



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 14.01.26, às 8h

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO, órgão de estatutura 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 nº. 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 **CHARLES LUIS PINHEIRO GOMES**, Prefeito; **WANDERLEY FERREIRA BARBOSA**, Secretário Municipal de Obras; e **RODRIGO DA SILVA SANTOS**, Agente de Contratação; todos do quadro de pessoal do Município de Vale do Paraíso, ente inscrito no CNPJ n. 63.786.990/0001-55 e sediado na Avenida Paraíso, n.º 2601, Centro, CEP 76923-000, em razão de ilicitudes atinentes à **Concorrência Eletrônica n.º 007/2025**, publicada no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) em **29.12.25**, consoante as razões fáticas e jurídicas adiante dispostas:

1. Dos fatos

O Ministério Público de Contas tomou conhecimento da deflagração, pelo Município de Vale do Paraíso, da Concorrência Eletrônica nº 007/2025, cujo aviso de licitação foi publicado no PNCP em **29.12.2025**.

O certame tem por objeto o “registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada em pavimentação em blocos intertravados no município de vale do paraíso”.

A contratação foi estimada em R\$ 9.461.411,33 (nove milhões, quatrocentos e sessenta e um mil quatrocentos e onze reais e trinta e três centavos), **e a abertura do certame está agendada para o dia 14.01.2026**.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

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.

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. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, outro não é o caso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

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;

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, Juízes, 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 nº. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

conduta administrativa diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (ilegalidade em licitação para a contratação de serviços).

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.

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 identificadas as irregularidades descritas no pórtico deste instrumento, provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a com os ditames normativos pertinentes.

2.2 Das ilicitudes identificadas

2.2.1. Da Utilização Indevida do Sistema de Registro de Preços (SRP) e da Ausência de Projeto Básico

Não se ignora que a Lei n.º 14.133/2021, passou a admitir expressamente, em seu art. 82, § 5º¹, a

¹ 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

utilização do SRP para a contratação de obras e serviços de engenharia. Entretanto, essa permissão não constitui uma "carta branca" para a Administração.

Nesse sentido, os incisos I e II do art. 85², da Lei de Licitações, exigem, respectivamente, que a Administração demonstre a *"existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional"* e que seja uma *"necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado"*.

Quanto ao **primeiro requisito**, é consabido que um "projeto padronizado" se refere a um modelo que pode ser replicado em diferentes locais com um mínimo de adaptações necessárias às especificidades de cada terreno.

Já a ausência de complexidade técnica e operacional pode ser compreendida como a inexistência de soluções de engenharia customizadas, estudos aprofundados (geotécnicos, topográficos, hidrológicos) e um planejamento específico para cada local de intervenção, o que inviabilizaria a padronização.

No que diz respeito ao **segundo requisito**, a

-
- 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.

² 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

Administração deve comprovar que a necessidade daquela obra ou serviço é permanente ou frequente, de modo a 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.

Logo, 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.

Posto isso, compulsando a documentação que compõe a presente contratação, **é possível concluir que o certame ora vergastado não preenche os pressupostos legais.** Explico.

No item 9 do Estudo Técnico Preliminar³, ao descrever a solução como um todo, a Administração declarou que a *"execução dos serviços deverá compreender, de forma integrada, as seguintes atividades: preparação e regularização do subleito, execução das camadas de base e assentamento, instalação dos blocos intertravados conforme padrões técnicos, rejuntamento, compactação final, acabamento e limpeza"*.

Na mesma linha caminha o item 11 do mesmo documento, ao expor que os seguintes resultados pretendidos:

Execução de pavimentação com qualidade técnica, segurança e durabilidade, em conformidade com as normas técnicas vigentes e as especificações do projeto;
Melhoria das condições de mobilidade urbana, proporcionando maior conforto e segurança a pedestres e veículos;

³ Pág. 8 do Estudo Técnico Preliminar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Atendimento às normas de acessibilidade, promovendo a inclusão e o uso adequado dos espaços públicos;

Redução de custos de manutenção ao longo do ciclo de vida da pavimentação, em razão da facilidade de reparo e substituição dos blocos intertravados;

Melhoria da drenagem superficial, minimizando problemas relacionados ao acúmulo de água e degradação do pavimento;

Valorização dos espaços públicos e melhoria do aspecto urbanístico das áreas atendidas;

Cumprimento do cronograma físico-financeiro e maior eficiência na execução dos serviços;

Atendimento ao interesse público, em observância aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos na Lei no 14.133/2021.

Não se ignora a possibilidade fática de que a regularização de subleito e preparo de camadas de base e assentamento para instalação dos blocos possa ser atividade sem complexidade, entretanto, é de fundamental importância ter a mínima ideia de quais os locais onde esses serviços serão realizados, pois, a depender do sítio, exigir-se-á atividades de terraplanagem complexas.

Nessa mesma esteira, um dos resultados pretendidos pela Administração é a melhoria da drenagem superficial, êxito que está intrinsecamente relacionado ao desnivelamento do terreno onde a atividade será empreendida.

Portanto, não se pode extrair, dos documentos que instruem o procedimento licitatório e que puderam ser acessados por este Parquet de Contas no Portal da Transparência da municipalidade, a inexistência de complexidade em relação à globalidade dos serviços a serem prestados, fato que torna incabível, a princípio, o emprego do SRP para a contratação almejada.

Além disso, a inexistência de um projeto padronizado, especificando minudentemente como se dará cada uma das atividades, coloca os licitantes e este órgão de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

controle em uma verdadeira escuridão.

Não se sabe, v.g., nem mesmo qual a metragem de largura cada rua deverá ter, qual o caimento necessário para o correto escoamento, ou a quantidade mínima ou máxima de blocos por metros quadrados.

Impende salientar que a jurisprudência dos órgãos de controle é pacífica e rigorosa ao considerar a licitação de obra com base em projeto básico inexistente ou deficiente como uma irregularidade de natureza grave, passível de aplicação de multa aos gestores responsáveis e até mesmo de anulação do certame.

O projeto básico presta-se a indicar, no caso de obras e serviços, o conjunto de elementos que são necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, além de caracterizar a obra e permitir a avaliação do seu custo, tornando-se, portanto, elemento de suma relevância para garantir a higidez do procedimento licitatório.

Reitera-se que, no caso em tela, **não há projeto básico vinculado ao edital** e que, ainda que se fale na hipótese de dispensa do §3º do art. 18 da Lei n.º 14.133/21⁴, o Termo de Referência que instrui o procedimento não dispõe de informações de extrema relevância para garantir a *"aferição dos padrões de desempenho e qualidade"*, tendo em

⁴ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...]

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, **a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico**, dispensada a elaboração de projetos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

vista que não indica, precisamente, o local em que os serviços a serem contratados serão prestados.

Além disso, frisa-se que seria factualmente impossível elaborar um projeto que atendesse às exigências para todas as "vias e espaços públicos" do município. Qualquer tentativa de fazê-lo resultaria, inevitavelmente, em um projeto genérico, omissos e, portanto, legalmente deficiente.

Acentue-se, por fim, que o uso inadequado do SRP para obras não é apenas uma irregularidade formal, atuando como um catalisador para outras falhas graves e de ordem material, como a deficiência do projeto básico e o superfaturamento.

A flexibilidade do SRP, que é uma virtude quando aplicada ao objeto correto, torna-se um vetor de descontrole e má gestão contratual quando aplicada a obras complexas.

A escolha inicial equivocada do procedimento cria um efeito dominó que leva a um ambiente propício para a ineficiência, o desperdício e o dano ao erário.

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

2.2.2. Do Risco do "Contrato Guarda-Chuva" e a Indefinição do Local

No âmbito das licitações públicas, o termo "**contrato guarda-chuva**" refere-se a ajustes cujo objeto é



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

definido de forma ampla, genérica e imprecisa, servindo como uma estrutura para demandas que serão detalhadas apenas no momento da execução.

Tais contratações são, em suma, como um cheque em branco para a Administração, já que não dispõem de detalhamento específico sobre o que, onde ou em que quantidade um serviço será prestado ou um produto será fornecido.

Há, nesse tipo de transação, uma flexibilidade excessiva que permite que diferentes tipos de serviço ou produtos sejam incluídos sob o mesmo "chapéu" contratual, desde que minimamente relacionados a um tema central.

O TCU possui entendimento consolidado⁵ 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 realizadas.

No caso em comento, a indicação de "vias e espaços públicos" trazida no Estudo Técnico Preliminar (ETP) vinculado ao edital como o espaço destinado aos serviços a serem contratados é precisamente o gatilho que atrai a incidência dessa jurisprudência restritiva.

⁵ "Licitação. Registro de preços. Obras e serviços de engenharia. Ata de registro de preços. Empresa estatal. Vedação. Embora a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) não vede expressamente o uso do sistema de registro de preços (SRP) para a contratação de obras, **é indevida a utilização de ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva", com objeto incerto e indefinido, sem prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas e sem prévia elaboração dos projetos básicos das obras a serem executadas.**" - Acórdão n.º 1767/2021 - Plenário



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

A **ausência de projeto básico específico ou memorial descritivo** que englobe as ruas que serão pavimentadas e a consequente imprecisão da destinação dos serviços cria uma distorção perigosa na formação do preço do certame. Isso porque o custo de terraplenagem em uma rua plana de solo firme é drasticamente inferior ao de uma rua íngreme de solo argiloso.

Nesses moldes, acaso a licitação adote um preço médio global para os serviços de "pavimentação" e "terraplenagem", de forma ampla, a execução contratual poderá sofrer com o desequilíbrio econômico-financeiro (jogo de planilha), onde a contratada execute preferencialmente os serviços em que a margem de lucro é maior e pleiteie aditivos para os locais mais complexos.

Desse modo, a indefinição dos locais de execução impede, na prática, a elaboração de um projeto adequado e a prestação de um serviço personalizado para as necessidades do ente contratante, já que as condições de solo, topografia, geologia, interferências com redes de serviços públicos (água, esgoto e energia) e impactos de vizinhança são elementos essenciais que variam drasticamente de um ponto a outro do município.

Sem esses dados, a licitação se transforma em uma mera disputa por uma "ata da planilha SINAPI" - ou seja, um leque de serviços conjugados de forma genérica, com incertezas na forma de medição - prática já rechaçada pela Corte de Contas da União⁶ por sua imprecisão e alto potencial de dano ao erário.

⁶Acórdão 2947/2012-TCU-Plenário



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

À propósito, no âmbito do Acórdão n.º 319/2023-Plenário, o TCU manteve a aplicação de multa à agente de contratação do pregão analisado justamente em virtude da incerteza e indefinição do objeto do certame – que muito se assemelha ao da Concorrência Pública ora analisada. Vejamos:

[...] 13. Em acréscimo, **os serviços e respectivos quantitativos da tabela de estimativa de quantidades da licitação foram estimados sem as disciplinas de projeto que compõem uma típica obra de pavimentação, tais como os projetos geométrico, de drenagem e obras de arte corrente, de terraplanagem, de sinalização e de pavimentação, tornando-se incerta a metodologia de como ocorreu a discriminação e quantificação dos serviços sem os correspondentes projetos.**

14. Agrava-se o cenário pelo fato de **o termo de referência não conter nenhuma planta ou desenho das obras a serem executadas**, apresentando como anexo apenas um memorial descritivo e especificações dos serviços. Com isso, não seria possível que os elementos gráficos de um projeto básico de pavimentação fossem apresentados para cada situação específica, uma vez que os serviços poderiam, por meio de uma Ata de Registro de Preços, ser executados em praticamente todas as localidades do Estado do Pernambuco.

15. **No que tange aos quantitativos, por óbvio não levaram em conta as especificidades locais**, tais como topografia do terreno, tipo de solo em que a via será implantada, distâncias de transporte etc.

16. Em conclusão, **são irregulares** o enquadramento de pavimentação em análise como serviço comum de engenharia e **o emprego da ata de registro de preços na contratação desses serviços de pavimentação pela Codevasf no âmbito do Pregão Eletrônico 2/2019, uma vez que o objeto é incerto e indefinido, sem a prévia realização dos projetos básico e executivo das intervenções a serem realizadas.** (TCU – ACÓRDÃO 319/2023 – PLENÁRIO. Representação n. 034.271/2019-8. Cons. Relator Augusto Nardes)

Na ocasião, o Relator corroborou o relatório técnico que destacou:

73. O uso do Sistema de Registro de Preços na Lei das Estatais, diferentemente do instituto no âmbito da Lei 8.666/1993, não se aplica exclusivamente para a contratação de bens ou serviços, inexistindo expressa vedação legal ao seu uso para obras.

74. No entanto, há de se ressaltar que a modelagem de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

contratação adotada pela Codevasf utiliza a ata de registro de preços como uma espécie de contrato 'guarda-chuva', com objeto indefinido e locais de execução indeterminados. Além disso, sequer existem projetos definindo e caracterizando as vias que serão pavimentadas. [...]

79. O termo de referência não contém nenhuma planta ou desenho das obras a serem executadas, apresentando como anexo apenas um memorial descritivo e especificações dos serviços. Não seria possível que os típicos elementos gráficos de um projeto básico de pavimentação fossem apresentados, visto que os serviços poderiam ser executados em praticamente todas as localidades do Estado do Pernambuco. [...]

82. Portanto, proponho dar ciência à Codevasf sobre a utilização indevida do sistema de registro de preços para a contratação de obras, com o emprego da ata de registro de preços como contrato do tipo 'guarda-chuva', com objeto incerto e indefinido, sem a prévia realização dos projetos básico e executivo das intervenções a serem realizadas.

Cumpre relembrar que um dos princípios basilares da administração pública é o da **especificidade** (ou especialidade). No âmbito das licitações, refere-se à necessidade de descrição clara, concisa e detalhada do objeto a ser contratado e está diretamente ligado aos princípios do planejamento, da vinculação ao edital e da competitividade.

Não deve, portanto, a imprevisibilidade da prestação dos serviços intrínseca ao SRP se confundir com a imprecisão do objeto contratual, de modo que a ausência de projeto básico que especifique, detalhada e adequadamente, aspectos técnicos dos serviços a serem contratados representam grave ameaça à lisura do futuro contrato.

2.2.3. Da Proibição de Participação de Empresas Reunidas em Consórcios

O edital de licitação em análise proíbe a participação de empresas reunidas em consórcio, a teor do disposto no item 2.6.9, senão vejamos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

2.5 - Não poderão disputa essa licitação: [...]

2.6.9. pessoas jurídicas reunidas em consórcio, devido ser um estímulo a prática de infrações contra a ordem econômica pelas concorrentes;

Tal vedação pode ser **considerada irregular**, por não estar acompanhada de justificativa que, suficientemente, esclareça sua vantagem para o certame.

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**".

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 contratados.

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. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

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).

Além disso, em recentíssima manifestação, a Corte de Contas da União destacou peculiaridade relacionada aos certames cujos objetos sejam de “grande vulto ou complexidade” - ocasião em que a participação dos consórcios torna-se obrigatória, veja:

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, não se observa no ETP ou no Termo de Referência qualquer justificativa detalhada acerca da vedação da participação de consórcios no certame.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Há, por sua vez, a simples menção, no próprio item 2.6.9 do edital, de que a participação de consórcios seria, supostamente, *"um estímulo a prática de infrações contra a ordem econômica pelas concorrentes"*.

O argumento, contudo, é uma presunção de má-fé contra o mercado, desprovida de qualquer base fática ou técnica.

Ao contrário do que se afirma, este é um instrumento vital para aumentar a competitividade, permitindo a união de diferentes capacidades técnicas e econômico-financeiras e potencializando para a Administração Pública a execução de projetos mais robustos e complexos.

Assim sendo, tem-se que a disposição contida no instrumento convocatório deve ser considerada irregular e passível de impugnação em virtude da restrição sem motivação técnica plausível e comprovada, violando a regra geral da Lei nº 14.133/2021;

2.2.4. 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

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 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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Apesar disso, o item 11.2.1 do edital em análise trouxe aos licitantes a possibilidade de utilização de apenas 3 (três) tipos de garantia:

11.2.1. As licitantes deverão apresentar como requisito de PRÉ-HABILITAÇÃO, prestar garantia da proposta na proporção de 1% (um por cento) do valor global estimado para a presente contratação, conforme art. 58 da Lei Federal nº 14.133/21, podendo a licitante optar por uma das seguintes modalidades: **CAUÇÃO EM DINHEIRO, SEGURO-GARANTIA OU FIANÇA BANCÁRIA.**

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

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 TCU 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-Plenário⁷, que considerou restritiva a exigência de garantia calculada

⁷ 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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

de forma a onerar indevidamente os licitantes , e o Acórdão 6193/2015-Primeira Câmara⁸, 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.

2.2.5. Do Prazo Exíguo para o Início dos Serviços

O Termo de Referência, ao estabelecer as condições para o início da execução dos serviços, dispõe o que segue:

4.1.8 O prazo de execução dos serviços será conforme o cronograma estabelecido, iniciando-se até 05 (cinco) dias após a emissão da Ordem de Serviço.

⁸ 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

[...]

5.3. Os serviços deverão ser executados nos locais futuramente indicados de acordo com projetos que se encontram em elaboração.

A análise dessas cláusulas 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 cinco dias.

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.

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, considerando possível prorrogação), toda a estrutura necessária para uma obra de quase R\$10 milhões – incluindo máquinas pesadas, equipes técnicas e contratos com fornecedores – em estado de hibernação, aguardando um chamado com apenas cinco dias de antecedência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Um prazo inexecutável 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 inexecutável 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 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.

2.2.6. Do quantitativo não justificado

O ponto mais sensível desta contratação reside na ausência de precisão no quantitativo dos serviços a serem efetivados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Consta no item 5.3 do Termo de Referência a informação de que os projetos executivos da obra estão “em elaboração”. No entanto, observa-se que as planilhas orçamentárias anexas ao instrumento convocatório indicam quantitativos com precisão decimal extrema, os quais destaco:

Termo de Referência			
4.0	TERRAPLENAGEM		
4.1	Escavação e carga de material de jazida com trator de 127 kW e carregadeira de 3,4 m ³	m ³	30.273,64
4.2	SERVICOS TOPOGRAFICOS PARA PAVIMENTACAO, INCLUSIVE NOTA DE SERVICOS, ACOMPANHAMENTO E GREIDE	m ²	50.456,07
5.1	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PISO INTERTRAVADO, COM BLOCO SEXTAVADO DE 25 X 25 CM, ESPESSURA 8 CM. AF_10/2022	m ²	39.243,61

A existência de números tão específicos pressupõe, entendo, a existência de uma **memória de cálculo** detalhada.

No entanto, não há nos documentos anexos ao edital qualquer listagem de logradouros ou áreas que, somadas, resultem exatamente nesses valores. Essa “precisão sem lastro” sugere uma estimativa arbitrária ou o uso de um projeto de prateleira não adaptado à realidade local, o que afronta os princípios da economicidade e da eficiência, norteadores da administração pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Reitera-se que o ETP se limita a indicar que as obras para os quais os serviços estão sendo licitados dar-se-ão em "*vias e espaços públicos*" do município contratante, restando ausente qualquer medida sobre a área de destinação.

Não se verificam, por exemplo, memoriais descritivos ou plantas de loteamento do município que comprovem a extensão das vias sobre as quais a pavimentação será operada.

Cumpre salientar que, à luz da Lei n.º 14.133/2021, **a memória de cálculo atinente à estimativa das quantidades para a contratação é elemento obrigatório à instrução do processo licitatório, vejamos:**

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e **conterá os seguintes elementos: [...]**

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

Além disso, a norma também exige que integre a instrução do processo de contratação de serviços de engenharia o "*orçamento detalhado do custo **fundamentado em quantitativo de serviços e fornecimentos propriamente avaliados***".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Desse modo, a ausência das memórias de cálculo que justifiquem a estimativa de quantidades para a contratação representa afronta ao art. 18, §1º, IV da Lei n. 14.133/2021.

2.2.7. Da ausência de detalhamento e composição do BDI

Seguindo na análise da documentação vinculada ao edital publicado pelo ente municipal, especificamente dos Orçamentos Analítico e Sintético, verifica-se que estes limitaram-se a indicar o percentual global de 23,38% a título de BDI (Bonificações e Despesas Indiretas). Todavia, não foi disponibilizada, em nenhum dos documentos técnicos, a composição analítica desse percentual.

A omissão em tela constitui irregularidade grave, afrontando diretamente o entendimento consolidado do TCU na Súmula nº 258, que assim preceitua:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.

A impossibilidade de visualizar como esse percentual foi formado impede que os órgãos de controle e as próprias licitantes verifiquem se os tributos, taxas de administração, seguros e margem de lucro estão em consonância com os parâmetros de mercado.

Sem a planilha de composição do BDI, não é possível discernir quais tributos estão sendo computados e se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

suas alíquotas estão corretas para o município, se há inclusão indevida de itens que deveriam estar no custo direto dentro do BDI, o que geraria o fenômeno do "lucro sobre lucro" (incidência cumulativa), se há cobrança em duplicidade de encargos sociais, entre outros.

Cumpre salientar que, ao editar o verbete sumular supracitado, a Corte de Contas da União intentou garantir maior transparência aos certames, permitir aos licitantes que elaborassem orçamentos precisos e facilitar a fiscalização dos certames licitatórios⁹.

Sendo assim, a ausência da composição analítica do BDI é vício de legalidade insanável por mera interpretação, exigindo a retificação do edital e a republicação de todos os seus anexos técnicos, com a consequente reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

2.2.8 Do Sobrepreço pela Aplicação de BDI Integral no Fornecimento de Materiais

A correta formação do preço de referência em obras públicas não é mera formalidade burocrática; constitui a espinha dorsal da gestão eficiente dos recursos públicos. A orçamentação deve refletir os custos reais de mercado, acrescidos de uma margem justa de remuneração, sem, contudo, permitir o enriquecimento sem causa do particular às custas do erário.

⁹ Acórdão 1350/2010-Plenário-TCU



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Neste contexto, a análise dos anexos do edital publicado pelo Município de Vale do Paraíso revela distorções estruturais que merecem aprofundamento.

O BDI destina-se a remunerar o construtor pelos custos que não podem ser apropriados diretamente a um serviço específico (como a administração central, riscos, garantias, despesas financeiras) e a garantir o seu lucro.

Contudo, quando uma construtora atua como mera intermediária na aquisição de materiais de grande vulto – comprando-os de fabricantes e entregando-os na obra – o esforço administrativo, os riscos e as despesas indiretas envolvidos são significativamente menores do que aqueles exigidos na execução de serviços de engenharia propriamente ditos.

Reconhecendo essa realidade econômica, o TCU editou a Súmula n.º 253, que estabelece:

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

De acordo com a documentação atinente ao quantitativo e orçamento do certame em análise, nota-se que o insumo de maior relevância é o **BLOQUETE/PISO INTERTRAVADO DE CONCRETO**, cujo valor atinge 58,71% do montante total dos serviços a serem contratados e perfaz o montante de R\$5.555.163,59 (cinco milhões quinhentos e cinquenta e cinco



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

mil cento e sessenta e três reais e cinquenta e nove centavos)¹⁰.

Esta constatação é crítica para a análise subsequente do BDI, pois demonstra que a obra possui uma característica preponderante de fornecimento de materiais, em detrimento da complexidade de execução ou da utilização intensiva de mão de obra e equipamentos próprios da construtora.

A aplicação linear do BDI de 23,38% - conforme indicado nas planilhas orçamentárias - sobre o fornecimento de R\$5,5 milhões em bloquetes implica que o Município pagará à contratada, a título de "custos indiretos e lucro" sobre este material, o montante aproximado de **R\$ 1.052.573,00** (um milhão, cinquenta e dois mil quinhentos e setenta e três reais).

Este valor é excessivo para remunerar a simples gestão de compra e logística de entrega, e, acaso não obstado, irá configurar enriquecimento sem causa da contratada e dano ao erário.

Adiante, o Acórdão n.º 2.622/2013-TCU-Plenário é o marco regulatório fundamental para a definição de taxas de BDI em obras públicas. O referido decism consolidou os estudos de um grupo de trabalho interdisciplinar, instituído para revisar e definir novos parâmetros referenciais de BDI para diversos tipos de obras e serviços de engenharia.

¹⁰ Valor unitário (R\$114,30) + BDI de 23,38% = R\$141,02 * 39.243,61 (quantitativo em m²).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

O objetivo central era substituir os referenciais anteriores (Acórdãos n.ºs e 2.369/2011, ambos do TCU) e garantir maior transparência e rigor técnico na análise da compatibilidade dos preços contratados pela Administração Pública.

Conforme o Acórdão, para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos, os percentuais de BDI aceitáveis são significativamente inferiores aos de obras civis, vejamos:

BDI PARA ITENS DE MERO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	1º QUARTIL	MÉDIO	3º QUARTIL
	11,10%	14,02%	16,80%

VALORES DO BDI POR TIPO DE OBRA			
TIPOS DE OBRA	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	20,34%	22,12%	25,00%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	19,60%	20,97%	24,23%

No caso em análise, o Município adotou a taxa de 23,38%, que é compatível com o BDI de obras, mas totalmente incompatível com a natureza de fornecimento que caracteriza 58,71% do contrato.

A discrepância entre o BDI aplicado (23,38%) e o BDI médio referencial para fornecimento (14,02%) é de 9,36 pontos percentuais. Aplicando-se essa diferença sobre o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

custo base dos bloquetes, identifica-se potencial sobrepreço nos seguintes termos:

- Valor do insumo com BDI Cheio (23,38%): R\$ 141,02/m².
- Valor com BDI Reduzido (14,02% - Média TCU): R\$ 130,32/m².
- Diferença Unitária (Sobrepreço): R\$ 141,02 - R\$ 130,32 = R\$ 10,70/m².
- Sobrepreço Total Estimado: 39.392,73 m² * R\$ 10,70 = **R\$ 421.502,21**

Portanto, a ausência de BDI diferenciado para os bloquetes projeta um dano ao erário **superior a R\$ 420.000,00** (quatrocentos e vinte mil reais), valor suficiente para pavimentar diversas outras vias ou investir em infraestrutura essencial.

Poder-se-ia argumentar que os bloquetes não são itens de "mero fornecimento" pois exigem instalação. Contudo, a própria estrutura da planilha orçamentária do Município refuta essa tese. O documento separa, de forma cristalina:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

5.1	Código	Banco	Descrição	Tipo
Composição	92394	SINAPI	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PISO INTERTRAVADO, COM BLOCO SEXTAVADO DE 25 X 25 CM, ESPESSURA 8 CM. AF_10/2022	Pavimento Intertravado
Composição Auxiliar	88260	SINAPI	CALCETEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	Livro SINAPI: Cálculos e Parâmetros
Composição Auxiliar	88316	SINAPI	SERVEITE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	Livro SINAPI: Cálculos e Parâmetros
Composição Auxiliar	91277	SINAPI	PLACA VIBRATÓRIA REVERSÍVEL COM MOTOR 4 TEMPOS A GASOLINA, FORÇA CENTRÍFUGA DE 25 KN (2500 KGF), POTÊNCIA 5,5 CV - CHP DIURNO. AF_08/2015	Custos Horários Produtivo e Improdutivo dos Equipamentos
Composição Auxiliar	91278	SINAPI	PLACA VIBRATÓRIA REVERSÍVEL COM MOTOR 4 TEMPOS A GASOLINA, FORÇA CENTRÍFUGA DE 25 KN (2500 KGF), POTÊNCIA 5,5 CV - CHI DIURNO. AF_08/2015	Custos Horários Produtivo e Improdutivo dos Equipamentos
Composição Auxiliar	91283	SINAPI	CORTADORA DE PISO COM MOTOR 4 TEMPOS A GASOLINA, POTÊNCIA DE 13 HP, COM DISCO DE CORTE DIAMANTADO SEGMENTADO PARA CONCRETO, DIÂMETRO DE 350 MM, FURO DE 1" (14 X 1") - CHP DIURNO. AF_08/2015	Custos Horários Produtivo e Improdutivo dos Equipamentos
Composição Auxiliar	91285	SINAPI	CORTADORA DE PISO COM MOTOR 4 TEMPOS A GASOLINA, POTÊNCIA DE 13 HP, COM DISCO DE CORTE DIAMANTADO SEGMENTADO PARA CONCRETO, DIÂMETRO DE 350 MM, FURO DE 1" (14 X 1") - CHI DIURNO. AF_08/2015	Custos Horários Produtivo e Improdutivo dos Equipamentos
Insumo	00000370	SINAPI	AREIA MEDIA - POSTO JAZIDA/FORNECEDOR (RETIRADO NA JAZIDA, SEM TRANSPORTE)	Material
Insumo	00000712	SINAPI	BLOQUETE/PISO INTERTRAVADO DE CONCRETO - MODELO SEXTAVADO / HEXAGONAL, *25 X 25* CM, E = 8 CM, RESISTENCIA DE 35 MPA, COR NATURAL	Material

Ao segregar o custo do material do custo da mão de obra de assentamento, a Administração isolou o fato gerador da aquisição.

O serviço de engenharia (assentamento) está devidamente orçado nas linhas de mão de obra, sobre as quais é justo e correto incidir o BDI pleno de obra (23,38%). Todavia, sobre a linha específica do material (bloquete), que será adquirido de uma fábrica e transportado ao local, a construtora atua preponderantemente como compradora.

Conforme anteriormente mencionado, a jurisprudência do TCU, materializada na Súmula n.º 253/2010¹¹, é firme ao exigir BDI reduzido nestes casos, especialmente quando o material representa parcela significativa do preço global.

¹¹ Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

No caso em apreço, a relevância é extrema (58%), não havendo margem para discricionariedade na aplicação do verbete sumular.

2.2.9 Análise da Administração Local: o risco de "bis in idem".

Para além da irregularidade do orçamento do certame no que diz respeito ao percentual de BDI, há de se abordar, ainda, possível mácula quanto à rubrica de **Administração Local**, assim descrita:

Orçamento Sintético						
Orçamento Sintético						
Descrição	Und	Quant.	Valor Unit	Valor Unit com BDI	Total	Peso (%)
ADMINISTRAÇÃO LOCAL DE OBRA					266.720,76	2,82 %
ADMINISTRAÇÃO E CONTROLE	MES	12	18.014,86	22.226,73	266.720,76	2,82 %

Orçamento Analítico				
1			ADMINISTRAÇÃO LOCAL DE OBRA	266.720,76
1.1	Código Banco		Descrição	Valor Unit Total
Composição	22 Próprio		ADMINISTRAÇÃO E CONTROLE	18.014,86 18.014,86
Composição Auxiliar	90777 SINAPI		ENGENHEIRO CIVIL DE OBRA JÚNIOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	132,45 11.655,60
Composição Auxiliar	94295 SINAPI		MESTRE DE OBRAS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	6.359,26 6.359,26

Observa-se que o valor da Administração Local de Obra (**R\$ 266.720,76**) corresponde a 2,82% do valor global da contratação. Sua composição mensal (Item 1.1) inclui:

- Engenheiro Civil de Obra Júnior (SINAPI 90777): 88 horas/mês, totalizando R\$11.655,60/mês.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

- Mestre de Obras (SINAPI 94295): 1 mês, totalizando R\$6.359,26/mês.

- Custo Mensal Direto: R\$18.014,86.

Não obstante esteja correta e alinhada à orientação do Acórdão 2.622/2013/Plenário-TCU¹² a segregação dos custos da Administração Local e do BDI, nota-se que houve **aplicação da taxa cheia de BDI (23,38) sobre o custo da Administração Local**, veja-se:

ADMINISTRAÇÃO LOCAL DE OBRA						266.720,76
Descrição	Tipo	Und	Quant.	Valor Unit	Total	
ADMINISTRAÇÃO E CONTROLE	CANT - CANTEIRO DE OBRAS	MES	1,00000000	18.014,86	18.014,86	
ENGENHEIRO CIVIL DE OBRA JUNIOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	Livro SINAPI: Cálculos e Parâmetros	H	88,00000000	132,45	11.655,60	
MESTRE DE OBRAS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	Livro SINAPI: Cálculos e Parâmetros	MES	1,00000000	6.359,26	6.359,26	
MO sem LS =>		17.269,92	LS =>	0,00	MO com LS =>	17.269,92
Valor do BDI =>		4.211,87			Valor com BDI =>	22.226,73
			Quant. =>	12,00000000	Preço Total =>	266.720,76

Ocorre que, ao aplicar o BDI sobre a Administração Local, a Prefeitura **poderá incorrer** em duplicidade de pagamentos (*bis in idem*) - a menos que tenha havido um ajuste fino na composição da taxa de BDI, o que não se verifica nos autos.

O BDI é composto, dentre outros, pela Administração Central (custo da sede da empresa). Quando a Administração Local (custo do engenheiro e mestre na obra) é paga diretamente na planilha, a taxa de Administração Central dentro do BDI deve ser calibrada apenas para cobrir o suporte

¹² [...] a especificação detalhada dos gastos numa planilha orçamentária leva a uma maior precisão dos custos da obra, já que o BDI é constituído de taxas percentuais muitas vezes determinadas mediante estimativas, dificultando a aferição da adequabilidade dos valores pagos a título de despesas indiretas. Assim, quanto melhor especificada for a despesa, maior é a garantia da conformidade e da transparência do orçamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

da sede, e não a gestão da obra, que já está sendo paga no Item 1.

Mais grave ainda é a incidência de taxas de **Riscos, Seguros e Garantias** (componentes do BDI) sobre o valor do salário do engenheiro e do mestre. Não há lógica econômica em pagar "seguro" ou "imprevisto" sobre o pagamento mensal fixo da equipe administrativa.

No âmbito do Acórdão n.º 2.622/2013, a Corte de Contas da União reafirmou e consolidou seu próprio entendimento jurisprudencial de que os custos de Administração Local devem ser classificados como custos diretos e detalhadamente discriminados na planilha orçamentária, e não incluídos na taxa de BDI, com o objetivo primordial de aumentar a transparência dos gastos públicos e evitar distorções.

Contudo, essa medida, embora correta, gerou uma nova distorção: a majoração injustificada desses custos de Administração Local - exatamente como poderá ocorrer no caso em tela.

Embora o percentual de 2,82% sobre o valor total da obra esteja alinhado à faixa referencial¹³ estabelecida pelo TCU, a **metodologia de aplicação do BDI sobre este custo** é capaz de gerar um pagamento em duplicidade de despesas administrativas.

Percentual de Administração Local inserido no Custo Direto	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,49%	6,23%	8,87%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,98%	6,99%	10,68%

13



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

A manutenção dessa metodologia, sem a devida justificativa analítica da composição do BDI (que não foi disponibilizada nos anexos analisados), sugere que o Município está pagando "taxa de administração sobre o custo da administração", onerando indevidamente a futura contratação em aproximadamente **R\$50.542,44** (cinquenta mil quinhentos e quarente dois reais e quarenta e quatro centavos), calculado levando-se em conta a multiplicação do total do BDI incidente sobre a Administração Local por 12 meses.

Salienta-se que, caso confirmada a irregularidade e o sobrepreço decorrentes da aplicação equivocada do índice sobre os custos da Administração local, há violação ao Princípio da Seleção da Proposta Mais Vantajosa e da Economicidade, insculpidos, respectivamente, nos incisos I e III do art. 11 da Lei n.º 14.133/2021.

3. Da concessão de tutela de urgência

As ilicitudes que permeiam o instrumento convocatório, notadamente por ostentarem potencial lesivo ao erário, reclamam atuação preventiva estatal. A tutela inibitória, prevista no art. 497 do CPC/2015 e no art. 108-A do RITCE-RO, volta-se justamente para essas ocasiões, visando impedir a consumação ou a reiteração de um ilícito provável.

Nesse diapasão, para a concessão da medida acautelatória, basta a demonstração da probabilidade de transgressão da norma jurídica (*fumus boni iuris*), mormente quando há risco concreto de lesão. Impende gizar que essa modalidade de tutela prescinde da perquirição de dolo ou culpa, porquanto seu escopo é estancar objetivamente uma



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

situação de ilicitude, independentemente da valoração subjetiva da conduta do agente.

Sob essa ótica, do cotejo entre os fatos narrados e o arcabouço jurídico exposto, depreende-se que a intervenção cautelar é medida imperativa para obstar a conclusão de um certame eivado de vícios insanáveis.

A plausibilidade do direito invocado encontra-se robustamente caracterizada, haja vista que o Município de Vale do Paraíso/RO vem promovendo licitação maculada por diversas irregularidades, dentre as quais sobrepõem:

I. Possível utilização irregular do SRP

(item 2.2.1): A indefinição dos locais da obra e dos serviços de engenharia impede o fiel cumprimento dos requisitos necessários para utilização do SRP (projeto padronizado, ausência de complexidade técnica e operacional e necessidade permanente dos serviços), incorrendo em violação ao art. 85, incisos I e II da Lei n.º 14.133/2021;

II. Do Risco do "Contrato Guarda-Chuva" e a Indefinição do Local (item 2.2.2):

a ausência de projeto básico que indique de forma específica a localidade e os aspectos técnicos dos serviços a serem desempenhados representam risco à lisura da futura contratação, abrindo margem para que se celebre um ajuste impreciso, em desobediência aos princípios administrativos da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

especificidade e do planejamento;

III. Vedação injustificada da participação de empresas reunidas em consórcios (item 2.2.2): não consta nos documentos vinculados ao edital justificativa detalhada acerca da proibição, incorrendo em violação ao art. 15, caput, da Lei n.º 14.133/2021 e aos princípios da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa;

IV. Omissão de opção de garantia definida em lei (item 2.2.4): o edital de licitação omite o título de capitalização como possível modalidade de garantia, violando o art. 96, §1º, I a IV, da Lei n.º 14.133/2021 e aos princípios da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa;

V. Prazo exíguo para o início dos serviços (item 2.2.5): O prazo de 5 (cinco) dias fixado no edital para início dos trabalhos após a emissão da ordem de serviço aparenta ser incompatível com a magnitude dos serviços a serem desempenhados, em afronta os princípios da economicidade, da ampla competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa, da razoabilidade e da proporcionalidade;

VI. Quantitativo não comprovado ou justificado (item 2.2.6): a ausência das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

memórias de cálculo que justifiquem a estimativa de quantidades para a contratação representam afronta ao art. 18, §1º, IV da Lei n. 14.133/2021;

VII. Ausência de discriminação da composição do BDI (item 2.2.7): não foi anexado ao edital de licitação o documento de composição analítica do BDI, em violação à Súmula n.º 258 do TCU;

VIII. Possível sobrepreço decorrente de aplicação de BDI integral no fornecimento de materiais (item 2.2.8): a aplicação da taxa de BDI integral sobre o mero fornecimento e transporte do insumo de maior relevância do certame (bloquete intertravado de concreto) afronta a Súmula n.º 253 do TCU, bem como os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa;

IX. Possível duplicidade de pagamentos sobre a administração local da obra (item 2.2.9): a metodologia de aplicação do BDI sobre o custo de administração local pode representar pagamento irregular em duplicidade das despesas administrativas, infringindo os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Lado outro, o *periculum in mora* exsurge cristalino da iminência da sessão de abertura do certame, aprazada para o dia **14 de janeiro de 2026, às 8h**, e da futura adjudicação e contratação do objeto. Tal circunstância



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

reclama a antecipação dos efeitos da tutela, ante o risco de ineficácia do provimento final caso se aguarde o desfecho do trâmite processual ordinário.

A manutenção do calendário licitatório, diante das graves inconsistências apontadas expõe a municipalidade ao risco concreto de adjudicar objeto superfaturado ou desnecessário. Permitir o prosseguimento do feito significaria consolidar o prejuízo ou tornar sua reparação excessivamente onerosa e incerta.

Ex positis, pugna-se pela concessão da tutela de urgência para suspender liminarmente o certame, *inaudita altera pars*, até ulterior deliberação de mérito por esta Corte de Contas.

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 insculpidos 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 **CHARLES LUIS PINHEIRO GOMES**, Prefeito; **WANDERLEY FERREIRA BARBOSA**, Secretário Municipal de Obras; e **RODRIGO DA SILVA SANTOS**, 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 nº.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

007/2025, até que sobrevenha ulterior decisão dessa Corte de Contas;

III - Determine-se aos Senhores **CHARLES LUIS PINHEIRO GOMES**, Prefeito; **WANDERLEY FERREIRA BARBOSA**, Secretário Municipal de Obras; e **RODRIGO DA SILVA SANTOS**, Agente de Contratação, que remetam a essa Corte de Contas cópia integral do Processo Administrativo relacionado à **Concorrência Eletrônica n.º 007/2025**;

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.º 007/2025**;

V - Após, sejam chamados aos autos, como responsáveis, **CHARLES LUIS PINHEIRO GOMES**, Prefeito; **WANDERLEY FERREIRA BARBOSA**, Secretário Municipal de Obras; e **RODRIGO DA SILVA SANTOS**, Agente de Contratação, para que se manifestem quanto a eventuais ilícitos apontados pelo Corpo Técnico e, ainda, quanto às seguintes irregularidades:

a) Possível utilização irregular do Sistema de Registro de Preços para promover a contratação, sem a demonstração do cumprimento dos requisitos legais, tais como padronização, ausência de complexidade técnica e necessidade permanente que permeiam os serviços almejados, bem como inexistência de projeto básico que aborde as especificidades do objeto do certame, em violação ao art. 85, incisos I e II da Lei n.º 14.133/2021;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

b) Indefinição do local de execução dos serviços e possível configuração de contrato “guarda-chuva”, diretamente relacionada à ausência de projeto básico que indique de forma específica a localidade e os aspectos técnicos dos serviços a serem desempenhados, representando risco à lisura da futura contratação e incorrendo em desobediência aos princípios administrativos da especificidade e do planejamento;

c) Vedação injustificada da participação de empresas reunidas em consórcios, em afronta ao art. 15, caput, da Lei n.º 14.133/2021 e aos princípios da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa;

d) Omissão irregular à opção de garantia contratual indicada no inciso “IV” do §1º do art. 96 da Lei n.º 14.133/2021, o que afronta os princípios da economicidade, da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa;

e) Prazo exíguo para o início dos serviços, em afronta os princípios da economicidade, da ampla competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa, da razoabilidade e da proporcionalidade;

f) Ausência das memórias de cálculo que comprovem o quantitativo estimado da contratação, em afronta ao art. 18, §1º, IV da Lei n.º 14.133/2021;

g) Ausência de discriminação da composição analítica do BDI, em violação à Súmula n.º 258 do TCU;

h) Possível sobrepreço decorrente da aplicação de BDI integral no mero fornecimento do insumo de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

maior relevância do certame, infringindo à Súmula n.º 253/2010 do TCU;

i) Possível pagamento em duplicidade de despesas administrativas em virtude da metodologia de aplicação do BDI sobre o custo de administração local, infringindo os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Porto Velho-RO, 14 de janeiro de 2026.

Willian Afonso Pessoa

Procurador do Ministério Público de Contas