

PROCESSO: 01003/24

CATEGORIA: Procedimento Apuratório Preliminar – PAP

JURISDICIONADO: Secretaria de Estado da Educação – SEDUC/RO

ASSUNTO: Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO (processo administrativo n. 0029.007398/2023-91).

REPRESENTANTE: Servecom Serviços e Comércio Ltda, CNPJ n. 17.229.630/0001-35, representada por seu sócio administrador Rogério Costa Silva, CPF n. ***.542.481-**.

ADVOGADOS¹: Sérgio Peres Farias, OAB/DF n. 15.829; e Priscila Damásio Simões, OAB/DF n. 25.691.

RESPONSÁVEL: Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, CPF n. ***.246.038-**, Secretária de Estado da Educação.

RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto

DM 0064/2024-GPCPN

PROCEDIMENTO APURATÓRIO PRELIMINAR – PAP. COMUNICAÇÃO DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. 1. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE SELETIVIDADE. PROCESSAMENTO COMO REPRESENTAÇÃO. 2. TUTELA INIBITÓRIA. AUSÊNCIA DE *FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA*.

1. Verificado no procedimento apuratório preliminar o preenchimento dos requisitos da seletividade exigidos pela Resolução n. 291/2019/TCE-RO, deve ser instaurado procedimento específico de controle.

2. Ausentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, deve ser denegada a tutela inibitória.

1. Tratam os autos de Procedimento Apuratório Preliminar – PAP instaurado em razão da empresa Servecom Serviços e Comércio Ltda., por seus advogados, ter apresentado nesta Corte “Representação com pedido de tutela de urgência”, noticiando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO (processo administrativo n. 0029.007398/2023-91) deflagrado pela Superintendência Estadual de Compras e Licitações – SUPEL/RO, com a finalidade de formar registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e acessórios, para atender as necessidades da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC/RO (ID [1555773](#)).

¹ Procuração juntada no ID [1555773](#) às fls. 47.

2. A representante alega que analisou o edital e apresentou impugnação administrativa quanto às seguintes irregularidades:

- a) inexistência de planilha estimativa com delimitação objetiva do objeto contratual que possibilitasse que os licitantes tivessem conhecimento de quais tipos de serviços serão efetivamente executados por força da futura contratação;
- b) exigência de qualificação técnica das proponentes de caráter excessivamente genérico, sem definição quanto ao que será considerado pertinente e compatível com o objeto licitado (item 13.7 do edital);
- c) exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica para comprovação da qualificação técnico-operacional das licitantes contendo registro no conselho profissional competente (item 9.2.1 do Termo de Referência);
- d) exigência de capital social ou patrimônio líquido de forma cumulativa para cada lote (item 9.3.4 do edital e do Termo de Referência); e
- e) incompatibilidade entre o objeto licitado descrito pelo Estudo Técnico Preliminar (ETP) e aquele detalhado pelo Termo de Referência.

3. Prossegue discorrendo que a impugnação foi rejeitada, no entanto, “o certame foi suspenso por motivos diversos, dentre eles, inclusive, por determinação exarada por esse Eg. TCE”, conforme imagem:



4. A representante afirma que, apesar das suspensões, o certame foi retomado em 8/4/2024. Após discorrer sobre as irregularidades mencionadas, a representante entende que a decisão da pregoeira e da SEDUC/RO, em rejeitar a impugnação ofertada, viola a lei de licitações e restringe a competitividade, razão pela qual representou, pelas ilegalidades, neste Órgão de Controle.

5. Assim, ao final, requereu a concessão de **tutela antecipatória** para, de forma imediata, **suspender**: 1) o Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO, ou, 2) “os efeitos da ata de registro de preço que dele eventualmente se origine, impedindo-se a formação de contratos decorrentes desse certame até julgamento final da presente representação”; e, **no mérito**, a confirmação da ocorrência de irregularidades, devendo ser retificados os itens do edital que violam a lei.
6. A Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) realizou a análise de seletividade, concluindo pelo preenchimento dos requisitos, pelo prosseguimento da representação e pela denegação da tutela requerida (ID [1557273](#)).
7. A representação foi distribuída ao Cons. Paulo Curi Neto (ID [1555767](#)). No entanto, em razão de suas férias, substituo-o, regimentalmente e temporariamente, na relatoria do presente feito.
8. É o relatório. Decido.
9. Preliminarmente, antes de adentrar na análise da seletividade e da tutela antecipatória requerida, reputo necessário consignar algumas informações obtidas por meio de diligências realizadas neste gabinete.
10. Conforme relatado, a representante impugnou o edital perante a própria SUPEL, alegando as mesmas irregularidades aqui denunciadas, porém não obteve êxito em seu intento. Além disso, aduz que o certame foi suspenso por motivos diversos, dentre eles, inclusive, por determinação desta Corte.
11. Pois bem. A alegação de que o certame foi suspenso por determinação deste TCERO levou este gabinete a pesquisar nos documentos internos desta Corte, uma possível decisão de Conselheiro e/ou órgão colegiado quanto ao certame. Contudo, não foi localizada determinação nesse sentido.
12. Não obstante, foram realizadas pesquisas no sistema SEI do Governo do Estado, especificamente no processo administrativo n. 0029.007398/2023-91, que trata do Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO e, novamente, não foi localizada determinação deste Tribunal, para a suspensão do certame. No entanto, foi localizado o Ofício n. 78/2024/SGCE/TCERO, no qual esta Corte Especializada alertou a SEDUC/RO para que “tenha cautela redobrada com a apresentação da garantia por parte das empresas, e posteriormente com a gestão, fiscalização, acompanhamento e planejamento dos serviços, de modo a reduzir os riscos de paralisações de serviços que impeçam a continuidade das aulas”. Isto é dizer que, apesar do alerta, repita-se, **não foi localizada determinação de suspensão do certame expedida por esta instituição de Controle**.
13. Demais disso, ainda em consulta ao processo administrativo n. 0029.007398/2023-91, foram localizados documentos demonstrando que, antes de denunciar as irregularidades a esta Corte em 09/04/2024 (ID [1555402](#) – fls. 1079), a representante, em 28/02/2024, impetrou, perante o Poder Judiciário, o mandado de segurança (MS) n. 7010019-17.2024.8.22.0001, em tramite na 2ª Vara da Fazenda Pública.
14. Em consulta ao MS no sistema PJe do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO), verificou-se que a representante alegou as mesmas irregularidades aqui denunciadas, inclusive com pedido liminar de suspensão do certame. Não obstante as alegações, em 04/03/2024, o MM. Juiz indeferiu a liminar.

15. Dessa decisão, a representante recorreu em 06/03/2024, apresentando o Agravo de Instrumento n. 0802590-88.2024.8.22.0000, também com pedido liminar de suspensão do certame. O Desembargador relator, após a oitiva do juízo *a quo* e da parte contrária (Pregoeira da SUPEL), em 04/04/2024, decidiu por negar provimento ao recurso, reconhecendo a ilegitimidade da impetrada para figurar como parte.

16. Ora, como visto, antes de representar pelas supostas ilegalidades nesta Corte, a representante acionou a própria SUPEL e, também, o Poder Judiciário, porém não obteve êxito nos seus intentos de suspender o certame.

17. Feitos esses registros, passo à análise da seletividade e da tutela requerida.

18. O Corpo Técnico concluiu pelo preenchimento dos requisitos e, consequentemente, o atingimento das pontuações mínimas no índice RROMa e na matriz GUT, devendo o feito ser objeto de ação de controle específica por parte deste Tribunal. Por concordar integralmente com a fundamentação da manifestação técnica, adoto-a como razão de decidir, transcrevendo-a:

3. ANÁLISE TÉCNICA

20. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: a) trata-se de matéria de competência desta Corte; b) as situações-problemas estão bem caracterizadas; c) embora não tenham sido encaminhados com a peça vestibular, a unidade técnica juntou aos autos elementos razoáveis de convicção suficientes para subsidiar um possível início de uma ação de controle.

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

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

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

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

a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;

b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;

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

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Paulo Curi Neto

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

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

27. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a pontuação de **67 no índice RROMa** e a pontuação de **48 na matriz GUT**, conforme anexo deste relatório, **o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.**

28. Na análise de seletividade não se realiza aferição de mérito, mas, o quanto possível, estabelecem-se averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante.

29. Na peça exordial, o notificante narra a ocorrência de irregularidades concernentes a ausência de estimativa do quantitativo de serviços a serem executados; exigência genérica de habilitação em face de não haver especificação da parcela da maior relevância do objeto; exigência de atestados de capacidade técnica com registro nas entidades de classe; exigência cumulativa de capital social/patrimônio líquido como requisito de qualificação econômico-financeira e; incompatibilidade do objeto descrito no edital com o definido no ETP – Estudo Técnico Preliminar.

30. De início, ressaltamos que o pleito está sob a égide das antigas leis de licitações (8.666/93 e 10.520/02) e, atualmente o certame se encontra na fase de habilitação dos licitantes, cuja retomada da sessão está prevista para ocorrer no dia 12.4.2024, às 11h (ID 1555956).

31. O notificante alega que há **ausência de estimativa do quantitativo de serviços** a serem executados, haja vista que o objeto da licitação engloba todos os possíveis serviços constantes da tabela SINAPI.

32. Segundo sua narrativa, é “[...] imprescindível que as proponentes se baseiem numa estimativa dos serviços que serão demandados ao longo da contratação, ainda que não haja vinculação exata com o que efetivamente será executado”, haja vista que [...] só assim, será possível dimensionar o percentual de desconto a ser proposto” (ID 1555773, p. 4).

33. Além disso, o notificante alude que o preço estimado pela SEDUC teve por base o valor despendido em anos anteriores, concluindo que essa metodologia é inadequada e abre margem para a ocorrência de superfaturamento e, que poderá haver desvio do objeto licitado, haja vista a existência de previsão para construção de salas de aulas, de refeitórios, cozinhas e banheiros entre outros.

34. Embora a previsão para o uso do registro de preços seja antiga (1993), seu uso tem sido aperfeiçoado ao longo do tempo e, nesse momento atual está sendo utilizado como meio eficaz para a realização de manutenção em escolas e prédios públicos, para as quais não será dispensada a necessidade da elaboração dos projetos básico e executivo, conforme o caso, mas o uso do registro de preços evitará a reiteração, no caso em apreço, de centenas de licitações.

35. Embora o notificante questione a ausência de descrição prévia dos serviços a serem contratados em face do uso de todos os serviços constantes da tabela SINAPI, nos parece razoável admitir que, não há dificuldade para as empresas do ramo da construção civil prever os serviços de manutenção preventiva e corretiva de escolas públicas, cujos prédios, em geral, não exigem complexas soluções de engenharia e são padronizados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro Paulo Curi Neto

36. Também verificamos que os instrumentos de suporte à contratação pretendida preveem a estimativa total de investimento, o qual foi, metodologicamente desmembrado e distribuído nos diversos insumos a serem utilizados na manutenção, portanto, o questionamento levantado pelo notificante se refere a adequabilidade ou não da metodologia utilizada.

37. Em que pese ser verídica a previsão de construção de salas de aulas, de refeitórios, cozinhas e banheiros entre outros, não identificamos a previsão de construção integral de uma escola, portanto, o que foi tratado como obra nova pelo notificante, pode ser também interpretado como ampliação da obra já existente.

38. Outro argumento lançado na exordial pelo notificante se refere a exigência genérica de habilitação em face de não haver especificação da parcela da maior relevância do objeto.

39. Percorrendo as cláusulas do edital (ID 1555773, págs. 58-59) verificamos que a qualificação técnica se assemelha àquelas exigidas para o fornecimento de materiais, e vem escalonadas em razão do possível valor ou tamanho da edificação. Os atestados a serem apresentados deverão comprovar percentuais de fornecimento, ou a realização de serviços similares ou, ainda, o gerenciamento de equipes de trabalho.

40. Não encontramos cláusula que, expressamente, esclareça qual seria a parcela de maior relevância do objeto, contudo, as regras estabelecidas não deixam dúvidas quanto a forma de comprovação da qualificação técnica.

41. Segundo narrativa do notificante (ID 1555773, p. 25), haveria **exigência indevida**, no item 13.7.7 do edital, de que os atestados de capacidade técnica deveriam possuir **registro nas entidades de classe**. Consultamos o edital trazido pelo notificante (ID 1555773, p. 58) e não encontramos no mesmo o citado item 13.7.7, nem a exigência disposta em outro item das regras para qualificação técnica.

42. O notificante também apresenta como possível irregularidade a exigência de capital social e patrimônio líquido concomitante em face da necessidade de soma dos dois, conforme estabelecido no item 9.4 do Termo de Referência.

43. Consultamos as regras estabelecidas no item 13.6. do edital (ID 1555773, págs. 57-58), que versa acerca da qualificação econômico-financeira dos licitantes e não encontramos a exigência da apresentação de capital social concomitante com o patrimônio líquido, mas elas são exigidas alternativamente.

44. Também consultamos o citado item 9.4 do Termo de Referência (ID 1555773, p. 89), entretanto, esse item versa acerca da regularidade fiscal (9.4. Regularidade Fiscal), além disso, caso haja divergência entre as regras estabelecidas no edital e em seus anexos, prevalecem as regras do edital (item 24.17 – ID 155773, p. 62).

45. Finalmente, o notificante narrou possível divergência entre o objeto desenvolvido no **Estudo Técnico Preliminar** e aquele descrito no **Edital**.

46. Em sua narrativa, contudo, assevera que o “Termo de Referência” exige o fornecimento de mão de obra **sem dedicação exclusiva**, ao passo que o ETP exige o fornecimento de mão de obra **com dedicação exclusiva**.

47. Segundo regra estabelecida no item 24.17 do edital (ID 155773, p. 62), havendo dúvidas entre esses instrumentos, prevalece a regra disposta no edital. Vejamos:

24.17. Havendo divergência entre as exigências contidas no Edital e em seus Anexos, prevalecerá pela ordem, o Edital, o Termo de Referência, e por último os demais anexos.

48. Seguindo essa ordem, verificamos que no edital a previsão é o fornecimento de mão de obra, sem obrigar que ela seja de dedicação exclusiva.

49. Tendo por base o objeto em disputa, é possível concluir que a mão de obra a ser fornecida não exija, de fato, que a mão de obra seja com dedicação exclusiva, essa exigência é própria dos contratos para prestação de serviços de natureza continuada.

50. Essas considerações reforçam a necessidade da realização da análise do mérito, mediante o processamento adequado, entretanto, não podemos, em sede de análise preliminar, concluir pela ocorrência de ilegalidade.

51. Além disso, o grande vulto estimado da contratação – R\$138.616.701,14 -, sem contar na possibilidade desse valor se multiplicar 5 vezes com a concessão de possíveis atendimentos adicionais pela ARP “caronas”, reclama uma atuação mais acurada desta Corte de Contas.

52. Dessa forma, ante o atingimento dos índices de seletividade, **concluimos pela necessidade de abertura de ação específica de controle para a análise de mérito.**

19. Dessa feita, a petição de possíveis irregularidades da empresa Servecom Serviços e Comércio Ltda., bem como o Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO, serão devidamente analisados, pois atingida a pontuação mínima para ensejar o controle por parte desta Corte Especializada.

20. Ultrapassada a seletividade, neste momento resta a análise da tutela antecipatória requerida, de suspensão do certame.

21. Sem mais delongas, não vislumbro o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* a ensejar a suspensão do processo licitatório. Assim, acompanho integralmente o Corpo Técnico em sua manifestação, transcrevendo a fundamentação apresentada e adotando-a como razão de decidir:

3.1. Sobre o pedido de concessão de tutela antecipatória

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

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

55. No caso em exame **a probabilidade do direito é frágil**, não há razoável certeza do ilícito, parte dos fatos narrados não se materializaram e parte necessita de uma análise de mérito ou das justificativas apresentadas pela SEDUC para confirmarem ou não a ocorrência das ilegalidades noticiadas, razão pela qual esta unidade técnica considera que uma decisão de paralisação do pleito seja prematura.

56. Ressaltamos que não identificamos a prática de atos arbitrários ou flagrantemente ilegais, o que justificariam a concessão da liminar pleiteada.

57. Assim, em face da probabilidade do direito lesionado ser frágil, a análise quanto a presença **do periculum in mora** se encontra prejudicada.

58. Isso posto, a unidade técnica conclui que os requisitos necessários para a concessão da tutela requerida **não se encontram presentes**, devendo ela ser negada.

22. Em complemento, conforme já exposto, reitero que o TJRO também negou, liminarmente, a suspensão do certame, por não vislumbrar a fumaça do bom direito e o perigo da demora. Tratam-se de instâncias independentes, no entanto a convergência de entendimentos demonstra que, neste momento, é desnecessária a suspensão do procedimento licitatório.

23. Por fim, consigno que o Corpo Técnico, dentre outras diligências necessárias à instrução do feito, deverá verificar, também, se houve determinação desta Corte para suspensão do feito, ou se o Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO já era objeto de ação de controle.

24. Ante o exposto, **DECIDO**:

I – Processar o presente Procedimento Apuratório Preliminar – PAP como Representação, em face do atendimento dos critérios de seletividade dispostos no parágrafo único do artigo 2º da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, com fulcro no art. 78-B, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

II – Conhecer a Representação formulada pela empresa Servecom Serviços e Comércio Ltda, CNPJ n. 17.229.630/0001-35, representada por seu sócio administrador Rogério Costa Silva, CPF n. ***.542.481-**, que noticiou supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 340/2023/SUPEL/RO (processo administrativo n. 0029.007398/2023-91), instaurado no âmbito da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC/RO, tendo como responsável a senhora Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini, CPF n. ***.246.038-**, Secretária de Estado da Educação, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade prescritos no art. 52-A, inc. VII, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 e no art. 82-A, inc. VII, do Regimento Interno;

III – Indeferir o pedido de tutela antecipatória para suspensão do certame licitatório, uma vez que, neste momento, ausentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a concessão;

IV – Determinar ao Departamento da 2ª Câmara que:

IV.1) Publique esta decisão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte;

IV.2) Dê ciência desta decisão, via ofício, à representante e à responsável;

IV.3) Dê ciência desta decisão à Secretaria-Geral de Controle Externo e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental; e,

IV.4) Encaminhe o feito à Secretaria-Geral de Controle Externo para que proceda ao exame minudente das supostas irregularidades ventiladas na peça de delação, oportunidade na qual, se constatar a necessidade, poderá realizar diligências e requisitar informações do ente jurisdicionado, retornando os autos conclusos após a instrução.

Porto Velho/RO, 19 de abril de 2024.

(assinado eletronicamente)
OMAR PIRES DIAS
Conselheiro Substituto em substituição regimental

Matrícula 468