



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**URGENTE: ABERTURA DO
CERTAME EM 10.10.2025, às
9h**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, por intermédio do seu Procurador de Contas infra-assinado, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e a fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, fundado nas disposições contidas nos artigos 80, I, e 81 da Lei Complementar n.º. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno dessa Corte de Contas, **formula**

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

em face de **PAULO HENFIQUE DOS SANTOS** - Prefeito; **FLAVIO ROGÉRIO PAIVA** - Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos; e **SAMARA RAQUEL KUSS DE SOUZA** - Agente de Contratação; todos do quadro de pessoal do Município de Machadinho do Oeste, ente sediado na Avenida Rio de Janeiro, N° 3098, Bairro - CENTRO, CEP: 76868-000, em razão de ilicitudes atinentes à **Concorrência Eletrônica nº. 12/2025**, publicada no Diário Oficial do Estado de Rondônia em **11.9.2025**, consoante as razões fáticas e jurídicas adiante dispostas:

1. Dos fatos

O Ministério Público de Contas tomou conhecimento da deflagração, pelo Município de Machadinho do Oeste, da Concorrência Eletrônica nº. 12/SEMOSP/2025¹, cujo aviso de licitação foi publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 173, de 11.9.2025.

O certame tem por objeto a "contratação de empresa para prestação de serviços de revitalização e construção de novas vias urbanas em diversas localidades do município, compreendendo pavimentação asfáltica com tratamento superficial duplo (TSD), recapeamento asfáltico, sinalização viária horizontal e vertical, implantação de drenagem profunda e execução de calçadas com

¹https://transparencia.machadinho.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=1347¶metrotela=licitacao&anomod=2025&ug=1



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

acessibilidade, em diversas localidades do município de Machadinho D'Oeste/RO, por meio de Sistema de Registro de Preços”.

A contratação foi estimada em **R\$ 52.476.906,28 (cinquenta e dois milhões, quatrocentos e setenta e seis mil novecentos e seis reais e vinte e oito centavos)**, e a abertura do certame está agendada para o dia **10.10.2025**.

Ocorre que quando da análise do instrumento convocatório, esse *Parquet* de Contas identificou a existência de diversas irregularidades que maculam, a princípio, o procedimento licitatório.

Tais inconsistências, é bom enfatizar, foram constatadas em análise preliminar e não exauriente, e, bem por isso, eventuais ilicitudes complementares podem ser desnudadas durante a tramitação do calhamaço nessa Corte.

Ainda assim, os ilícitos diagnosticados, nos moldes a serem detalhados em linhas futuras, demonstram-se graves o suficiente a justificar a atuação preventiva da Corte de Contas, permitindo a adoção de medidas com o desiderato de prevenir a concretização dos vícios revelados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

2. Do Direito e das Responsabilidades

2.1. Do cabimento e da legitimidade

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas por meio do manejo de representações e denúncias, ambos institutos que visam a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correção.

O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação, é a qualidade do sujeito ativo, haja vista serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo em que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

Nessa Corte, a representação é tratada no **capítulo IV-A** da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir do **art. 52-A**. Ei-lo:

Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas:

I - as unidades técnicas do Tribunal, nos termos do art. 85, II, desta Lei Complementar;

II - as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do Regimento Interno;

III - os Ministérios Públicos de Contas, o Ministério Público da União e os dos Estados;

IV - os Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

V - os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1 do art. 74 da Constituição Federal;
VI - os Senadores da República, os Deputados Federais e Estaduais, Vereadores, Juizes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;
VII - os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n.º. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres;
VIII - outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de Lei específica.”

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 79 ao art. 82-A, deixando assente no §2º do art. 82-A que seu trâmite ocorrerá conforme o rito dos feitos relativos à Fiscalização de Atos e Contratos, definido nos arts. 62 a 65 do RITCE-RO.

Outrossim, não há dúvidas do cabimento da presente representação, já que o suposto desvio da boa conduta administrativa diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (ilegalidades em licitação pública).

De outra banda, o autor da representação é o Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e cuja legitimidade ativa é expressa, nos exatos termos no inciso III do art. 52-A da Lei orgânica do TCE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Aliás, a legitimidade do MPC no oferecimento de Representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.

O que se pretende, portanto, por meio desta Representação, é averiguar os atos da administração e, caso confirmadas as irregularidades descritas no pórtico deste instrumento, provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a com a Constituição Federal, de modo que o Estado de Rondônia e todas suas entidades vinculadas possam adequar-se aos ditames da Lei Maior.

2.2 Das ilicitudes identificadas

2.2.1. Da Utilização Indevida do Sistema de Registro de Preços (SRP)

a) Do Risco do "Contrato Guarda-Chuva", da Indefinição do Local de Execução e Do Imperativo de um Projeto Básico Adequado

O TCU possui entendimento consolidado no sentido de vedar a utilização do SRP para a contratação de objetos incertos, indefinidos e, crucialmente, sem a prévia e exata delimitação dos locais onde as intervenções serão realizadas².

No caso em apreço, a expressão contida no edital, "em diversas localidades do município", é

² Acórdãos 2176/2022, 1767/2021, 1213/2021, 3143/2020, todos do Plenário do TCU.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

precisamente o gatilho que atrai a incidência dessa jurisprudência restritiva. Tais contratações são pejorativamente conhecidas como "contratos guarda-chuva", que servem como um cheque em branco para a Administração, em total desacordo com o princípio do planejamento.

A indefinição dos locais de execução impede, na prática, a elaboração de um projeto básico adequado, pois as condições de solo, topografia, geologia, interferências com redes de serviços públicos (água, esgoto, energia) e impactos de vizinhança são elementos essenciais que variam drasticamente de um ponto a outro do município.

A jurisprudência dos órgãos de controle é pacífica e rigorosa ao considerar a licitação de obra com base em projeto básico deficiente como uma irregularidade de natureza grave, passível até mesmo de anulação do certame.

Saliente-se que um projeto básico adequado é aquele que contém o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra e permitir a avaliação do seu custo.

Para o objeto em questão, é factualmente impossível elaborar um único "projeto básico padronizado" que atenda a essas exigências para todas as "diversas localidades" do município, especialmente para as obras novas de construção de vias e drenagem. A tentativa de fazê-lo resultou, inevitavelmente, em um projeto genérico,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

omisso e, portanto, legalmente deficiente.

Nesse cenário, a licitação se transforma em uma mera disputa por uma "ata da planilha SINAPI", uma prática dotada de imprecisão e alto potencial de dano ao erário, devendo ser obstada pela atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO).

b) Da Possibilidade de Utilização do SRP em Obras

Avançando, importante ressaltar que a legislação anterior, notadamente a Lei nº 8.666/1993, era omissa quanto à utilização do SRP para obras, o que levou os Tribunais de Contas a consolidarem um entendimento majoritariamente restritivo, vedando sua aplicação, salvo para pequenos reparos.

A Lei nº 14.133/2021 representou uma inovação ao admitir expressamente, em seu art. 82, § 5º³, a utilização do SRP para a contratação de obras e serviços de engenharia. Contudo, essa permissão não constitui uma

³ Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
[...]

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
IV - atualização periódica dos preços registrados;
V - definição do período de validade do registro de preços;
VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

"carta branca" para a Administração. Pelo contrário, o legislador, ciente dos riscos, impôs condições rigorosas e cumulativas, detalhadas no art. 85 da mesma lei, que funcionam como barreiras de contenção para evitar o uso indiscriminado e inadequado do sistema.

Para que a contratação de obras e serviços de engenharia por SRP seja lícita, nos termos do art. 85, I e II⁴ da Lei de Licitações, a Administração deve demonstrar no processo administrativo, de forma inequívoca, o atendimento simultâneo aos seguintes requisitos:

1. Existência de Projeto Padronizado:

O primeiro requisito é a existência de um projeto padronizado, seja ele um termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou executivo. O conceito de "projeto padronizado" refere-se a um modelo que pode ser replicado em diferentes locais com um mínimo de adaptações necessárias às especificidades de cada terreno.

A padronização é, portanto, o pilar que sustenta a viabilidade do SRP para obras, pois é ela que permite a definição prévia de custos unitários aplicáveis a múltiplas execuções futuras.

⁴ Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

2. Ausência de Complexidade Técnica e Operacional

O segundo requisito, intrinsecamente ligado ao primeiro, é a ausência de complexidade técnica e operacional. Uma obra ou serviço complexo é aquele que exige soluções de engenharia customizadas, estudos aprofundados (geotécnicos, topográficos, hidrológicos) e um planejamento específico para cada local de intervenção, o que inviabiliza a padronização.

A lei busca restringir o uso do SRP aos chamados "serviços comuns de engenharia", cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais de mercado.

Em oposição, os "serviços especiais de engenharia", caracterizados pela alta heterogeneidade e complexidade, devem ser objeto de contratação específica e individualizada, sendo incompatíveis com o SRP.

3. Necessidade Permanente ou Freqüente

Por fim, a Administração deve comprovar que a necessidade daquela obra ou serviço é permanente ou freqüente. Este requisito visa garantir que o SRP seja utilizado para demandas recorrentes, que justifiquem o esforço de manter uma ata de preços vigente e a mobilização da empresa contratada para múltiplas ordens de serviço.

A análise desses requisitos revela que eles



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

não são meras formalidades burocráticas, mas filtros de legalidade interdependentes e lógicos. Um projeto só pode ser verdadeiramente padronizado (requisito 1) se não for tecnicamente complexo (requisito 2). E só faz sentido econômico e administrativo manter uma ata de registro de preços para um projeto padronizado se houver uma necessidade frequente de sua execução (requisito 3).

A falha em demonstrar o cumprimento de qualquer um desses filtros compromete a legalidade de todo o procedimento licitatório, pois evidencia o desvirtuamento do instituto.

Na situação em apreço, infere-se, da análise das parcelas do objeto, que a "implantação de drenagem profunda" e a "construção de novas vias" são, por definição técnica, obras de engenharia de alta complexidade.

A drenagem profunda exige estudos hidrológicos para delimitação de bacias de contribuição, estudos geotécnicos para definir a estabilidade de valas e a necessidade de escoramentos, e um dimensionamento hidráulico preciso para cada trecho. A construção de uma nova via envolve serviços de terraplanagem, execução de base, sub-base e sub-leito, cujas soluções dependem inteiramente das características do solo local.

Tais obras são, portanto, incompatíveis com a padronização e a ausência de complexidade exigidas pelo art. 85 da Lei nº 14.133/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

O risco de se aplicar um "projeto padrão" a contextos variados é concreto e grave. A tentativa de padronizar o que não é padronizável leva a soluções de engenharia inadequadas, com conseqüente desperdício de recursos públicos e baixa qualidade da obra.

Todo o contexto narrado materializa grave irregularidade, que pode gerar, entendo, a anulação do certame, acaso não sejam adotadas medidas incisivas de saneamento.

2.2.2. Da Ausência de Parcelamento do Objeto

O ordenamento jurídico pátrio, notadamente no campo das contratações públicas, consagra o parcelamento do objeto como regra geral e impositiva. Tal diretriz não constitui mera faculdade do gestor, mas um dever funcional cujo descumprimento exige robusta e inequívoca motivação.

A Lei nº 14.133/2021 é explícita ao determinar, em seu art. 47, inciso II,⁵, que as licitações devem observar o parcelamento quando a solução for "tecnicamente viável e economicamente vantajoso".

Tal redação, mais direta e assertiva que a

⁵ Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. (grifou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

da legislação anterior (Lei nº 8.666/93), reforça o caráter mandatório da divisão, eliminando margens para interpretações discricionárias que se afastem da finalidade da norma: **ampliar a competição e obter a proposta mais vantajosa para a Administração.**

A lógica subjacente é a de que, ao dividir um objeto complexo em partes menores e autônomas, possibilita-se a participação de um número maior de empresas, inclusive aquelas de menor porte ou mais especializadas, que não teriam capacidade técnica ou financeira para assumir a totalidade do contrato.

Essa orientação legal é um reflexo direto da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), materializada na Súmula nº 247, que permanece como pilar interpretativo da matéria:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispoem de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

Tal súmula não concretiza apenas uma diretriz, mas a expressão de princípios constitucionais, como a isonomia e a busca pela proposta mais vantajosa,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

insculpidos no art. 37, XXI, da Constituição Federal⁶.

Portanto, a decisão de não parcelar um objeto divisível é presumidamente restritiva à competitividade e, por conseguinte, potencialmente lesiva ao erário.

A regra do parcelamento, embora imperativa, não é absoluta. A própria legislação e a jurisprudência admitem exceções, condicionando-as, contudo, a uma demonstração cabal por parte do gestor público.

O ônus de provar que o parcelamento é tecnicamente inviável ou economicamente desvantajoso recai inteiramente sobre a Administração. Essa comprovação deve ser prévia, formalizada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), **e baseada em dados concretos, e não em meras alegações genéricas.**

As exceções legítimas podem ser agrupadas em duas categorias principais:

⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

a) Inviabilidade Técnica

Ocorre quando a divisão do objeto compromete a sua funcionalidade, a coerência do conjunto ou a responsabilidade técnica.

O exemplo clássico, citado pela doutrina e pelo TCU⁷, é a contratação da fundação de um edifício separadamente da sua superestrutura. Nesse caso, a interdependência é absoluta, e uma parcela isolada não tem utilidade.

A simples alegação de que os serviços são "interligados" ou que a gestão seria "mais complexa" não configura inviabilidade técnica. É preciso demonstrar, por meio de laudos de engenharia ou estudos fundamentados, que a separação é impraticável e prejudicial ao resultado final.

b) Desvantagem Econômica

Essa justificativa é frequentemente invocada, mas raramente comprovada de forma adequada. A desvantagem econômica pode se manifestar pela perda de economia de escala ou pelo aumento excessivo dos custos de gestão contratual.

Contudo, não basta afirmar que a contratação global gera "ganho de escala". O gestor tem o

⁷ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-8-justificativas-para-o-parcelamento-ou-nao-da-contratacao/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

dever de demonstrar numericamente essa vantagem. Isso exige, no mínimo, um estudo comparativo que estime os custos de múltiplos contratos (incluindo os custos administrativos de gestão) e os compare com o custo estimado de um contrato único, demonstrando que este último é, de fato, inferior.

A ausência dessa demonstração objetiva torna a justificativa vazia e configura irregularidade grave, como já apontado por diversos Tribunais de Contas.

A jurisprudência do TCU é pacífica: "Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública"⁸.

A falta dessa prova robusta caracteriza vício de motivação do ato administrativo, tornando o certame passível de anulação.

In casu, as razões da municipalidade para o não parcelamento do objeto foram elencadas, respectivamente, no Projeto Básico e no Estudo Técnico Preliminar, *in verbis*:

Projeto básico

"7. JUSTIFICATIVA DO NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO

A presente contratação não será parcelada, conforme análise técnica realizada durante a fase de planejamento e elaboração do Estudo Técnico

⁸ Nesse sentido, Acórdão 2529/2021-TCU-Plenário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Preliminar.

De acordo com o art. 47 da referida Lei, o parcelamento do objeto deve ser promovido sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso, visando ampliar a competitividade, evitar a concentração de mercado e assegurar a economicidade. No entanto, para este caso específico, o parcelamento foi descartado com base nos seguintes fundamentos:

- **Unidade técnica do objeto:** A contratação abrange um conjunto de serviços interdependentes de revitalização e construção de vias urbanas, cujas etapas demandam coordenação técnica integrada e contínua, de modo que o parcelamento poderia comprometer a execução sequencial e harmônica das atividades previstas.
- **Responsabilidade técnica centralizada:** A execução do objeto por um único responsável permite o acompanhamento unificado, facilita a fiscalização, reduz riscos contratuais e evita conflitos de interface entre diferentes contratados.
- **Ganho de escala e eficiência logística:** A contratação global possibilita economia de escala na aquisição de materiais, mobilização de equipes, equipamentos e maquinário, além de garantir maior agilidade na execução do cronograma físico-financeiro.
- **Racionalização da gestão contratual:** A divisão em múltiplos contratos implicaria aumento dos custos administrativos com a gestão, fiscalização e controle de contratos distintos, contrariando os princípios da economicidade e da eficiência.

Dessa forma, conclui-se que **o parcelamento do objeto não é tecnicamente viável nem economicamente vantajoso**, razão pela qual opta-se pela **execução integral** da obra sob regime de empreitada por preço global.”

Estudo Técnico Preliminar

“11 - JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO DO OBJETO

A contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de revitalização e construção de novas vias urbanas é uma ação essencial para o desenvolvimento urbano e melhoria da infraestrutura viária do município. No entanto, ao analisar a viabilidade do parcelamento desse objeto, concluiu-se que a divisão do objeto em várias parcelas não se aplica de forma eficiente para atender às necessidades do projeto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

1. Complexidade e Interdependência dos Serviços: O projeto de revitalização e construção de novas vias exige um trabalho integrado e contínuo, sem a possibilidade de divisão em fases independentes sem comprometer a qualidade e a eficácia dos serviços. As diversas etapas, como terraplanagem, pavimentação, drenagem, sinalização e outros, estão interligadas e devem ser executadas de forma sequencial e coordenada para garantir a durabilidade e a segurança das obras.

2. Economia de Escala: A contratação do serviço de forma global, sem parcelamento, permite a negociação de um valor mais vantajoso, aproveitando-se das economias de escala que são mais favoráveis quando se trata de serviços de grande porte. O parcelamento do objeto poderia resultar em custos mais elevados, devido à fragmentação dos contratos e à necessidade de contratação de várias empresas, aumentando os custos administrativos e logísticos.

3. Prazo de Execução: A obra envolve diversas localidades e a execução de um conjunto de intervenções de forma simultânea ou sequencial, o que exige um cronograma unificado e contínuo. O parcelamento poderia impactar no prazo global de execução, dificultando o acompanhamento e aumentando a possibilidade de atrasos.

4. Viabilidade Técnica e Operacional: O parcelamento da contratação pode dificultar a coordenação e o controle das obras, uma vez que diferentes fornecedores poderiam ser responsáveis por diferentes trechos ou tipos de serviço. A centralização da contratação em uma única empresa permite uma melhor gestão de todo o processo, garantindo que a obra seja realizada de maneira mais eficiente e dentro dos padrões exigidos.

5. Exigências de Qualidade e Segurança: A revitalização e construção de vias urbanas requerem alta qualidade técnica e segurança, aspectos que podem ser comprometidos quando o contrato é fracionado, uma vez que diferentes empresas podem adotar abordagens e padrões de qualidade distintos. Ao concentrar os serviços em uma única contratada, a administração pode garantir que os requisitos técnicos sejam atendidos de forma uniforme e que as obras atendam a todos os critérios de segurança e qualidade exigidos.

Diante do exposto, conclui-se que o parcelamento do objeto "Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Revitalização e Construção de Novas Vias Urbanas" não é viável, sendo mais eficiente e econômico optar pela contratação global, considerando a complexidade, a interdependência dos serviços, a economia de escala e a necessidade de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

controle centralizado para garantir a execução satisfatória da obra.”

Inferre-se que as justificativas apresentadas são genéricas, teóricas e desprovidas da comprovação fática e documental exigida pela legislação e pela jurisprudência dos órgãos de controle.

A análise pormenorizada de cada argumento revela sua insuficiência, conforme detalhado abaixo:

Tabela 1: Análise Crítica das Justificativas da Administração para o Não Parcelamento

Justificativa da Administração	Fundamento Legal/Jurisprudencial Exigido	Análise de Aderência e Suficiência	Precedentes Relevantes (TCU/ TCEs)
1. Unidade técnica e interdependência	Demonstração de inviabilidade técnica real, onde a separação compromete a funcionalidade do todo. (Art. 40, §4º, II, Lei 14.133/21; Súmula 247/TCU)	Argumento genérico. Não demonstra por que a coordenação entre múltiplos contratos é inviável. Os serviços (drenagem, pavimentação, sinalização, calçadas) são especialidades distintas da engenharia e funcionalmente divisíveis. A execução em "diversas localidades" sugere clara divisibilidade geográfica. Ausência de laudo técnico comprobatório.	Contraria o entendimento do Acórdão TCE-GO que rejeitou justificativas genéricas para não parcelar obras rodoviárias. O TCU exige prova robusta, não mera alegação. ▾
2. Responsabilidade técnica centralizada	A dificuldade de gestão não é justificativa válida para restringir a competição. A responsabilidade pode ser definida contratualmente para cada lote. (Súmula 247/TCU)	Confunde conveniência administrativa com interesse público. A gestão de múltiplos contratos é uma competência inerente à Administração. O argumento ignora a possibilidade de mitigar riscos por meio de projetos bem definidos e fiscalização eficaz.	O TCU rechaça a "dificuldade de gestão" como motivo para aglutinar objetos, pois isso privilegia a comodidade do gestor em detrimento da economicidade. ▾
3. Ganho de escala e eficiência logística	Demonstração numérica e objetiva, por meio de estudo de mercado e planilhas comparativas, de que o custo global é inferior à soma dos custos parcelados. (Acórdão 2529/2021-TCU-Plenário)	Mera presunção, sem qualquer evidência documental. Não há estudo comparativo de preços que comprove a alegada economia. O risco de sobrepreço pela ausência de competição pode anular qualquer suposta vantagem. ▾	O gestor tem o ônus de provar a vantagem econômica, não apenas alegá-la. A ausência de estudos que fundamentem a decisão é falha grave. ▾
4. Racionalização da gestão contratual	O custo de gestão deve ser objetivamente ponderado contra o benefício econômico da competição ampliada. (Art. 47, § 1º, II, Lei 14.133/21)	Argumento similar ao da responsabilidade centralizada. A eficiência administrativa não pode ser pretexto para a ineficiência econômica decorrente da falta de competição. Não há demonstração de que os custos de gestão seriam proibitivos a ponto de justificar a restrição.	A eficiência administrativa deve ser buscada, mas não pode ser um fim em si mesma a ponto de violar o postulado da competitividade. ▾
5. Exigências de Qualidade e Segurança	A qualidade é garantida por projetos, especificações técnicas e fiscalização rigorosa, não pelo número de contratados.	Argumento falacioso. A premissa de que múltiplos contratados implicam em múltiplos padrões de qualidade é falsa se o edital e os projetos forem claros e impositivos. A Administração detém o poder-dever de exigir o mesmo padrão de todos os executores.	A definição precisa do objeto é a regra indispensável da competição e da garantia de qualidade, conforme Súmula 177 do TCU. A qualidade é um requisito do edital, não um resultado da contratação única. ▾

Com base na análise minuciosa da legislação, da doutrina e, principalmente, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

jurisprudência pacificada dos Tribunais de Contas, conclui-se que as justificativas apresentadas pelo Município de Machadinho do Oeste para o não parcelamento do objeto são manifestamente insuficientes e genéricas, não cumprindo o ônus probatório exigido pela ordem jurídica para afastar a regra aplicável.

2.2.3. Da Proibição de Participação de Empresas Reunidas em Consórcio

O edital de licitação em análise proíbe a participação de empresas reunidas em consórcio, a teor do disposto nas suas cláusulas 2.5.3 e 2.5.10, senão vejamos:

"2.5 - Não poderão disputa essa licitação:

2.5.3. Empresa, isoladamente ou em consórcio não seria vantajoso para a Administração Pública contratar empresas em regime de consórcio, tendo em vista que estas empresas passariam a ter responsabilidade solidária no que concerne às obrigações trabalhistas e previdenciárias em observância ao que segue no art. 15, Lei nº 14.133/2021, o que traria riscos para a contratação, podendo gerar graves repercussões para o cumprimento do contrato celebrado com o Município, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;
[...]

2.5.10. Pessoas jurídicas reunidas em consórcio devido ser um estímulo a prática de infrações contra a ordem econômica pelas concorrentes em observância ao que segue no art. 15, Lei nº 14.133/2021;"



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

As cláusulas 2.5.3 e 2.5.10 podem ser **consideradas irregulares**, por conter uma justificativa falha e em desacordo com a própria legislação que invoca, além de apresentar uma redação confusa que mistura diferentes vedações legais.

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, no seu art. 15, que "**salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas**". (grifou-se)

A regra geral, de admissão de consórcios nas licitações, constitui maneira de ampliar a competitividade e permitir a participação de empresas que, isoladamente, não teriam condições técnicas ou econômicas de executar o objeto contratado.

A vedação à participação de consórcios é uma medida excepcional e, como tal, deve ser devidamente motivada em estudos técnicos preliminares que demonstrem, **de forma concreta e objetiva**, o prejuízo que a formação de consórcios traria para a licitação ou para a execução do contrato.

Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

"FISCALIZAÇÃO. EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. PROJETOS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA. IRREGULARIDADES GRAVES. MULTA.

1. Estimativa de valores da licitação não justificada nos termos estabelecidos pelo art.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

23, § 2º, da Lei n. 14.133/21, configurando, demais disso, violação ao princípio da economicidade e aos arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133/21.

2. Justificativa insuficiente da escolha de vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, descumprindo os arts. 5º e 15 da Lei n. 14.133/21.

3. Irregularidades de natureza grave.

4. Confirmação da tutela de urgência, para o fim de ser julgado **ilegal, com pronúncia de nulidade, o edital de licitação em exame.**

5. Apuradas condutas dos responsáveis pelos fatos ilícitos remanescentes e as suas contribuições para as graves infrações à norma legal, deve-se aplicar multa do art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/96. 6. Determinação de ações corretivas. 7. Arquivamento.

INTEIRO TEOR: [...] O entendimento sustentado pelos órgãos de instrução, com os quais convirjo, é compatível com a jurisprudência deste Tribunal de Contas. Independentemente da classificação da escolha como discricionária, **primando pela ampliação da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa, sempre se exigiu adequada motivação para a vedação à participação na licitação de empresas reunidas em consórcio** (mesmo na perspectiva da disposição ligeiramente diversa do art. 33 da hoje revogada Lei n. 8.666/9317). ([ACÓRDÃO n. 00988/24 - 1ª Câmara TCE/RO](#)).

Nessa mesma esteira caminha a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“Enunciado

No âmbito da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o silêncio do edital acerca da participação de consórcio de empresas em certame licitatório equivale à sua autorização, **ao passo que a decisão quanto à vedação dessa participação, por ser discricionária, deve estar prevista no instrumento convocatório e devidamente motivada no processo administrativo** (art. 15 da Lei 14.133/2021)”. grifou-se) Acórdão 2214/2025-Segunda Câmara

Além disso, em recentíssima manifestação, a Corte de Contas da União destacou peculiaridade relacionada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

aos certames cujos objetos sejam de "grande vulto ou complexidade" - ocasião em que a participação dos consórcios torna-se obrigatória, veja-se:

"Cabe ao gestor, em sua discricionariedade, a decisão de admitir, ou não, a participação de empresas organizadas em consórcio na licitação, contudo, **na hipótese de objeto de grande vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa.** ([Acórdão 2214/2025-Segunda Câmara - TCU](#))".

No caso em apreço, o item 6 do Projeto Básico (Anexo I) afirma ser a pretensa contratação de "**complexidade e abrangência relevantes, justificando a adoção de modalidade que proporcione ampla publicidade e concorrência**", de modo que, à luz do entendimento do TCU, a restrição da participação de consórcios no certame mostra-se irregular.

Adiante, tem-se que a justificativa apresentada na cláusula 2.5.3 do Edital é genérica, abstrata e **baseada em uma premissa falsa**. Deveras, O argumento central da proibição de participação de consórcios é que a responsabilidade solidária das empresas consorciadas por obrigações trabalhistas e previdenciárias "traria riscos para a contratação". Esta justificativa é manifestamente improcedente e contraditória.

A responsabilidade solidária, prevista no Art. 15, V, da Lei nº 14.133/2021⁹, é, na verdade, uma

⁹ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

garantia adicional para a Administração Pública e para os trabalhadores.

O dispositivo garante que, em caso de inadimplência de uma das empresas do consórcio, a Administração pode cobrar o cumprimento da obrigação (incluindo o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias) de qualquer uma das outras integrantes, que respondem pela totalidade da dívida.

Nesses moldes, a solidariedade mitiga o risco para o Poder Público, e não gera, ao contrário do disposto no edital, o seu aumento, na medida em que a Administração se beneficia de uma garantia mais robusta de que todas as obrigações contratuais serão cumpridas, reduzindo a possibilidade de ser acionada judicialmente como responsável subsidiária por débitos não pagos pela contratada.

Portanto, o argumento de que a solidariedade não seria vantajosa é ilógico e depõe contra o próprio interesse público que a licitação deveria proteger.

Além disso, o pressuposto é contraditório com o que dispõe o item 25 do próprio Edital em análise, que, ao possibilitar a **subcontratação** (subitem 25.1), prevê que **a contratada responde solidariamente "pelos atos e**

[...]

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

omissões do(s) subcontratado(s), inclusive quanto à observância das obrigações trabalhistas, previdenciárias..." (subitem 25.2).

Em suma, ora afirma-se ser a eventual responsabilização solidária das obrigações trabalhistas e previdenciárias óbice para o desempenho dos serviços a serem contratados (ao vedar a participação de consórcios), ora afirma-se ser plausível (ao possibilitar a subcontratação).

Nesse sentido, evoca-se jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná que julgou insuficiente a justificativa de vedação à participação de consórcios em certame relacionada aos supostos riscos de responsabilização solidária entre as consorciadas:

O Anexo VII do Edital de Concorrência n. 001/2025 apresenta a "Justificativa da não participação de Consórcio e Cooperativa", alegando, genericamente, que o aceite da participação de empresas reunidas em consórcio trata-se de mero ato discricionário da Administração e que, nesse caso, **a vedação se justificaria pela baixa complexidade do objeto licitado e pela existência de riscos na responsabilidade solidária entre as empresas consorciadas** [...]

Segundo o art. 15 da nova Lei de Licitações, a vedação a consórcios tornou-se exceção. Contudo, desde que devidamente motivada, a proibição não comporta censura.

Portanto, deve-se admitir, como regra, a participação de empresas reunidas em consórcio, salvo nas hipóteses em que existente justificativa razoável para a sua vedação. O Acórdão supracitado admite como razoável, por exemplo, a vedação à participação de consórcio quando tratar-se de licitação com objeto de baixa complexidade e de pequeno valor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Nesse caso, como destacado pelo representante na petição inicial, há contradição na justificativa apresentada pelo consórcio, uma vez que, tanto o termo de referência quanto o estudo técnico preliminar dispõem que os serviços licitados foram definidos como atividades de alta complexidade, enquanto o Edital prevê que a vedação ao consórcio se justifica pela baixa complexidade do objeto da contratação [...]

Ante o exposto, em sede de cognição sumária, considerando as contradições entre o estudo técnico preliminar e o edital, **entende-se que as justificativas apresentadas pela entidade não legitimam a vedação ao consórcio, configurando afronta aos arts. 15 e 18 da Lei n. 14.133/21.** ([ACÓRDÃO Nº 943/25 - Tribunal Pleno TCE/PR](#) - Representação da Lei de Licitações. Consorcio Intermunicipal Caiua-Ambiental. Deferimento de medida cautelar. Despacho n. 603/25 - GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.)

Vale ainda destacar que a parte final da cláusula referenciada é extremamente confusa e parece mesclar, de forma incorreta, duas vedações distintas previstas na Lei de Licitações, a saber:

- Vedação à participação de consórcios (Art. 15): A primeira parte da cláusula tenta, sem sucesso, justificar essa proibição.

- Vedação à participação do autor do projeto (Art. 14, I e II): A segunda parte ("...responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente...") refere-se a uma proibição completamente diferente, que impede a participação na licitação daquele que elaborou o projeto, a fim de evitar direcionamento e garantir a isonomia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Essa redação truncada e mal elaborada compromete a clareza do edital, gerando insegurança jurídica aos licitantes e demonstrando um grave erro na formulação do ato convocatório.

Em resumo, tem-se que a disposição contida no instrumento convocatório deve ser considerada irregular e passível de impugnação pelos seguintes motivos:

a) Fundamentação inválida: utiliza um argumento falacioso ao tratar a responsabilidade solidária (uma garantia para a Administração) como um risco;

b) Restrição indevida à competitividade: veda a participação de consórcios sem uma motivação técnica plausível e comprovada, violando a regra geral da Lei nº 14.133/2021;

c) Redação defeituosa: apresenta um texto confuso que mistura indevidamente diferentes hipóteses de vedação à participação, violando o princípio da clareza que deve nortear os editais de licitação.

2.2.4. Dos Requisitos de Qualificação-Técnica

O regramento relacionado à qualificação-técnica de licitantes está consolidado no artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, valendo destacar que o inciso I¹⁰

¹⁰ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

estabelece que a documentação para qualificação técnico-profissional será restrita à "**apresentação de profissional**, devidamente registrado no conselho profissional competente, [...] detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação".

O ponto mais crucial dessa nova redação em comparação ao texto anterior, inserido no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93¹¹, é a **omissão deliberada** da expressão "possuir em seu quadro permanente".

Essa supressão não foi um lapso do legislador, mas um ato consciente e intencional para eliminar a ambiguidade que gerou décadas de litígios e incerteza jurídica. Ao remover o termo problemático, o legislador pôs fim à base legal para interpretações restritivas que exigiam vínculo empregatício.

I - **apresentação de profissional**, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação; (grifou-se)

¹¹ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

I - capacitação técnico-profissional: **comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente**, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (grifou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

A nova e simplificada linguagem – "apresentação de profissional" – efetivamente codifica em lei a jurisprudência flexível e consolidada do TCU. A norma agora está alinhada ao entendimento da Corte de Contas de que qualquer instrumento jurídico válido que demonstre a disponibilidade do profissional para o projeto é suficiente.

A questão deixou de ser "este profissional é empregado da empresa?" para se tornar "a empresa licitante pode garantir que a expertise deste profissional será aplicada ao projeto?".

Para reforçar essa mudança de foco, o § 6º¹² do mesmo artigo 67 estabelece que o profissional indicado "deverá participar da obra ou serviço objeto da licitação". Esta é a verdadeira e mais eficaz garantia para a Administração Pública.

A lei deslocou a ênfase de uma verificação prévia do status de emprego para uma obrigação contratual de participação efetiva após a adjudicação do objeto. A sanção pelo descumprimento dessa obrigação é contratual, e não mais uma causa de inabilitação baseada em um formalismo. Essa abordagem é mais racional, eficiente e alinhada à dinâmica das relações profissionais modernas.

¹² § 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do **caput** deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Com o arcabouço legal e jurisprudencial devidamente estabelecido, necessário se faz examinar o disposto no item 5.1, "b", do edital de licitação, que estabelece:

"b) **O Licitante deve possuir em seu quadro, na data da entrega da proposta, Engenheiro Civil ou Arquiteto, que atuará como responsável técnico pela execução dos serviços, detentor de Certidão de Acervo Técnico emitida pela entidade profissional competente (Conselho de Classe), relativa a serviços de características semelhantes ao objeto deste edital.**" (grifou-se)

A cláusula contém dois vícios de ilegalidade manifestos e independentes, que maculam, salvo alteração da redação empregada, o certame.

O primeiro diz respeito ao texto que espelha diretamente aquele superado da Lei nº 8.666/1993. Conforme exposto anteriormente, a Lei nº 14.133/2021 aboliu a exigência de "possuir em seu quadro permanente", substituindo-a pela mais ampla e flexível "apresentação de profissional".

Ao insistir na terminologia antiga, o edital ignora a alteração legislativa e tenta impor um padrão restritivo que não encontra mais amparo legal, materializando um anacronismo jurídico que viola diretamente o artigo 67, I, da Lei nº 14.133/2021.

Avançando, verifica-se que o requisito temporal relacionado à necessidade de comprovação do vínculo "na data da entrega da proposta" constitui o segundo e igualmente fatal vício da cláusula.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Isso porque a jurisprudência pacífica do TCU¹³, construída ao longo de anos para mitigar os efeitos anticompetitivos da legislação anterior, estabeleceu que a exigência de comprovação de vínculo na fase de habilitação é um ônus desproporcional e ilegal.

O requisito onera desnecessariamente todos os participantes do certame com custos e formalidades que só seriam pertinentes para o vencedor. O momento adequado para a Administração exigir a prova do vínculo que garantirá a participação do profissional é na assinatura do contrato.

Ao antecipar essa exigência para a data da entrega das propostas, a cláusula do edital afronta os princípios da competitividade, razoabilidade e eficiência que regem a licitação pública, os quais foram prestigiados pela **Súmula 272 do TCU**, que assim dispõe:

"No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento **os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.**"

Em suma, a cláusula é duplamente ilegal, falhando ao estipular a *forma* do vínculo ("em seu quadro")

¹³ [Acórdão 2353/2024 - Segunda Câmara TCU](#) - A comprovação de *vínculo* entre o *licitante* e o seu *responsável técnico* deve ser exigida **apenas quando da assinatura do contrato**, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação, podendo essa comprovação se dar por meio de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

e ao definir o *momento* da comprovação ("na data da entrega da proposta").

Ambos os requisitos são resquícios de um regime legal superado, contrariam frontalmente a legislação vigente e a jurisprudência sedimentada, e servem apenas para restringir a competição sem agregar qualquer garantia indispensável à boa execução do futuro contrato.

2.2.5. - Da Ausência de Opção de Garantia a ser Apresentada pela Contratada

O *caput* do artigo 96 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que "a critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos".

A redação do dispositivo é clara ao conferir à Administração Pública uma margem de discricionariedade para decidir sobre a conveniência e a oportunidade de *exigir ou não* a prestação de garantia em cada contratação específica. Essa decisão, contudo, não é isenta de motivação.

Inserida na fase de planejamento da contratação, a deliberação sobre a necessidade da garantia e sobre o seu percentual – respeitados os limites legais dos artigos 98 e 99 da Lei de Licitações – deve ser devidamente justificada nos autos do processo administrativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Trata-se de uma medida de cautela que, se imposta de forma desnecessária ou desproporcional, pode onerar indevidamente o custo do contrato e, conseqüentemente, afastar potenciais interessados, em prejuízo à busca pela proposta mais vantajosa.

Uma vez que a Administração, no exercício de sua discricionariedade, decide pela exigência da garantia contratual, a sua liberdade de atuação encontra um limite claro na lei. O § 1º do artigo 96 é redigido em termos imperativos: "**Caberá ao contratado optar** por uma das seguintes modalidades de garantia:".

A utilização do verbo "caber", no sentido de competência e direito, conjugado ao verbo "optar", que denota escolha, não deixa margem para interpretação diversa: a lei atribui ao particular, e não à Administração, a titularidade da escolha da modalidade de garantia a ser prestada.

A previsão constitui direito subjetivo do contratado, que não pode ser suprimido ou limitado pelo agente público por meio do edital. Esse entendimento é corroborado pela doutrina e por orientações de órgãos de controle, que pacificamente afirmam que, embora a decisão de exigir a garantia seja da Administração, a escolha da modalidade é, em regra, do contratado.

Portanto, a atuação administrativa se desdobra em dois momentos distintos com naturezas jurídicas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

diversas: um primeiro, discricionário, relativo à decisão de exigir a garantia; e um segundo, vinculado, no qual, uma vez feita a exigência, a Administração deve obrigatoriamente submeter-se ao rol de opções que a lei confere ao particular.

O § 1º do artigo 96 da Lei nº 14.133/2021 elenca, em rol que a doutrina majoritária considera taxativo (*numerus clausus*), as formas pelas quais a garantia pode ser prestada.

A versão atual do dispositivo, com a alteração promovida pela Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023, prevê quatro modalidades:

“Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

Apesar disso, o item 8.4.2 trouxe aos licitantes a possibilidade de utilização de apenas 3 (três) tipos de garantia:

“8.4.2. Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural escritural, centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;
II - seguro-garantia;
III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil."

O edital, embora seja a "lei interna" da licitação, encontra-se em uma posição de subordinação hierárquica à lei em sentido estrito, de modo que não é dado inovar na ordem jurídica, criando restrições ou suprimindo direitos que a lei não previu.

Ao omitir uma das modalidades de garantia do art. 96, § 1º, o instrumento convocatório viola diretamente o princípio da legalidade, que vincula toda a atuação administrativa.

A discricionariedade administrativa, embora presente na atividade de contratação pública, não é um poder absoluto, sendo limitada pelos princípios constitucionais e pelas disposições legais.

Consoante evidenciado, a escolha da modalidade de garantia não se insere no campo da discricionariedade do gestor, mas sim na esfera de direito do contratado, em face do que, ao invadir essa esfera, o edital se torna ilegal.

Vale destacar que o princípio da competitividade, corolário da isonomia, é um dos pilares do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

processo licitatório e tem como objetivo primordial assegurar que a Administração Pública selecione a proposta mais vantajosa, mediante a participação do maior número possível de concorrentes.

Qualquer exigência contida no edital que, sem uma justificativa técnica plausível e indispensável, tenha o potencial de afastar licitantes qualificados, é considerada irregular e restritiva.

A supressão de uma modalidade de garantia, à primeira vista, pode parecer uma restrição meramente formal, mas seu impacto é concretamente anticoncorrencial. As diferentes modalidades de garantia possuem custos, requisitos para obtenção e efeitos econômico-financeiros distintos para as empresas.

Nesses termos, uma fiança bancária, por exemplo, pode comprometer o limite de crédito de uma empresa junto a instituições financeiras. O prêmio de um seguro-garantia pode ser elevado, a depender da análise de risco da seguradora sobre a saúde financeira do contratado. A caução em dinheiro imobiliza capital de giro.

Nesse cenário, o título de capitalização pode representar a alternativa mais acessível, célere ou menos onerosa para determinadas empresas, especialmente as de pequeno e médio porte, que podem não dispor de linhas de crédito robustas ou de um histórico que lhes favoreça na obtenção de seguro-garantia a baixo custo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Ao eliminar essa opção, o edital pode, na prática, estar inviabilizando a participação de empresas perfeitamente capazes de executar o contrato ou forçando-as a incorrer em custos maiores para apresentar a garantia, custos esses que inevitavelmente serão refletidos no preço da proposta.

Tal cenário prejudica não apenas os licitantes, mas a própria Administração, que vê reduzido o universo de propostas e, conseqüentemente, o potencial de economicidade.

Saliente-se que a própria estrutura da Lei nº 14.133/2021 reforça a tese da ilegalidade da restrição. O artigo 102 da lei estabelece uma hipótese excepcional: "Na contratação de obras e serviços de engenharia, o edital **poderá exigir** a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia...".

A existência desta norma específica, que autoriza a Administração a restringir a escolha a uma única modalidade (seguro-garantia) em um contexto muito particular (obras e serviços de engenharia), serve como prova lógica de que, para todas as demais situações – a regra geral do artigo 96 –, a restrição é vedada.

Aplica-se aqui o princípio de hermenêutica jurídica *exceptio firmat regulam in casibus non exceptis*, ou seja, a exceção confirma a regra nos casos não excetuados, tendo em vista que, acaso o legislador pretendesse que a Administração pudesse, a seu critério,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

limitar as modalidades de garantia em qualquer contratação, o artigo 102 seria uma disposição inútil e redundante.

Ao criar uma exceção expressa e justificada pela complexidade e risco inerentes a obras de engenharia, o legislador implicitamente consagrou que a regra geral é a da liberdade de escolha pelo contratado dentre todas as opções legais.

O Tribunal de Contas da União possui uma jurisprudência consolidada e rigorosa no combate a cláusulas editalícias que, sem amparo em necessidade técnica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações, restrinjam o caráter competitivo dos certames.

Embora a jurisprudência específica sobre a supressão de modalidades de garantia sob a égide do art. 96 da nova lei ainda seja incipiente, dado o caráter recente da legislação, a linha de raciocínio firmada em casos análogos sob o regime da Lei nº 8.666/1993 é plenamente aplicável, pois os princípios da competitividade e da isonomia são perenes.

Decisões como o Acórdão 804/2016-Plenário¹⁴, que considerou restritiva a exigência de

¹⁴ O edital a exigia a garantia nas modalidades previstas no parágrafo 1º do artigo 56 da Lei Federal n. 8.666/93, no valor de **1%** (um por cento) do valor estimado da contratação das duas obras juntas (R\$ 1.398.438,99), não indicando valor estimado para um lote, construção do Estádio Municipal, e para outro lote, calçamento do Bairro da Baixinha, restringindo dessa forma a participação de licitante em apenas uma das obras, dificultando/impedindo a participação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

garantia calculada de forma a onerar indevidamente os licitantes , e o Acórdão 6193/2015-Primeira Câmara¹⁵, que reputou ilegal a exigência de garantia em momento inoportuno por limitar a participação, demonstram a sensibilidade da Corte de Contas a qualquer barreira indevida relacionada à prestação de garantias.

A lógica subjacente a esses julgados é a mesma que se aplica ao caso em tela: impor ao licitante uma condição de garantia mais restrita ou onerosa do que a lei prevê constitui um atentado à competitividade e, portanto, uma irregularidade.

Diante do exposto, faz-se necessário, para a regularidade da licitação, que os agentes públicos municipais adequem a cláusula em apreço à legislação vigente.

licitante que pretendesse fazer a obra bem mais simples tecnicamente (calçamento de Rua), inclusive a participação de pequenas empresas. [...] exigência de garantia relativa ao conjunto de obras, em vez de cada uma considerada individualmente, a implicar, nesse último caso, em restrição indevida do acesso a potenciais licitantes interessados.

¹⁵ 9. Tampouco foi justificada adequadamente a exigência relativa à prestação de garantia de participação, correspondente a 1% do valor global previsto, até 3 dias antes da data de apresentação dos documentos de habilitação e proposta. Os responsáveis alegaram tratar-se de medida adotada com base no poder discricionário, para colocar a Administração a salvo de riscos, e que sua adoção teria respaldo na Lei nº 8.666/93.

10. Na verdade, a exigência, além de ilegal e contrária à jurisprudência do TCU, permite conhecer antecipadamente as empresas que efetivamente participarão do certame, facilitando eventuais acordos entre elas, com possível dano à ampla concorrência. Cabe, assim, rejeitar as razões de justificativa do ex-prefeito quanto a esse ponto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

2.2.6. Do Momento de Apresentação da Garantia e do Prazo Exíguo

A cláusula editalícia 8.3.1 estabelece as condições para a apresentação da garantia de execução contratual:

“8.3.1. Para cada contrato emitido a garantia contratual deverá ser apresentada no prazo máximo de 05 (cinco) dias corridos, contados após a assinatura do contrato, sob pena de rescisão contratual e sanções administrativas previstas na Lei nº 14.133/21.”

Esta disposição, aparentemente de natureza meramente procedimental, suscita questionamentos jurídicos de alta relevância que podem comprometer a validade do certame e a futura execução contratual.

A análise da cláusula 8.3.1 desdobra-se em duas questões jurídicas fundamentais, que demandam apreciação minudente, que são: (i) conformidade procedimental (momento da apresentação) e (ii) razoabilidade e proporcionalidade do prazo de 05 (cinco) dias corridos.

A questão mais crítica levantada pelo referido item reside no momento definido para a apresentação da garantia: após a assinatura do contrato. Esta determinação representa uma afronta direta à sistemática estabelecida pela Lei nº 14.133/21 e à interpretação que vem sendo concretizada pelos órgãos de controle.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

A nova lei, ao contrário de sua antecessora (Lei nº 8.666/93), que era menos explícita sobre o tema, estabeleceu uma ordem procedimental lógica e protetiva para a Administração.

A apresentação da garantia de execução é, sob a nova égide, uma *condição precedente* à formalização do vínculo contratual. O Manual de Licitações e Contratos do TCU, ao interpretar a nova lei, é categórico ao afirmar que "a Lei 14.133/2021 dispõe que a garantia deve ser fornecida antes da assinatura do contrato"¹⁶.

Esta orientação ressalta que a nova disposição legal prevalece sobre normas infralegais anteriores que pudessem permitir a apresentação posterior, como a IN - Seges/ME 5/2017.

A lógica por trás dessa mudança legislativa é robusta e visa a proteger o interesse público de forma mais eficaz. Ao exigir a garantia antes da assinatura, a lei assegura que a Administração Pública somente se vincule contratualmente a uma empresa que já demonstrou sua capacidade de oferecer a segurança financeira exigida.

Isso evita um cenário de alto risco no qual a Administração formaliza um contrato e, posteriormente, o contratado falha em apresentar a garantia.

A cláusula do edital de Machadinho do Oeste, ao inverter essa ordem, subverte fundamentalmente o

¹⁶



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

mecanismo de alocação de riscos pretendido pelo legislador. A falha em apresentar a garantia deixa de ser um "descumprimento de uma condição para contratar" - o que permitiria à Administração simplesmente convocar o próximo licitante sem maiores entraves - e se transforma em uma "inexecução de uma obrigação contratual já existente".

Esta distinção é crucial. No segundo cenário, a Administração se vê obrigada a iniciar um processo administrativo formal para a rescisão do contrato, um procedimento que é invariavelmente mais complexo, demorado e oneroso, podendo atrasar significativamente o início de obras e serviços essenciais para a população.

Em suma, a cláusula municipal transfere para a Administração um risco que a lei determinou que deveria ser suportado e mitigado pelo contratado *antes* da formalização da avença.

Saliente-se, ademais, que a modalidade de seguro-garantia é frequentemente utilizada em contratos que envolvem valores altos, como o da licitação em análise.

Para esta modalidade, a doutrina e a jurisprudência administrativa, com supedâneo no § 3º¹⁷ do art. 96 da Lei de Licitações, reforçam ainda mais a necessidade de um prazo razoável e prévio à assinatura.

¹⁷ § 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Nesses termos, quando o contratado opta pelo seguro-garantia, o edital deve fixar um prazo mínimo de um mês, contado da homologação da licitação, para a prestação da garantia, que deve ocorrer, impreterivelmente, antes da assinatura do contrato.

A cláusula 8.3.1, com sua cronologia invertida, está em flagrante e direto desacordo não apenas com a letra da lei, mas também com as melhores práticas administrativas e a interpretação do TCU.

Além disso, O prazo de cinco dias corridos para a apresentação de uma garantia contratual, especialmente para um contrato que pode atingir a cifra de R\$ 52,4 milhões, é materialmente inexequível para a vasta maioria das empresas.

A obtenção de uma fiança bancária ou de um seguro-garantia no valor correspondente (que, a uma alíquota de 5%, seria de R\$ 2.623.845,31) envolve um processo complexo e multifásico junto a uma instituição financeira ou seguradora.

A consequência direta de um prazo inexequível é a restrição indevida à competitividade, um dos princípios basilares de qualquer licitação pública. O TCU tem, repise-se, um histórico vasto e consistente de anular cláusulas editalícias que, direta ou indiretamente, limitam o universo de potenciais competidores sem uma justificativa técnica plausível.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Um prazo exíguo como o de cinco dias corridos funciona como um poderoso filtro de mercado. Ele não seleciona a empresa mais competente tecnicamente ou a que oferece o melhor preço, mas sim aquela que possui uma estrutura financeira e um relacionamento bancário tão consideráveis a ponto de ter linhas de crédito pré-aprovadas para garantias de alto valor.

Na prática, isso favorece desproporcionalmente as grandes empreiteiras nacionais em detrimento de empresas de médio e pequeno porte ou de atores regionais que, embora plenamente capazes de executar o objeto, não dispõem de tal estrutura e necessitam seguir o trâmite padrão para obtenção de garantias.

Essa barreira de entrada artificial não apenas é ilegal por violar a isonomia, mas também é prejudicial ao próprio interesse público, pois um ambiente com menos competidores tende a resultar em propostas com preços mais elevados.

Adicionalmente, a estrutura do SRP agrava o problema. A cláusula exige a garantia "para cada contrato emitido". Isso significa que o vencedor da licitação não enfrentará esse ônus uma única vez, mas sim de forma recorrente ao longo de toda a vigência da ata, a cada nova ordem de serviço de maior vulto.

Diante do exposto, deve o Município de Machadinho do Oeste promover a imediata retificação do edital de licitação para corrigir a cláusula 8.3.1,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

ressaltando-se que a nova redação deve estabelecer a obrigação de apresentação da garantia contratual como condição prévia à assinatura do contrato e fixar um prazo razoável para tanto.

2.2.7 - Do Prazo Exíguo para o Início dos Serviços

A Cláusula 24.2 do Projeto Básico, que estabelece as condições para o início da execução dos serviços, dispõe o que segue:

“24.2 Ordem de Serviço Cada serviço será iniciado mediante emissão de Ordem de Serviço específica, expedida pela Administração, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, contendo:

- Trecho(s) ou localidade(s) onde o serviço será executado;
- Quantitativos estimados e prazo de execução;
- Condições específicas de logística, segurança e mobilização;
- Identificação da equipe técnica da contratada e responsável da fiscalização.”

A análise desta cláusula revela uma dissonância fundamental, pois ao mesmo tempo que a Ordem de Serviço deve conter elementos que demandam um planejamento prévio e detalhado por parte da contratada – como a definição de trechos, quantitativos e condições logísticas específicas –, é emitida com uma antecedência mínima de apenas três dias úteis.

Tal exiguidade temporal é intrinsecamente incompatível com a complexidade e a escala do planejamento necessário para a mobilização de uma frente de obra de engenharia civil.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Saliente-se que, no âmbito das licitações, o princípio da razoabilidade veda a inclusão, nos instrumentos convocatórios, de cláusulas que restrinjam indevidamente o caráter competitivo do certame.

No caso em análise, não é razoável exigir que a empresa vencedora mantenha, por toda a vigência da ata (que pode ser de até dois anos, com prorrogação), o conjunto estrutural necessário para uma obra de mais de R\$ 52 milhões – incluindo máquinas pesadas, equipes técnicas e contratos com fornecedores – em estado de hibernação, aguardando um chamado com apenas três dias de antecedência.

Um prazo inexequível para o início dos serviços funciona como uma barreira de entrada não explícita, restringindo a competição a um universo limitado de empresas que, porventura, já possuam uma estrutura ociosa e pré-mobilizada na localidade, em detrimento de outras potencialmente mais eficientes ou com propostas mais vantajosas, violando a isonomia entre os licitantes.

Imposição nesses moldes é antieconômica, gerando para a contratada um custo de oportunidade insustentável e que, em última análise, tornaria a própria proposta inexequível ou excessivamente onerosa para a Administração.

Esses fatores criam uma "espiral da ineficiência". Um prazo exíguo leva a uma competição restrita. Uma competição restrita tende a resultar em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

preços mais elevados (menor disputa) e menor qualidade (seleção do único capaz, não do mais qualificado). A execução apressada e mal planejada aumenta a probabilidade de erros e a necessidade de futuros reparos.

Diante desse cenário, a municipalidade deve ser admoestada da necessidade de adoção de prazos possíveis e razoáveis para o início da execução dos serviços.

2.2.8 - Do Reajuste de Preços

O item 8.7.1 do edital em exame prevê, quanto ao reajuste, o que segue:

“8.7.1. Só será concedido o reajuste depois de transcorrido o interstício mínimo de 06 (seis) meses.

I - A periodicidade para efeito de reajuste de preços será contada a partir da data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos;

II - Em caso de novo reajustamento, a periodicidade será contada a partir da data do último reajuste concedido;

III - São nulos de pleno direito quaisquer expedientes que na apuração de índices de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste com periodicidade inferior à anual.”

Ocorre que a Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real, em seu artigo 2º, § 1º, é taxativa e não deixa margem para interpretações divergentes ao estabelecer que:

“Art.2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§1o É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano."

Nesses moldes, o reajuste é admitido apenas para contratos com duração igual ou superior a um ano, devendo ser respeitado o interregno mínimo de doze meses. A fixação de um prazo de seis meses, como faz o edital em análise, representa uma violação direta e frontal a este comando legal.

O TCU possui jurisprudência pacífica e reiterada sobre a obrigatoriedade da observância da periodicidade anual¹⁸, zelando rigorosamente pelo cumprimento da Lei nº 10.192/2001 e considerando irregular qualquer disposição editalícia ou contratual que preveja reajustes em prazo inferior a doze meses.

Além da ilegalidade material supracitada, a cláusula 8.7.1 padece de um vício formal igualmente grave: uma contradição interna que a torna ininteligível e juridicamente insustentável. Este conflito direto entre suas próprias disposições viola princípios basilares da licitação pública, gerando um ambiente de insegurança e incerteza que compromete a competitividade e a legalidade do certame.

¹⁸ [Acórdão 1587/2023-Plenário](#) - Extraí-se, do excerto, que a Lei 10.192/2001, que adotou medidas complementares à Lei do Plano Real (Lei 9.069, de 29 de junho de 1995), não impediu a adoção de reajustamento de contratos com prazo superior a um ano, como afirmou a AEERJ em seu pedido de impugnação. **O limite imposto foi o de que os reajustes não poderiam ser inferiores a um ano.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

A antinomia reside na justaposição de dois comandos completamente opostos dentro da mesma cláusula, a saber:

- Caput do item 8.7.1: "Só será concedido o reajuste depois de transcorrido o interstício mínimo de 06 (seis) meses" e;
- Inciso III do item 8.7.1: "São nulos de pleno direito quaisquer expedientes que [...] produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste com periodicidade inferior à anual."

A cláusula, em seu caput, estabelece uma regra (reajuste em seis meses) que é imediatamente invalidada por outra regra contida em seu inciso III (nulidade de reajuste em período inferior a um ano).

Trata-se de uma contradição performativa: a norma anula a si mesma no ato de sua enunciação. É impossível para um licitante ou para a própria Administração aplicar tal disposição, pois seguir o caput implica violar o inciso III, e vice-versa.

Esta contradição não é um mero erro de redação; ela atenta contra a própria essência do processo licitatório, violando princípios fundamentais:

- **Princípio da vinculação ao instrumento convocatório:** o edital é a "lei interna da licitação", vinculando tanto a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Administração quanto os licitantes às suas regras. Quando a "lei" é contraditória, ela se torna inaplicável, quebrando a segurança jurídica que este princípio visa a proteger.

- **Princípio da clareza e da segurança jurídica:** a jurisprudência especializada exige que as cláusulas do edital sejam redigidas de forma clara e objetiva, para evitar ambiguidades e interpretações divergentes que possam prejudicar a formulação das propostas. Uma cláusula que se contradiz é o exemplo máximo de falta de clareza, criando um ambiente de total incerteza para os licitantes.
- **Princípio da isonomia e do julgamento Objetivo:** a ambiguidade impede que os licitantes preparem suas propostas sob uma base comum e segura. Um licitante poderia formular seu preço considerando um reajuste em seis meses, enquanto outro, mais cauteloso e ciente da ilegalidade, poderia basear-se no prazo anual. Isso destrói a comparabilidade das propostas e fere o princípio da isonomia, tornando impossível um julgamento objetivo.

A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a presença de termos contraditórios no edital que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

afetem a formulação das propostas constitui uma irregularidade grave¹⁹.

Quando confrontado com situações semelhantes, a Corte de Contas da União tem determinado que a existência de cláusulas conflitantes é motivo suficiente para a impugnação do edital e, caso a Administração não promova a correção, para a anulação do certame, vejamos:

"14.6. A exigência de que a empresa licitante apresentasse declaração de ser revenda autorizada, a qual estaria invalidada pelo item 1.7 do próprio edital, foi a causa da desclassificação da licitante. Evidencia-se, desse modo, a presença de termos contraditórios no edital convocatório do Pregão Eletrônico 41/2017.

Ademais, este Tribunal entende que a redação dos editais deve ser clara e objetiva de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas (e.g. Acórdãos 1.633/2007 e 1.332/2006, ambos do Plenário desta Corte, e 2.377/2008-TCU-Segunda). [...]

Diante das irregularidades no edital do Pregão Eletrônico 41/2017, as quais maculam a clareza do processo licitatório e restringem a competitividade, o que afronta o art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993, devem ser anuladas as fases do processo licitatório desde a publicação do edital, bem como emitidas ciências em relação às demais impropriedades identificadas." (ACÓRDÃO 2441/2017 - PLENÁRIO TCU)

Isso porque não cabe ao licitante "adivinhar" qual das regras conflitantes prevalecerá, nem à Administração escolher discricionariamente qual delas aplicar.

¹⁹ [ACÓRDÃO 2432/2024 - PLENÁRIO](#) - REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. INABILITAÇÃO INDEVIDA DA EMPRESA REPRESENTANTE. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE PROPRIEDADE PRÉVIA DE VEÍCULOS COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO. **CONTRADIÇÕES DIVERSAS ENTRE O TERMO DE REFERÊNCIA E A MINUTA DE CONTRATO.** REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. **DETERMINAÇÃO PARA ANULAR A LICITAÇÃO** E/OU O CONTRATO DELA DECORRENTE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Diante desse cenário, os agentes públicos municipais devem ser admoestados da necessidade de correção da previsão editalícia irregular.

2.2.9. Equívoco no Cabeçalho do Edital

O Cabeçalho confunde “critério de julgamento” com “regime de execução”. Consta “CRITÉRIO DE JULGAMENTO: EMPREITADA MENOR PREÇO GLOBAL”, subsistindo a necessidade de correção para “Critério de julgamento: menor preço”.

Saliente-se que o termo “empreitada por preço global (EPG)” diz respeito ao regime de execução.

3. Da concessão de tutela de urgência

Há ilicitudes no instrumento convocatório que, especialmente porque têm o potencial de produzir danos, devem ser prevenidas. Consagrada pelo art. 497 do CPC/2015²⁰ e pelo art. 108-A do RITCE-RO²¹, a tutela

²⁰ Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

²¹ Art. 108-A. A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

inibitória é voltada para esses casos, pois objetiva impedir a realização ou a reiteração de uma ilicitude provável²².

Como decorrência, para que seja concedida a tutela de prevenção do ilícito, é suficiente a probabilidade da transgressão de um comando jurídico, mormente quando há significativa possibilidade de ocorrência de lesão ou dano. Aliás, é de bom alvitre ponderar que essa modalidade de tutela prescinde da culpa ou do dolo, enquanto tem por escopo prevenir uma situação de ilicitude, sem a necessidade de qualquer valoração subjetiva de um comportamento concreto, mesmo porque este ainda não ocorreu (ocorrerá ou será reiterado).

Assim, pelo cotejo das argumentações fáticas e jurídicas até aqui expostas, verifica-se que a tutela inibitória é a ideal para impedir a conclusão de certame licitatório com graves irregularidades.

Nesse raciocínio, a plausibilidade do direito invocado está caracterizada, haja vista que o Município de Machadinho do Oeste está envidando esforços na tentativa de levar a cabo licitação com diversas irregularidades, em suma:

reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

²² MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da tutela**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 71-73.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

I - Utilização Indevida do Sistema de Registro de Preços - haja vista a (a) indefinição do local de execução dos serviços; (b) existência de projeto básico inadequado; (c) incompatibilidade das obras de implantação de drenagem profunda e construção de novas vias com o SRP, diante da impossibilidade de padronização e a complexidade de sua execução (violação ao art. 6º, XXV, e 85, I, ambos da Lei nº 14.133/2021);

II - Justificativas insuficientes para a ausência de parcelamento do objeto do certame (violação ao art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021, aos princípios da economicidade, da ampla competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa e ao disposto na Súmula nº 247 do TCU);

III - Proibição indevida de participação de empresas reunidas em consórcio (violação ao art. 15, caput, da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa);

IV - Exigências indevidas de qualificação-técnico profissional (violação ao art. 67, I, da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa);

V - Ausência de opção de garantia que poderá ser apresentada por licitantes (violação ao art. 96, § 1º, I a IV, da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa);

VI - Irregularidade do momento de apresentação da garantia e prazo exíguo previsto no edital (violação ao art. 96, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da economicidade, da ampla competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa e da razoabilidade);

VII - Prazo exíguo para o início das obras (violação aos princípios da economicidade, da ampla competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa e da razoabilidade);

VIII - Previsão ilegal de reajuste de preços (violação ao artigo 2º, § 1º, da Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001 e aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da clareza, da segurança jurídica, da isonomia e do julgamento objetivo).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Destaque-se que as irregularidades supracitadas materializam grave afronta aos princípios e legislações que regem as contratações públicas, notadamente diante da subsistência de cláusulas potencialmente restritivas à competitividade e que, bem por isso, podem gerar danos ao erário.

Além disso, a proximidade da data da abertura do certame demanda a antecipação dos efeitos da tutela no caso em exame, revelando de forma clara o perigo da demora caso se aguarde o desfecho desta Representação.

Desse modo, mister se faz que essa Corte de Contas restabeleça a ordem legal mediante a tutela adiante pleiteada.

4. Conclusão

Diante do exposto, considerando as irregularidades narradas, requer-se:

I - Seja recebida a vertente Representação, pois atendidos, na espécie, os requisitos de admissibilidade inculpidos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;

II - Seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela inibitória, **inaudita altera parte**, determinando-se aos Senhores **PAULO HENFIQUE DOS SANTOS** - Prefeito, **FLAVIO ROGÉRIO PAIVA** - Secretário Municipal de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Obras e Serviços Públicos e **SAMARA RAQUEL KUSS DE SOUZA** - Agente de Contratação, ou quem os substituir ou suceder na forma da lei, que **SUSPENDAM, *incontinenti***, no estado em que se encontra, a **Concorrência Eletrônica n°. 12/2025**, até que sobrevenha ulterior decisão dessa Corte de Contas;

III - Determine-se aos Senhores **PAULO HENFIQUE DOS SANTOS** - Prefeito, **FLAVIO ROGÉRIO PAIVA** - Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos e **SAMARA RAQUEL KUSS DE SOUZA** - Agente de Contratação, que remetam a essa Corte de Contas cópia integral do Processo Administrativo relacionado à **Concorrência Eletrônica n°. 12/2025**;

IV - **Sejam** os autos enviados ao Corpo de Instrução dessa Corte de Contas para que se efetive, tendo em vista a relevância da matéria, análise detida da íntegra do Processo Administrativo atinente à **Concorrência Eletrônica n°. 12/2025**;

V - Após, sejam chamados aos autos, como responsáveis, **PAULO HENFIQUE DOS SANTOS** - Prefeito, **FLAVIO ROGÉRIO PAIVA** - Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos e **SAMARA RAQUEL KUSS DE SOUZA** - Agente de Contratação, para que se manifestem quanto a eventuais ilícitos apontados pelo Corpo Técnico e, ainda, quanto às seguintes irregularidades:

a) Utilização Indevida do Sistema de Registro de Preços para o objeto da licitação - haja vista a: (a) indefinição do local de execução dos serviços; (b)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

existência de projeto básico inadequado; (c) incompatibilidade das obras de implantação de drenagem profunda e construção de novas vias com o SRP, diante da impossibilidade de padronização e a complexidade de sua execução, o que infringe o art. 6º, XXV, e 85, I, ambos da Lei nº 14.133/2021;

b) Justificativas insuficientes para a ausência de parcelamento do objeto do certame, o que materializa afronta ao art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021, aos princípios da economicidade, da ampla competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa e ao disposto na Súmula nº 247 do TCU;

c) Proibição indevida de participação de empresas reunidas em consórcio, concretizando desrespeito ao art. 15, caput, da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa;

d) Exigências indevidas de qualificação-técnico profissional, o que viola o art. 67, I, da Lei nº 14.133/2021 e os princípios da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa;

e) Ausência de opção de garantia que poderá ser apresentada por licitantes, o que infringe o art. 96, § 1º, I a IV, da Lei nº 14.133/2021 e os princípios da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

e) Momento de apresentação da garantia (após a contratação) e prazo exíguo, para tanto, previsto no edital, o que concretiza violação ao art. 96, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da economicidade, da ampla competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa e da razoabilidade;

f) Prazo exíguo para o início das obras, o que infringe os princípios da economicidade, da ampla competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa e da razoabilidade;

g) Previsão ilegal de reajuste de preços, o que desrespeita o artigo 2º, § 1º, da Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001 e os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da clareza, da segurança jurídica e da isonomia e julgamento objetivo.

Porto Velho-RO, 17 de setembro de 2025.

(documento assinado eletronicamente)

William Afonso Pessoa

Procurador do Ministério Público de Contas