
04	Aquisição de Emulsão asfáltica EAI LOTE 02 - ROLIM DE MOURA	3.605,00	R\$ 4.220,00	Aquisição de Emulsão asfáltica EAI até o município de Colorado do Oeste/RO	501,00	R\$ 5.116,00
05	Aquisição de Emulsão asfáltica RR-1C LOTE 02 - ROLIM DE MOURA	1.248,00	R\$ 4.462,00	Aquisição de Emulsão asfáltica RR-1C até o município de Colorado do Oeste/RO	173,00	R\$ 5.932,00
06	Aquisição Cimento asfáltico CAP 50/70 LOTE 02 - ROLIM DE MOURA	13.843,00	R\$ 5.984,50	Aquisição de Cimento asfáltico CAP 50/70 até o município de Colorado do Oeste/RO	2.402,00	R\$ 7.292,00
07	Aquisição de Emulsão asfáltica EAI LOTE 03 - VILHENA	1.191,00	R\$ 4.494,60			
08	Aquisição de Emulsão asfáltica RR-1C LOTE 03 - VILHENA	412,00	R\$ 4.950,00			
09	Aquisição Cimento asfáltico CAP 50/70 LOTE 03 - VILHENA	4.572,00	R\$ 6.085,00			

53. Como alhures destacado, o PE nº 16/2022, objeto da presente análise, por ser mais recente, decerto, comporta alguma atualização de valores. Tanto é assim que o MPC evidenciou em sua manifestação que, no ano de 2021, a média do barril de petróleo ficou em US\$71, já no ano de 2022, em US\$101 (ID 1508495).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

54. Apesar disso, note-se que os preços consignados na ARP nº 118/2022 (PE nº 16/2022) não comportam relevantes majorações em relação aos da ARP nº 356/2021 (PE nº 667/2021).

55. Demais disso, penso que há vários indícios de que essas pequenas distorções decorrem de variáveis justificáveis para além da inflação natural dos preços, a exemplo da influência quanto à economia de escala e a localidade do fornecimento dos bens. Explico.

56. O consumo estimado previsto na ARP nº 118/2022 (PE nº 16/2022) é multíssimo inferior ao previsto na ARP nº 356/2021 (PE nº 667/2021), razão pela qual a economia de escala obtida naquela ata possivelmente não tenha sido tão vantajosa para a Administração quanto angariada nessa última (ARP nº 356/2021 - PE nº 667/2021), o que pode ser um dos fatores que contribuiu para que os preços registrados na ARP nº 118/2022 (PE nº 16/2022) restassem superiores em relação aos da ARP nº 356/2021 (PE nº 667/2021).

57. Além disso, a ARP nº 118/2022 (PE nº 16/2022) prevê o fornecimento dos bens nos municípios de Pimenta Bueno e Colorado do Oeste, já a ARP nº 356/2021 (PE nº 667/2021), nos municípios de Cacoal, Rolim de Moura e Vilhena¹⁴.

58. Como já argumentado, o custo do transporte pode impactar na formulação dos preços pelas licitantes. Assim, levando em consideração que os municípios de Pimenta Bueno e Colorado do Oeste se encontram mais distantes do município de Porto Velho (rota de entrada no Estado de Rondônia), do que os municípios de Cacoal, Rolim de Moura e Vilhena, há justificativas para que os preços dos fornecimentos dos bens nos municípios de Pimenta Bueno e Colorado do Oeste sejam eventualmente mais onerosos do que nos municípios de Cacoal, Rolim de Moura e Vilhena.

59. Assim, verificado que a ARP nº 118/2022 (PE nº 16/2022) prevê o fornecimento dos bens em localidades mais distantes em relação às previstas na ARP nº 356/2021 (PE nº 667/2021), eis aí mais um dos fatores que pode ter concorrido para que os preços registrados naquela ata restassem superiores em relação a essa outra.

60. Ponderando-se acerca das peculiaridades examinadas, penso não haver, portanto, razões suficientes dos autos para duvidar de que os preços registrados na ARP nº 118/2022 (PE nº 16/2022) não sejam compatíveis com os praticados no mercado, sobretudo porque, guardadas as devidas proporções, como visto, não se detectou discrepância expressiva, comparativamente aos preços registrados na ARP nº 356/2021 (PE nº 667/2021), em relação a qual houve atesto do próprio Corpo Técnico quanto à compatibilidade com os preços de mercado. De se repisar, conforme acima deduzido,

¹⁴ Consoante Google, a distância entre Porto Velho e Vilhena é de 706 km e de Porto Velho e Colorado do Oeste é de 760 km.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

que houve uma valorização considerável do petróleo em âmbito mundial entre 2021 e 2022, o que também deve ter influenciado os preços em 2022.

61. De se acrescentar que a apontada irregularidade (sobrepço) sugerida pelo Corpo Técnico se pautou exclusivamente na suposta duplicidade do custo referente ao transporte dos bens na composição da planilha orçamentária, o que evidencia a ausência da efetiva demonstração de que os preços estimados se encontravam dissonantes com os praticados no mercado.

62. Nesse sentido, convém lembrar que o TCU já decidiu que “o sobrepreço deve ser aferido a partir dos preços de mercado ou com base em sistemas referenciais de preço. O fato de os valores adjudicados encontrarem-se superiores aos valores orçados não serve para evidenciar que aqueles estão acima dos preços de mercado. Essa constatação deve estar baseada em informações sobre os preços efetivamente praticados no mercado à época” (Acórdão 1.549/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Múcio Monteiro).

63. Outros precedentes dessa Corte afirmam que “a simples divergência entre os valores orçados e o resultado da licitação não serve para evidenciar a ocorrência de sobrepreço, sendo necessário, para tanto, que a constatação esteja baseada em informações sobre os preços de mercado vigentes à época do certame” (Acórdãos 2.917/2018-TCU-Plenário e 5.101/2014-TCU-1ª Câmara, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler).

64. De toda sorte, “ainda que os valores fixados pela Administração no orçamento-base do certame se situem além daquele patamar” (sobrepço), os “licitantes, sob risco de responderem [...] em solidariedade com os agentes públicos, têm a obrigação de oferecer preços que reflitam os paradigmas de mercado” (Acórdão n. 1455/2018 – Plenário).

65. É dizer que eventual sobrepreço do orçamento estimado não induz, *de per si*, o superfaturamento do contrato. Há que se comprovar que a aquisição foi superior aos preços praticados no mercado à época, o que não restou evidenciado no presente caso.

66. De se destacar, assim, que o prélio contou com a participação de 7 (sete) empresas do ramo pertinente ao objeto licitado¹⁵, tendo a empresa Emam Emulsões e Transportes LTDA se sagrado vencedora por ter ofertado comprovadamente o menor preço, inclusive em valor abaixo do orçamento estimado da licitação.

¹⁵ https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Compras.gov_.br-O-SITE-DE-COMPRAS-DO-GOVERNO-8.pdf

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

67. Nessas circunstâncias, dada a ausência de indícios suficientes para a caracterização de sobrepreço do orçamento estimado do PE nº 16/2022 e, mais que isso, de superfaturamento do Contrato nº 87/2022/PGE-DER (decorrente da ARP nº 118/2022/SUPEL-RO), entendo, divergindo da conclusão do Corpo Técnico e convergindo com o MPC, pela não consumação da irregularidade.

Itens 4.1 e 4.2 do Relatório Inicial (ID1377147)

68. Os itens 4.1 e 4.2 tratam acerca da irregularidade consistente na elaboração (assinatura) de Quadro de Referência e Termo de Referência sem justificativa dos quantitativos estimados na licitação, ou seja, sem critérios técnicos.

69. A responsabilidade pela elaboração (assinatura) do Quadro de Referência é atribuída ao senhor Sávio Ricardo da Silva Bezerra, Coordenador de Usinas de Asfalto do DER/RO, e a do Termo de Referência, ao senhor Eder André Fernandes Dias, Diretor-Geral do DER/RO, em conjunto com o primeiro (Sávio).

70. Em defesa, o senhor Sávio Ricardo da Silva Bezerra, Coordenador, alegou que a execução dos serviços estaria condicionada à celebração de termo de cooperação com os 52 (cinquenta e dois) municípios, mediante a “apresentação de plano de trabalho, documentos pessoais do prefeito, declaração de não duplicidade do objeto e relatório técnico”. Nesse sentido, aludiu que o quantitativo a ser adquirido seria apropriadamente calculado a partir das informações fornecidas pelas entidades municipais na celebração do termo.

71. O senhor Eder André Fernandes Dias, Diretor-Geral do DER/RO, em síntese, sustentou que foi instituída a Comissão Mista de Acompanhamento e Controle das Ações e do Programa de Governo do Estado de Rondônia que estaria encarregada de elaborar os quantitativos a serem adquiridos. Afirmou, ademais, que o termo de referência lhe foi apresentado para subscrição após os levantamentos preliminares terem sido concluídos pela comissão.

72. Ambos os responsáveis não juntaram aos autos qualquer prova documental de suas alegações. Dada a insuficiência das razões defensivas, tanto o Corpo Técnico como o MPC, propugnaram pelo reconhecimento da irregularidade.

73. Diante dos robustos argumentos invocados pelo MPC nesse sentido, convém transcrever o trecho correlato de sua manifestação (ID 1508495):

[...] As duas primeiras (item 4.1 e 4.2 da conclusão do relatório técnico ID 1377147) eram concernentes à ausência de documentos/elementos técnicos que justificassem os quantitativos estipulados na licitação, a exemplo de um Cadastro Rodoviário e de um Levantamento Visual

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

Contínuo (LVC). As impropriedades foram atribuídas aos Senhores Sávio Sávio Ricardo da Silva Bezerra, Coordenador, e ao Senhor Eder André Fernandes Dias, Diretor-Geral do DER.

A respeito, o Senhor Sávio Ricardo da Silva Bezerra (Coordenador) alegou¹⁶ que a execução dos serviços estaria condicionada à celebração de termo de cooperação com os municípios, mediante a apresentação de formalização plano de trabalho, documentos pessoais do prefeito, declaração de não duplicidade do objeto e relatório técnico. Dessa feita, dá a entender que o quantitativo a ser adquirido seria apropriadamente calculado a partir das informações fornecidas pela entidade municipal na celebração do termo. Todavia, nenhum documento foi apresentado, razão pela qual o corpo técnico manteve a irregularidade.

De fato, consultando os autos do Processo SEI 0009.075179/2022, no qual foi firmado e executado este contrato, e do Processo SEI 0009.589051/2021-21, no qual tramitou a licitação que culminou na Ata de Registro de Preços 118/2022/SUPEL_RO, não foi localizado termo de cooperação com o município beneficiado. Essa pesquisa também foi realizada no Portal da Transparência do Estado de Rondônia e no do Município de Colorado do Oeste, também sem sucesso. Registre-se, todavia, que há notícias de sua efetiva celebração no site do Governo do Estado (<https://rondonia.ro.gov.br/governo-de-rondonia-lanca-tchau-poeira-e-governo-na-cidade-em-colorado-do-oeste/>).

Por sua vez o Senhor Eder André Fernandes Dias, Diretor-Geral do DER, aduziu¹⁷ que a Comissão Mista de Acompanhamento e Controle das Ações e do Programa do Governo do Estado de Rondônia estaria encarregada de elaborar os quantitativos. Acrescentou que o termo de referência lhe foi apresentado para subscrição após os levantamentos preliminares terem sido concluídos por aquela comissão.

Ocorre que o Senhor Eder André Fernandes Dias também fazia parte dessa equipe, como se verifica no texto do Decreto 26.095, de 21.5.2021, tendo sido substituído por outros componentes apenas em 5.6.2023, com a edição do Decreto 28.175.

Dessa feita, mesmo que a atividade tivesse sido delegada a terceiros, era seu dever, como componente da comissão e delegante, certificar-se de que a tarefa delegada fosse satisfatoriamente exercida.

TCU. Acórdão 2661/2009-Plenário. O ato de delegação não afasta a responsabilidade da autoridade delegante, a quem compete a fiscalização das atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior para a verificação da conduta, quanto à legalidade e às diretrizes traçadas pelo agente superior. Agindo, contudo, o subordinado em dissonância com as diretrizes traçadas, deve o próprio agente responder pelo dano causado ao erário.

Assim, observa-se que não foram juntados aos autos prova documental que demonstrasse a adequação das técnicas utilizadas para a estimativa da contratação, permanecendo a generalidade utilizada como fator de mensuração, o que viola o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002 e o art. 8º do Decreto Estadual 26.182/2021. Assim, permanecem os achados de auditoria e as responsabilidades atribuídas.

¹⁶ Protocolos 4701/23.

¹⁷ Doc. 4712/23.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

74. As condutas versadas não se amoldam às diretrizes de planejamento e melhor governança nas contratações públicas (Acórdão nº 2.622/201-Plenário), tanto que, por força do que dispõe o art. 9º da Lei nº 10.520/02¹⁸, notadamente infringiram regra basilar disposta no art. 15, §7º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

[...]

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

75. Não se coadunando, em simetria, com as determinações do Decreto Estadual nº 18.340/13 – Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e dá outras providências –, que assim estabelece:

Art. 10. O edital de licitação para registro de preços observará, no que couber, o disposto nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e contemplará, no mínimo:

[....]

II - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

IV - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não-participantes, observado o disposto no § 4º do artigo 26, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

V - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens; [Destaquei].

76. Notadamente, mesmo em se tratando de Sistema de Registro de Preços, no qual a aquisição é futura e incerta, (igualmente) deve a Administração Pública, na fase interna, proceder à estimativa do quantitativo pretendido, o que perpassa pela adoção de critérios técnicos para o atendimento dessa incumbência.

¹⁸ Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

77. Tal exigência não é sem razão, na medida que, além de auxiliar na identificação da necessidade do ente público (delimitação do objeto), a adequada estimativa do quantitativo do objeto pretendido tem potencial para definir o porte da empresa que poderá participar da licitação (capacidade operacional) e influencia diretamente no preço ofertado pelas licitantes (quantidade x economia de escala), a benefício do interesse público.

78. Lado outro, a “falta de memória de cálculo que justifique o volume de serviços a ser contratados eleva os riscos de: o ente necessitar de aditivos de aumento de objeto, gerando perda de escala e custo administrativo; excesso ou escassez de serviços contratados em relação à necessidade real do órgão; e ‘jogo de planilha’, o que pode resultar em superfaturamento contratual” (Acórdão nº 916/2015-TCU-Plenário), o que nitidamente deve ser evitado.

79. Inobstante a Administração Pública não esteja obrigada à contratação do quantitativo (total) registrado na ARP, por força do §4º do art. 15 da Lei nº 8.666/93, o fornecedor que possuir preço registrado não possui outra opção senão o de efetuar o fornecimento do quantitativo do bem ou serviço sempre que requisitado (art. 17 do Decreto Estadual nº 18.340/13¹⁹), o que é razão suficiente para que o órgão seja cauteloso ao prever o quantitativo da ARP, de modo que os licitantes tenham uma referência mais segura para a elaboração das propostas de preço e, por conseguinte, para a execução dos contratos decorrentes.

80. A ausência de demonstração da metodologia empregada para a estimativa do quantitativo licitado, por certo, inviabiliza aferir se a estimativa é condizente com a realidade demandada, e se, de fato, o registro de preços perfaz a solução mais vantajosa para a Administração.

81. À vista disso é que jurisprudência deste Tribunal de Contas é firme no sentido de ser imprescindível a utilização de técnicas adequadas para estimativa do quantitativo a ser demandado, sob pena de configuração de grave irregularidade (erro grosseiro). Vejamos:

Edital do Pregão Eletrônico nº 445/2012/SUPEL. SESA. Medicamento e material penso. Análises preliminares. **Falha na estimativa do quantitativo dos objetos.** Determinação emitida. Revisão. Redução que evidencia excessiva discrepância da estimativa de consumo inicial. **Ausência de critério técnico. Irregularidade grave configurada.** Artigo 15, §7º, II, da Lei nº 8.666/1993. Certame ilegal sem pronúncia de nulidade. Garantia da continuidade da prestação do serviço de saúde. Responsabilização. Multa. (Acórdão nº 19/2013 –2ª Câmara, processo nº 3615/12. Relator Conselheiro Substituto Davi Dantas da Silva. Julgado em. Publicado em 1º/04/2013);

EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REGIÃO CENTRO LESTE DO ESTADO DE RONDÔNIA

¹⁹ Art. 17. A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

– CIMCERO. CORREÇÃO DE QUASE TODAS AS IMPROPRIEDADES DETECTADAS NOS CERTAMES PRETÉRITOS COM O MESMO OBJETO. **IRREGULARIDADE GRAVE REMANESCENTE. DEFICIÊNCIA NA ESTIMAÇÃO DO QUANTITATIVO PRETENDIDO.** MATERIALIDADE INCONTROVERSA. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DOS ATOS DELE DECORRENTES. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. DIFERIMENTO DA PRONÚNCIA DE NULIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO CERTAME. RELEVANTE INTERESSE PÚBLICO. PRAZO RAZOÁVEL PARA A DEFLAGRAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO ESCOIMADA DO VÍCIO. **DETERMINAÇÃO DE ADOÇÃO DE CRITÉRIOS TÉCNICOS DE ESTIMATIVA DOS QUANTITATIVOS NOS EDITAIS VINDOUROS.** ILEGITIMIDADE PARA LICITAR VERIFICADA EM AUTOS APARTADOS. ATINGIMENTO DO ESCOPO FISCALIZATÓRIO LEGALIDADE DO EDITAL. ARQUIVAMENTO. 1. A despeito da evidente e incontroversa deficiência na estimação do quantitativo estabelecido no edital, a grande relevância e a premente necessidade do bem pretendido pelo Cimcero evidenciam o interesse público na preservação do procedimento em questão, de modo a não embaraçar (atrasar ou inviabilizar) a contratação e, por conseguinte, o resultado aspirado com as aquisições. [...] (**Acórdão AC2-TC 00562/19** referente ao processo 03617/18, Relator Conselheiro Paulo Curi Neto, julgado na Sessão n. 16, de 25/9/2019); e

DIREITO ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E VEÍCULOS. DEFICIÊNCIA NA ESTIMAÇÃO DO QUANTITATIVO PRETENDIDO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO TÉCNICO. IRREGULARIDADE. CUMPRIDO O ESCOPO DA FISCALIZAÇÃO. APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA. EXPEDIÇÃO DE ALERTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. O Sistema de Registro de Preços pressupõe o planejamento do quantitativo adequado ao atendimento da demanda atual do produto a ser adquirido.
2. O ente licitante deve apresentar os critérios técnicos para a estimativa do quantitativo pretendido, de modo que mesmo diante do Sistema de Registro de Preços, no qual a aquisição é futura e incerta, não está a Administração Pública isenta de tal incumbência.
3. A normatividade decorrente do sistema jurídico pátrio é no sentido de que não pode o gestor autorizar abertura de processo administrativo, utilizando estimativa de quantitativos para futura contratação de serviços com falta de critério técnico em infringência ao art. 15, §7º, inciso II, da Lei n. 8.666, de 1993.
4. Verificada a existência de falha na estimação dos quantitativos a serem licitados, os Agentes Públicos que atuam frente a licitação realizada que consolidam as informações, sem a observância de qualquer critério técnico, são responsáveis pela irregularidade relativa a este ponto, por consectário devem ser sancionados com multa.
5. *In casu*, impõem-se determinar aos licitantes que nos processos aquisitivos atente quanto à obrigatoriedade da explicitação das técnicas utilizadas para a estimativa dos quantitativos do objeto a ser adquirido.

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

6. Determinações. Arquivamento. (Acórdão AC2-TC nº 377/23, referente ao proc. 1509/22, relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, Julgado em 16.10.2023).

82. O Tribunal de Contas da União, por ocasião do Acórdão nº 2459/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, também já decidiu que “Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos”.

83. Portanto, a incontroversa ausência de justificativa para a estimativa do quantitativo do objeto previsto no edital confirmam a materialidade delitiva.

Do impacto da irregularidade

84. A ausência de manifestação específica do Corpo Técnico e do MPC quanto ao impacto (da antijuridicidade) do vício em exame corrobora o entendimento no sentido de que a irregularidade identificada não tem aptidão para comprometer substancialmente o certame.

85. A despeito da documentação e das razões de justificativas não terem comprovado o atendimento integral à lei ou o saneamento da referida impropriedade, penso que a grande relevância e a premente necessidade do objeto pretendido pelo DER/RO evidenciam o interesse público na preservação do procedimento em questão, de modo a não embarçar a execução do objeto (em andamento) e, por conseguinte, o resultado aspirado com as aquisições. Os materiais asfálticos desejados visam atender às ações do projeto “Tchau Poeira”, relativamente à recuperação de vias urbanas em vários municípios do Estado de Rondônia, em benefício da população rondoniense.

86. A preservação do procedimento licitatório, mesmo com irregularidades formais, está consentânea com a proporcionalidade estrita (justa medida), uma vez que a declaração de nulidade da licitação ensejaria à do contrato, o que resultaria demasiado prejuízo ao interesse público maior.

87. Um outro fator relevante a favor do desfecho a ser defendido diz respeito à modalidade licitatória utilizada, o pregão eletrônico, que tem o condão de potencializar a competição, bem como à adoção do sistema de registro de preços, que se mostra ferramenta bastante eficaz para evitar a aquisição de produtos em volume superior ao da efetiva necessidade, já que a Administração não se vincula totalmente aos quantitativos previamente estabelecidos.

88. Outro elemento que concorre para esse resultado é a carência nos autos de indícios de incompatibilidade entre os preços registrados e os de mercado, como visto anteriormente.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

89. O sucesso do prélio licitatório²⁰, consubstanciado no seu resultado final, afasta a ideia, consoante elementos dos autos, de que a celebração da Ata de Registro de Preço nº 118/2022/SUPEL-RO com a licitante vencedora possa representar risco de dano ao erário, ao menos no que concerne ao custo da aquisição.

90. Nessas circunstâncias, e diante da ausência categórica de indicação de exorbitância ou de insuficiência do quantitativo por ocasião da utilização da ARP, é possível e razoável mitigar a irregularidade a fim de não reconhecer a ilegalidade e a consequente nulidade do edital e do contrato, sob pena de causar mal maior à sociedade, o que está consentâneo com a proporcionalidade estrita (justa medida).

91. A corroborar essa solução, reproduzo as ementas de alguns acórdãos desta Corte²¹:

EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REGIÃO CENTRO LESTE DO ESTADO DE RONDÔNIA – CIMCERO. FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE TUBOS DE CONCRETO. ILEGITIMIDADE DO CONSÓRCIO PÚBLICO. INOBSERVÂNCIA DAS BALIZAS LEGAIS QUE ORIENTAM A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO. PLAUSIBILIDADE RECONHECIDA. DETERMINAÇÃO PARA A ADEQUAÇÃO À LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA (LEI N. 11.107/05 E DECRETO N. 6.017/07). **DEFICIÊNCIA NA ESTIMAÇÃO DO QUANTITATIVO PRETENDIDO. MATERIALIDADE INCONTROVERSA. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO CERTAME. VALORES OBTIDOS COM EXPRESSIVA ECONOMIA. SUCESSO DO PRÉLIO LICITATÓRIO. PROPORCIONALIDADE ESTRITA (JUSTA MEDIDA). IRREGULARIDADE MITIGADA. DETERMINAÇÃO DE ADOÇÃO DE CRITÉRIOS TÉCNICOS DE ESTIMATIVA DOS QUANTITATIVOS NOS EDITAIS VINDOUROS. FALHA NA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS. AUSÊNCIA DE PESQUISA PRÉVIA DE MERCADO. IMPROCEDÊNCIA. EDITAL LEGAL. ARQUIVAMENTO.**

[...]

[Acórdão AC2-TC nº 549/18, referente ao proc. nº 7359/17, Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva (em substituição ao Conselheiro Paulo Curi Neto)];

Edital de licitação. Pregão Eletrônico. Aquisição de material de consumo. **Precariedade das estimativas de consumo.** Valores obtidos com expressiva economia. Determinação para comprovação de compatibilidade dos preços alcançados com os praticados no mercado. **Determinação para cumprimento em futuros certames.** Edital legal.

²⁰ A verificação da economia obtida em qualquer disputa (que se faz com a comparação das propostas vencedoras com os valores de referência) é a análise básica e elementar que permite concluir se a licitação atendeu ou não o seu fim último.

²¹ No mesmo sentido: processo 1212/10.

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Arquivamento. UNANIMIDADE. (Acórdão nº 414/2012 – 2ª Câmara, proc. nº 3377/12); e

Edital de licitação. Pregão Eletrônico. Registro de preços para aquisição de medicamentos. **Determinação de adoção de critérios técnicos de estimativa dos quantitativos.** Determinação de recomposição dos lotes. Valores obtidos com expressiva economia. **Determinações para cumprimento em futuros certames.** Fiscalização específica do contrato por esta Corte. Edital legal. Arquivamento. (Acórdão nº 12/2012 – 2ª Câmara, proc. nº 3234/11).

92. A propósito, a materialidade da irregularidade formal versada, ofensiva ao art. 15, §7º, II, da Lei 8.666/93, em tese, permite a aplicação da multa do art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96²².

93. Apesar disso, como visto, a irregularidade não teve o potencial de viciar a licitação, a ponto de ser necessária a declaração de sua nulidade.

94. Ademais, não há nos autos informações mais específicas quanto ao elemento subjetivo da conduta e tampouco foram deduzidas situações agravantes e atenuantes. Além disso, não se cogitou de dano ao erário em decorrência dessa irregularidade ou mesmo de turbação da execução contratual, em razão da disponibilidade excessiva ou insuficiente dos bens adquiridos.

95. Diante dessas circunstâncias, com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, diverge-se da posição que preconiza a aplicação de multa aos gestores.

DISPOSITIVO

96. Ante o exposto, divergindo parcialmente da manifestação do Corpo Técnico (ID 1480966) e convergindo, na essência, com o parecer do Ministério Público de Contas (ID 1508495), submeto à apreciação do c. Plenário o seguinte Voto:

I – CONSIDERAR CUMPRIDO o escopo da presente fiscalização acerca da legalidade do procedimento de contratação (Pregão Eletrônico nº 16/2022) e de execução do Contrato nº 87/2022/PGE-DER, celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO e sociedade jurídica EMAM EMULSÕES E TRANSPORTES LTDA, cujo objeto é a aquisição de materiais asfálticos para execução de serviços de Concreto Betuminoso Usinado a Quente

²² Art. 55. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou outro valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

[...]

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Acórdão AC2-TC 00008/24 referente ao processo 02080/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D2ªC-SPJ

(CBUQ) no município de Colorado do Oeste/RO, referente às ações do "Tchau Poeira", sob o regime de fornecimento parcelado, pelo período de 12 (doze) meses, no valor de R\$ 21.104.736,00, conforme Ata de Registro de Preços nº 118/2022/SUPEL-RO;

II – Determinar, via ofício, ao Diretor-Geral do DER/RO e ao Coordenador de Usinas de Asfalto do DER/RO, ou a quem vier a substituí-los, que, nos próximos procedimentos de contratação apresente justificativa quanto à estimativa do quantitativo pretendido, pautando-a em critérios técnicos, nos termos do art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 55, II, da Lei Complementar nº 154/96;

III – DETERMINAR, via ofício, ao gestor do DER/RO, ou a quem vier a substituí-lo, para que:

a) Adote medidas administrativas visando à apuração da irregularidade consistente no recebimento de material em localidade diversa da estabelecida no Contrato nº 87/2022/PGE-DER, procedendo-se à apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, bem como a efetiva recomposição do erário, observadas as garantias processuais constitucionais” (art. 5º, *caput*, IN nº 68/2019/TCE-RO), sob pena de responsabilidade solidária;

As medidas administrativas deverão ser ultimadas em até 60 (sessenta) dias e encaminhadas a este Tribunal de Contas para apreciação (art. 6º, parágrafo único, IN nº 68/2019/TCE-RO); e

b) Disponibilize estrutura, materiais e equipamentos adequados à comissão de recebimento e exame de materiais com vista ao fiel cumprimento de suas atribuições legais, o que deve ser verificado nas próximas fiscalizações a serem realizadas por este Tribunal.

IV – DAR CIÊNCIA deste acórdão, na forma regimental:

a) aos representados indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c. o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, informando-os que o Voto, o relatório técnico e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br;

b) ao Ministério Público de Contas – MPC e à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE, por meio eletrônico, nos termos do artigo 30, § 10, do Regimento Interno deste Tribunal.



Proc.: 02080/22

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

V – PUBLICAR a presente decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas; e

VI – ARQUIVAR os presentes autos, após os trâmites regimentais.

Em 19 de Fevereiro de 2024



JAILSON VIANA DE ALMEIDA
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR