



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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

**URGENTE. Pedido de tutela inibitória. Sessão de abertura
marcada para 29/05/2026, às 9h59 (horário de Brasília)**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4.229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, 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, assim como fundado nas disposições contidas nos artigos 80, I, e 81 da Lei Complementar n. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução n. 76/TCE-RO/2011, **formula**

REPRESENTAÇÃO c/c PEDIDO DE TUTELA INIBITÓRIA

em face de **WELITON PEREIRA CAMPOS**, Prefeito Municipal, **ELAINE BATISTA SANTOS GUNDLACH**, Agente de Contratação/Pregoeira responsável pela condução do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

certame, bem como em face dos **demais agentes públicos responsáveis** pela elaboração, aprovação técnica e jurídica, validação e autorização da fase preparatória da **Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026**, vinculados à Secretaria Municipal dos Serviços e Desenvolvimento Urbano (SEMOD), todos integrantes da Administração Pública do **Município de Espigão do Oeste/RO**, com sede administrativa na Rua Rio Grande do Sul, n. 2800, Espigão do Oeste/RO, CEP 76.974-000, em razão das **graves irregularidades e potenciais ilicitudes identificadas no procedimento licitatório** deflagrado por meio da **Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026**, no bojo do **Processo Administrativo n. 1674/2026**, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na execução de serviços de recapeamento asfáltico em vias públicas urbanas do Município de Espigão do Oeste/RO, incluindo recapeamento em CBUQ e sinalização viária, envolvendo despesa pública estimada em **R\$ 17.797.442,30 (dezessete milhões, setecentos e noventa e sete mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e trinta centavos)**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

1 Dos fatos e do objeto da contratação

Cuida-se de Representação oferecida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais de fiscalização da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos administrativos, a partir da análise de elementos informativos colhidos em sede de atuação fiscalizatória, notadamente no bojo da **Diligência**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Fiscalizatória n. 030/2026, instaurada para análise da Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026, promovida pelo Município de Espigão do Oeste/RO, no âmbito do Processo Administrativo n. 1674/2026.

A atuação ministerial teve início a partir da identificação de procedimento licitatório de expressivo vulto financeiro, instaurado no bojo do Processo Administrativo n. 1674/2026, conduzido pela Secretaria Municipal dos Serviços e Desenvolvimento Urbano - SEMOD, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na execução de serviços de recapeamento asfáltico em vias públicas urbanas do Município de Espigão do Oeste/RO, incluindo execução de recapeamento em CBUQ e sinalização viária.

O certame foi estruturado sob a modalidade concorrência eletrônica, adotando-se o critério de julgamento pelo menor preço por lote, com sessão pública designada para o dia 29/05/2026, às 9h00 (horário de Brasília), possuindo valor estimado global de R\$ 17.797.442,30 (dezessete milhões, setecentos e noventa e sete mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e trinta centavos), dos quais R\$ 17.556.000,00 correspondem à previsão de execução de 175.000 m² de recapeamento asfáltico, ao passo que R\$ 241.442,30 referem-se a "custos fixos" associados a cinco projetos distintos.

A seleção do procedimento para análise decorreu justamente da conjugação de fatores sensíveis sob a ótica do controle externo, notadamente: **(i)** o elevado valor da contratação; **(ii)** a utilização do Sistema de Registro de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Preços para serviços de engenharia; **(iii)** a ausência de definição concreta dos trechos a serem executados; **(iv)** a previsão de múltiplos "projetos" futuros sem delimitação objetiva; e **(v)** a adoção de modelagem potencialmente incompatível com os pressupostos materiais exigidos pela Lei n. 14.133/2021 para utilização do SRP em obras e serviços de engenharia.

No curso da análise dos documentos integrantes da fase preparatória¹, constatou-se que a Administração estruturou a contratação sob lógica de extrema indeterminação material do objeto, uma vez que os próprios documentos reconhecem que os serviços poderão ser executados em "diferentes vias urbanas previamente definidas pela Secretaria Municipal", sem delimitação prévia dos locais exatos de execução, da priorização técnica das vias, do cronograma efetivo das intervenções ou mesmo dos projetos específicos a serem executados.

O próprio ETP sustenta a utilização do Sistema de Registro de Preços sob o argumento de que "não é possível definir previamente, com exatidão, os locais, a extensão e os quantitativos", ao passo que o Projeto Básico prevê que cada intervenção será posteriormente detalhada mediante emissão de ordens de serviço específicas e elaboração posterior de planilhas e cronogramas individualizados.

Todavia, a despeito da tentativa de enquadramento do objeto como serviço padronizado e

¹ Especialmente, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, o Projeto Básico, a planilha orçamentária e as minutas contratuais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

repetitivo, verifica-se, em exame preliminar, que a modelagem adotada transfere para momento posterior à licitação elementos essenciais da própria definição do objeto, circunstância que enfraquece substancialmente o planejamento da contratação e compromete a transparência quanto à real dimensão da futura execução contratual.

Além disso, observou-se que a estimativa quantitativa da contratação foi construída a partir de metodologia simplificada, baseada em projeção linear de 25 km de vias multiplicados por largura média de 7 metros, sem inventário técnico consolidado das ruas contempladas, sem levantamento georreferenciado das áreas críticas, sem classificação objetiva do estado do pavimento urbano e sem demonstração histórica robusta da demanda efetiva anual de recapeamento do Município.

Os documentos também revelam a previsão de cobrança de "custos fixos por projeto", abrangendo itens como mobilização, administração local e controle tecnológico, no valor unitário aproximado de R\$ 48.288,46, multiplicados por cinco projetos hipotéticos, sem demonstração técnica objetiva acerca: **(i)** dos critérios de incidência; **(ii)** da metodologia de rateio; **(iii)** da justificativa econômica para o quantitativo de cinco projetos; **(iv)** ou dos mecanismos destinados a impedir subdivisões artificiais de ordens de serviço aptas a multiplicar despesas indiretas.

No tocante à formação do orçamento estimativo, verificou-se, ainda, que a Administração faz referência genérica à utilização de tabelas oficiais como



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

SINAPI, SICRO e DER, sem que os autos evidenciem, de forma suficientemente auditável, a memória de cálculo detalhada, os critérios estatísticos de consolidação, a contemporaneidade das referências, o detalhamento analítico do BDI e dos encargos sociais, tampouco a demonstração clara da adequação do preço unitário estimado de R\$ 100,32/m² às condições específicas do mercado local.

Também se identificaram inconsistências internas relevantes entre peças integrantes da licitação, inclusive divergências relativas ao modo de disputa adotado, uma vez que o edital menciona, simultaneamente, "modo de disputa aberto" e "modo aberto e fechado", circunstância apta a gerar insegurança jurídica e potencial prejuízo à competitividade do certame.

O exame preliminar do conjunto documental evidencia, portanto, a presença de indícios consistentes de irregularidades relevantes na fase preparatória da contratação, especialmente no que se refere: **(i)** à modelagem do SRP; **(ii)** à definição material do objeto; **(iii)** à robustez metodológica da estimativa quantitativa; **(iv)** à auditabilidade do orçamento; **(v)** à governança da futura execução contratual; e **(vi)** aos riscos de sobrepreço, fragmentação indevida de custos indiretos e flexibilização excessiva da definição futura das intervenções.

Tais circunstâncias, em tese, afrontam os princípios do planejamento, da motivação, da economicidade, da transparência, da governança e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como os arts. 6º, XXIII, 18, 23, 40, 82 e seguintes da Lei n. 14.133, de 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Considerando que o procedimento licitatório se encontra em fase externa avançada, com **sessão pública designada para o dia 29.05.2026**, revela-se imprescindível a atuação preventiva dessa Corte de Contas, a fim de evitar a consolidação de contratação potencialmente estruturada sobre premissas tecnicamente frágeis e juridicamente questionáveis, com elevado risco de dano ao erário e comprometimento da regularidade da futura execução contratual.

É nesse contexto que se impõe a presente provocação, para que sejam examinadas, com a profundidade necessária, as irregularidades ora delineadas, o que se passa a expor nos tópicos seguintes.

2 Do Direito

2.1 Do cabimento e da legitimidade

Cuida-se de representação formulada com fulcro no **art. 52-A** da Lei Orgânica do TCE, abaixo:

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 § 1º do art. 74 da Constituição Federal;

VI - os Senadores da República, os Deputados Federais e Estaduais, Vereadores, Juizes,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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.

O cabimento da presente Representação mostra-se inequívoco, uma vez que o objeto da controvérsia insere-se diretamente no âmbito da jurisdição constitucional e legal desse Sodalício, consistindo na apuração de possíveis ilegalidades verificadas na fase preparatória do procedimento licitatório de que trata a **Concorrência Eletrônica/SRP n.º 02/2026**, promovido pelo Município de Espigão do Oeste, por intermédio da Secretaria Municipal dos Serviços e Desenvolvimento Urbano (SEMOD).

A controvérsia instaurada envolve a verificação da regularidade da adoção do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços de engenharia relacionados à execução de recapeamento asfáltico urbano, bem como da suficiência do planejamento da contratação, da robustez metodológica da estimativa quantitativa, da adequada definição material do objeto e da consistência da formação do orçamento estimativo, à luz dos arts. 6º, XXIII, 18, 23, 40 e 82 a 86 da Lei n.º 14.133, de 2021.

Com efeito, os elementos coligidos no âmbito da Diligência Fiscalizatória n.º 030/2026 evidenciam, em tese, a existência de fragilidades relevantes na própria estruturação da contratação, especialmente diante da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

utilização do SRP para serviços de engenharia sem adequada delimitação prévia dos trechos e intervenções a serem executados, da transferência de aspectos essenciais da definição do objeto para momento posterior à licitação, da ausência de memória técnica auditável quanto à estimativa quantitativa de 175.000 m² de recapeamento e da previsão de incidência de "custos fixos por projeto" sem critérios objetivos suficientemente demonstrados nos autos. Soma-se a isso a presença de inconsistências internas entre peças integrantes da fase preparatória e do instrumento convocatório, circunstâncias que, em conjunto, fragilizam a coerência técnico-jurídica da modelagem adotada.

Cumprе ressaltar, outrossim, que as potenciais irregularidades identificadas não se limitam a impropriedades formais ou meramente periféricas, mas alcançam a própria racionalidade da solução eleita pela Administração, com reflexos diretos sobre a competitividade do certame, a transparência da futura execução contratual, a adequada definição da matriz econômica da contratação e a efetiva demonstração da vantajosidade da solução escolhida. Trata-se, portanto, de cenário apto a potencializar riscos concretos de sobrepreço, fragmentação artificial de ordens de serviço, flexibilização excessiva da definição futura do objeto, restrição indireta à competitividade e futura execução contratual antieconômica, com possibilidade de repercussão lesiva ao erário caso o certame seja levado a efeito nos moldes atualmente delineados.

De outra banda, a legitimidade ativa do Ministério Público de Contas decorre diretamente do art. 130 da Constituição Federal, que lhe atribui a incumbência de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

atuar perante os Tribunais de Contas na defesa da ordem jurídica e da adequada gestão dos recursos públicos, bem como do art. 52-A, inciso III, da Lei Complementar n. 154/1996, que expressamente lhe confere legitimidade para representar ao Tribunal de Contas acerca de ilegalidades e irregularidades sujeitas ao controle externo.

Por meio da presente Representação, busca-se viabilizar o exercício pleno da função constitucional de controle externo por parte desta Corte de Contas, permitindo-lhe, caso confirmadas as irregularidades apontadas, adotar as medidas corretivas, preventivas e cautelares cabíveis, inclusive de natureza inibitória, com vistas a restabelecer a estrita legalidade do procedimento licitatório, assegurar a observância dos princípios do planejamento, motivação, economicidade, eficiência, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, bem como prevenir a consumação de lesão ao erário e ao interesse público.

2.2 Incompatibilidade do objeto licitado com o Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto nos arts. 82 a 86 da Lei n. 14.133, de 2021, constitui instrumento vocacionado à realização de contratações futuras, eventuais e padronizadas, destinadas ao atendimento de demandas repetitivas da Administração Pública, em que seja possível a definição prévia de especificações uniformes e a estimativa razoável de quantitativos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Nesse contexto, a utilização do SRP pressupõe, necessariamente, a presença de objeto **comum, homogêneo e previamente delimitado**, apto a ser contratado sob demanda, sem prejuízo da precisão técnica e da comparabilidade das propostas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que tal instrumento **não se mostra adequado para a contratação de obras ou serviços de engenharia de natureza complexa**, notadamente quando ausentes elementos essenciais de planejamento, como a definição prévia de escopo, locais de execução e projetos específicos.

Nesse sentido, o Acórdão n. 1767/2021-Plenário advertiu ser indevida a utilização do SRP como verdadeiro "contrato guarda-chuva", com objeto indeterminado e sem delimitação concreta das intervenções a serem executadas, porquanto incompatível com o dever de planejamento e com a exigência de projeto básico previamente definido².

De igual modo, o Acórdão n. 1238/2019-Plenário assentou que o SRP não se presta à contratação de obras, por demandarem planejamento individualizado e

² Excerto pertinente do dispositivo do aresto: "VISTO, relatado e discutido este processo de representação formulada pela empresa JS Construção Civil e Obras de Pavimentação Eireli noticiando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 20000127/2020-CS, realizado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviço de engenharia para adaptação de agências por meio do sistema de registro de preços - SRP, no valor estimado de R\$ 84.483.468,27, distribuídos em nove lotes,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...] 9.5. com base no art. 9º da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à ECT sobre o seguinte fato apurado no Pregão Eletrônico 20000127/2020-CS:

9.51. utilização indevida de ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva", com objeto incerto e indefinido, sem a prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas e sem a prévia elaboração dos projetos básicos de cada obra a ser executada;"



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

orçamento próprio³, ao passo que o Acórdão n. 1381/2018-Plenário restringiu sua aplicação a serviços de manutenção rotineiros e padronizados⁴. No mesmo sentido, o Acórdão n. 980/2018-Plenário reafirmou a inadequação do SRP para serviços de engenharia que não comportem dissociação em itens autônomos⁵.

³ Confira-se, a propósito, excerto do voto condutor do mencionado acórdão, da lavra do Ministro Marcos Bemquerer Costa: “[...] 16. A razão pela qual a contratação em tela não poderia utilizar o SRP decorre do objeto ser considerado como contratação de obra e não um serviço comum de engenharia como defende a SED/GO.

17. É verdade que há jurisprudência do TCU (Acórdão 1.381/2018-TCU-Plenário e Acórdão 3.419/2013-TCU-Plenário) que permite o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo de serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, o que não se aplica ao caso em tela.

18. O objeto em exame se caracteriza como contratação de obra, com previsão de custos de canteiro de obras, administração local e mobilização e desmobilização. A própria SED, ao justificar a impossibilidade de adoção do pregão, justificou que o serviço em tela não é comum:

Segundo a unidade técnica responsável, o objeto da Concorrência “SRP” nº 001/2018-SED não se classifica como “serviço comum de engenharia” porquanto os padrões de desempenho e qualidade dos serviços não podem ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais no mercado, conforme a jurisprudência dessa corte de contas, bem como conforme a Súmula nº 257/2010-TCU. Além disso, tais serviços não estão disponíveis a qualquer tempo no mercado próprio, e necessitam de acompanhamento e atuação relevante e proeminente de profissional de engenharia da área (peça 6, p. 3-4).

19. Dessa forma, a administração deve especificar nos autos do processo licitatório dotação orçamentária suficiente para fazer frente à execução do objeto a ser licitado.”

⁴ Confira-se, a propósito, a ementa do referido julgado: “ACOMPANHAMENTO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO POR MEIO DO SISTEMA DE ANÁLISE DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E EDITAIS (ALICE). PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA, COM POSSIBILIDADE DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. OITIVA. ANULAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE **SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA** MEDIANTE PREGÃO. 1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros. 2. A utilização do critério de julgamento menor preço auferido pela oferta de desconto sobre os preços da tabela Sinapi tem amparo no artigo 9º, § 1º, do Decreto 7.892/2013, desde que os pagamentos dos serviços, durante a validade da ata de registro de preços, ocorram com base nos valores da tabela Sinapi da data da licitação, tendo em vista o disposto na Lei 8.666/1993 sobre reajustes anuais. 3. **O instrumento convocatório de pregões para registro de preços de serviços comuns de engenharia deve demonstrar que tais serviços serão empregados em atividades de manutenção predial, observados os conceitos do artigo 6º da Lei 8.666/1993 e das normas técnicas relacionadas à matéria, de forma que não haja margem de interpretação para a realização de obras mediante a contratação**” [sem grifos na origem].

⁵ Observe-se, nessa esteira, o quanto assentado na ementa do mencionado aresto: “REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO COM VISTAS À REFORMA NAS INSTALAÇÕES E DEPENDÊNCIAS FÍSICAS DE ORGANIZAÇÃO MILITAR. UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE DE CERTAME PREGÃO ELETRÔNICO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS. CONTRATO COM OBJETO GENÉRICO, SEM A ELABORAÇÃO PRÉVIA DE PROJETOS E SEM A ESPECIFICAÇÃO DOS LOCAIS EM QUE SERIAM EXECUTADAS AS REFORMAS. AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DE ITENS DE MATERIAIS OU SERVIÇOS QUE NÃO FORAM LICITADOS. APLICAÇÃO DE MULTA AOS GESTORES. **1. A modalidade de licitação**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

A orientação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é convergente, reconhecendo a ilegalidade da utilização do SRP em hipóteses nas quais o objeto se apresenta impreciso, contínuo ou desprovido de adequada definição de quantitativos, bem como quando ausente demonstração de sua compatibilidade com as hipóteses legais. Em precedentes dessa Corte, já se assentou, inclusive, que o registro de preços não se presta à contratação de serviços de natureza contínua e previsível, sob pena de desvirtuamento do instituto.

Tome-se, nesse sentido, o **Acórdão APL-TC n. 00056/2025**, assim ementado:

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PREFEITURA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ. ADESÃO **A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE ENGENHARIA. IRREGULARIDADES.** APLICAÇÃO DE MULTA. ALERTA E RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. É ilegal o contrato oriundo de adesão à Ata de Registro de Preços, cujo objeto é incompatível com o sistema de registro de preços, além de originário de licitação na modalidade concorrência, em sua forma presencial, sem as devidas justificativas para sua escolha, violando o art. 46 da Lei 8.666/93 c/c art. 89 do Decreto n. 7581/2011 c/c o disposto no art. 3º do Decreto 7.892/13, a Súmula n. 06/2014/TCERO e o Parecer Prévio n. 7/2014-Pleno/TCE-RO.

[...].

pregão não deve ser utilizada para contratação de obras, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia. **2. O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nessa situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros.** 3. O parecer técnico e jurídico favorável a um determinado ajuste não retira a responsabilidade do administrador público pela prática de ato irregular, uma vez que cabe ao gestor, em última instância, decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de efetivar as avenças sob sua administração. 4. Nos casos em que se verificam infrações graves à norma legal ou regulamentar, sem que as justificativas para tanto sejam suficientes para afastar as irregularidades apontadas, deixar de responsabilizar o administrador público secundarizaria o princípio da legalidade e, em consequência, apequenaria o dever geral de obediência ao ordenamento jurídico de regência” [destacou-se].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Na decisão, o Tribunal considerou ilegal, ainda que sem pronúncia de nulidade, o Contrato n. 161/PGM/PMJP/2022, em razão, dentre outros pontos, da **incompatibilidade do objeto com o Sistema de Registro de Preços**, por envolver a elaboração de peças técnicas e gráficas destinadas à execução de obras públicas, com tipologias e graus de complexidade variados, caracterizando-se como serviços de engenharia de natureza eminentemente intelectual e especializada.

Naquela oportunidade, assentou-se que tais serviços resultam em produtos únicos, não padronizáveis e dependentes de variáveis específicas de cada intervenção, o que os torna incompatíveis com a lógica do SRP, voltada à contratação de bens e serviços comuns, repetitivos e passíveis de especificação uniforme. Destacou-se, ainda, que a utilização do registro de preços, nesse contexto, configura desvio de finalidade, por afastar indevidamente o regime jurídico próprio aplicável às contratações que demandam planejamento individualizado e definição prévia de escopo.

Embora o precedente tenha sido analisado sob a égide da legislação anterior, seus fundamentos permanecem plenamente aplicáveis ao regime instituído pela Lei n. 14.133, de 2021, que igualmente condiciona a utilização do SRP à presença de objeto compatível com contratações futuras e padronizadas (arts. 82 a 86), não se admitindo sua utilização para serviços técnicos especializados de engenharia que exijam soluções individualizadas.

Tal entendimento reforça a conclusão de que a adoção do SRP, em hipóteses como a ora examinada, em que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

se pretende contratar serviços de engenharia complexos, heterogêneos e dependentes de condições locais específicas, configura **inadequação da modelagem contratual**, em potencial afronta aos princípios do planejamento, da legalidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Cumprе destacar, ainda, que **situação análoga já foi recentemente apreciada por esta Corte de Contas**, no bojo do **Processo n. 2381/2025**, em que, a partir de Representação igualmente formulada por este Ministério Público de Contas, foi deferida tutela inibitória em face de contratação estruturada mediante adesão à Ata de Registro de Preços destinada à prestação de serviços técnicos de engenharia de natureza predominantemente intelectual.

Naquela oportunidade, reconheceu-se, em juízo preliminar, a incompatibilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços com serviços técnicos especializados não padronizáveis, assentando-se que tal modelagem afronta o regime jurídico das contratações públicas e compromete o dever de planejamento, o que ensejou a suspensão dos atos relacionados à execução contratual.

Tal entendimento reforça a conclusão de que a adoção do SRP, em hipóteses como a ora examinada, em que se pretende contratar serviços de engenharia relacionados à execução de recapeamento asfáltico urbano sem adequada delimitação prévia das intervenções futuras, configura **inadequação da modelagem contratual**, em potencial afronta aos princípios do planejamento, da legalidade, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

À luz desse arcabouço normativo e jurisprudencial, verifica-se que a modelagem adotada pela Administração no caso concreto revela-se, em tese, incompatível com o regime jurídico do SRP.

Com efeito, o objeto da Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026 consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na execução de serviços de recapeamento asfáltico em vias públicas urbanas do Município de Espigão do Oeste/RO, incluindo execução de recapeamento em CBUQ e sinalização viária, a serem executados **"conforme demanda da Administração Municipal"**, em **"diferentes vias urbanas previamente definidas pela Secretaria Municipal dos serviços"**⁶.

Embora o objeto aparente, em um primeiro exame, referir-se a serviços padronizados de engenharia, os documentos integrantes da fase preparatória evidenciam que **a contratação foi estruturada sem delimitação prévia dos trechos efetivamente abrangidos, sem inventário consolidado das vias elegíveis, sem hierarquização técnica objetiva das intervenções e sem definição concreta dos projetos específicos a serem executados.**

O próprio Estudo Técnico Preliminar sustenta a adoção do Sistema de Registro de Preços sob o argumento de que **"não é possível definir previamente, com exatidão, os locais, a extensão e os quantitativos"**, ao passo que o Projeto Básico registra que cada intervenção será

⁶ Edital da Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026, item 1.1.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

posteriormente definida conforme a necessidade da Administração, mediante futura elaboração de planilhas, cronogramas e ordens de serviço específicas⁷.

Tal circunstância revela que **a utilização do SRP**, no caso concreto, não se limita à acomodação de mera flutuação quantitativa (hipótese ordinariamente compatível com o instituto), mas **serve, em verdade, para transferir ao momento posterior à licitação a própria definição material das futuras intervenções urbanas, dos trechos executivos e do encadeamento operacional da contratação.**

Essa modelagem aproxima-se, precisamente, da hipótese rechaçada pela jurisprudência do TCU como "**contrato guarda-chuva**", na medida em que permite a contratação de conjunto indeterminado de intervenções futuras sem adequada vinculação a demandas previamente delimitadas e tecnicamente individualizadas.

A gravidade da situação é intensificada pelo fato de que os próprios documentos da contratação vinculam a definição futura dos trechos à conveniência administrativa da Secretaria competente, **sem demonstração de critérios objetivos de priorização técnica, sem inventário público auditável das vias potencialmente contempladas e sem metodologia transparente de governança para seleção das futuras ordens de serviço.**

Embora a Administração tenha classificado o objeto como "**serviço comum de engenharia**"⁸, a execução de

⁷ ETP, TR e Projeto Básico constantes do Processo Administrativo n. 1674/2026.

⁸ Edital da Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026, item 1.4.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

recapeamento asfáltico urbano depende, necessariamente, de variáveis técnicas locais relacionadas às condições específicas do pavimento existente, drenagem, características geotécnicas, logística operacional e peculiaridades individualizadas de cada trecho urbano, circunstâncias que enfraquecem a premissa de plena padronização material pressuposta pelo Sistema de Registro de Preços.

Além disso, a modelagem adotada amplia significativamente os riscos de alteração substancial da matriz econômica originalmente licitada, fragmentação artificial de ordens de serviço, multiplicação indevida de custos indiretos, futuras discussões de reequilíbrio econômico-financeiro e baixa auditabilidade da execução contratual.

Nessa linha, a adoção do SRP, em vez de conferir maior eficiência administrativa, tende a fragilizar o planejamento da contratação, ampliar a margem de discricionariedade futura da execução contratual e reduzir a transparência quanto à efetiva extensão material da despesa pública pretendida, em potencial prejuízo aos princípios da legalidade, do planejamento, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Diante desse cenário, evidencia-se, em juízo preliminar, a existência de vício relevante na própria escolha do modelo de contratação, consistente na utilização do Sistema de Registro de Preços em contexto que não demonstra, de maneira suficientemente robusta, aderência aos pressupostos materiais exigidos pelos arts. 82 a 86 da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

n. 14.133, de 2021, e pela jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

Tal irregularidade assume especial gravidade por incidir diretamente sobre a fase de planejamento da contratação, irradiando efeitos sobre toda a estrutura do certame e comprometendo, desde sua origem, a regularidade, a transparência, a governança e a economicidade da futura execução contratual.

2.3. Vícios na estimação quantitativa da contratação

A fase preparatória das contratações públicas, especialmente sob o regime instituído pela Lei n. 14.133, de 2021, não se satisfaz com estimativas genéricas ou projeções abstratas de demanda, exigindo da Administração a demonstração concreta, auditável e tecnicamente motivada dos quantitativos pretendidos, em estrita observância aos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, os arts. 18 e 23 da Lei n. 14.133, de 2021, impõem à Administração o dever de estruturar a contratação a partir de estudos técnicos aptos a demonstrar, de forma consistente, a necessidade administrativa, a adequação da solução escolhida e a metodologia utilizada para composição quantitativa e financeira da futura despesa pública.

No caso concreto, contudo, **os elementos constantes do procedimento revelam fragilidade relevante na**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

própria metodologia utilizada para dimensionamento da contratação, especialmente no que se refere à estimativa global de 175.000 m² de recapeamento asfáltico urbano.

Com efeito, os documentos integrantes da fase preparatória evidenciam que **o quantitativo licitado decorre, essencialmente, de projeção linear simplificada baseada na multiplicação estimada de aproximadamente 25 km de vias urbanas por largura média de 7 metros**, sem que os autos demonstrem, de maneira minimamente auditável, a existência de inventário técnico consolidado das vias contempladas, levantamento georreferenciado das áreas críticas, classificação objetiva do estado de conservação do pavimento ou estudos técnicos individualizados aptos a justificar a efetiva necessidade do quantitativo pretendido.

Não se identifica, ademais, demonstração histórica consistente da demanda anual de recapeamento do Município, tampouco correlação objetiva entre os quantitativos licitados e eventual planejamento municipal de mobilidade urbana, manutenção viária ou recuperação da malha asfáltica.

A deficiência metodológica mostra-se particularmente relevante porque a Administração optou por estruturar contratação de elevada materialidade financeira **(mais de R\$ 17 milhões)** sem que os documentos preparatórios permitam compreender, com precisão técnica suficiente, quais vias efetivamente demandam intervenção prioritária, qual o grau de deterioração identificado, quais critérios técnicos orientaram a estimativa global da área licitada e qual a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

efetiva aderência entre o quantitativo projetado e a necessidade pública concretamente existente.

Em outras palavras, embora o procedimento faça referência a necessidade genérica de manutenção e recuperação da malha viária urbana, não se verifica, nos documentos analisados, demonstração técnica robusta capaz de evidenciar que o quantitativo licitado decorre de diagnóstico efetivo da realidade urbana municipal, e não de mera aproximação estimativa desprovida de adequada fundamentação metodológica.

A situação se agrava porque o próprio modelo contratual adotado transfere para momento posterior à licitação a definição concreta dos trechos executivos, circunstância que impede o adequado controle da compatibilidade entre os quantitativos estimados e as futuras intervenções efetivamente realizadas.

Tal cenário fragiliza significativamente a auditabilidade da contratação, dificultando o controle objetivo acerca: **(i)** da efetiva necessidade da despesa; **(ii)** da proporcionalidade dos quantitativos; **(iii)** da adequação da solução escolhida; e **(iv)** da própria vantajosidade econômica do certame.

Além disso, a ausência de adequada delimitação prévia das intervenções urbanas impede a verificação concreta da homogeneidade dos serviços projetados, circunstância particularmente sensível em contratos de engenharia, nos quais variáveis locais relacionadas ao estado do pavimento, drenagem, topografia,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

condições geotécnicas e logística operacional influenciam diretamente os custos e a complexidade da execução.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que a estimativa quantitativa constitui elemento essencial da fase de planejamento da contratação, exigindo justificativa técnica adequada, memória de cálculo auditável e demonstração objetiva da necessidade administrativa, especialmente em contratações de engenharia de elevada materialidade financeira, não se admitindo quantitativos arbitrários ou projeções desprovidas de fundamentação metodológica idônea⁹.

Sob a ótica da governança pública, a deficiência identificada compromete não apenas a consistência da fase preparatória, mas também a própria racionalidade econômica da contratação, na medida em que quantitativos insuficientemente fundamentados potencializam riscos de superdimensionamento da despesa, subutilização contratual, futura necessidade de readequações quantitativas e emissão fragmentada de ordens de serviço.

A fragilidade metodológica constatada assume ainda maior relevância quando analisada em conjunto com a modelagem aberta do SRP adotado pela Administração, pois a ausência de delimitação prévia dos trechos executivos reduz substancialmente a capacidade de controle objetivo da aderência entre a necessidade pública real e os quantitativos licitados.

⁹ Nesse sentido: “Devem ser elaborados orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa” (TCU. Acórdão n. 1544/2008-Primeira Câmara, relator Ministro MARCOS BEMQUERER, j. 13.05.2008)..



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Diante desse cenário, evidencia-se, em juízo preliminar, que a Administração não demonstrou, de maneira suficientemente robusta, a adequação técnica da metodologia utilizada para definição dos quantitativos licitados, circunstância que compromete a consistência do planejamento da contratação e evidencia potencial afronta aos arts. 18 e 23 da Lei n. 14.133, de 2021, bem como aos princípios da motivação, do planejamento, da economicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa.

2.4. Fragilidades do orçamento estimativo e risco de sobrepreço

A adequada formação do orçamento estimativo constitui elemento central da fase preparatória das contratações públicas, não se tratando de formalidade acessória ou mera exigência burocrática, mas de verdadeiro instrumento de governança, controle da economicidade e aferição objetiva da vantajosidade da contratação pretendida¹⁰.

Sob a sistemática instituída pela Lei n. 14.133, de 2021, especialmente em seus arts. 18 e 23, a

¹⁰ Como leciona Marçal Justen Filho, “A determinação do objeto da licitação e a fixação das condições de contratação depende de a Administração dispor do maior conhecimento possível sobre a prestação apta a satisfazer as suas necessidades. Se não dispuser de estimativas quanto ao valor da contratação, a Administração poderá ser conduzida a aceitar uma proposta defeituosa.

Por outro lado, a Administração apenas pode instaurar a fase externa da licitação quando existir previsão de recursos orçamentários para contratação.

Como decorrência, a Administração deve desenvolver uma atuação prévia destinada a estimar os custos necessários à execução da prestação (a cargo do particular). Essa atividade estará compreendida na elaboração dos estudos preliminares e, a depender do regime licitatório adotado, do termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo” (*In: .Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 381*).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Administração encontra-se vinculada ao dever de estruturar orçamento estimativo tecnicamente consistente, metodologicamente auditável e suficientemente transparente, apto a demonstrar não apenas a origem dos preços adotados, mas também a coerência econômica da futura despesa pública.

No caso concreto, contudo, os elementos constantes da fase preparatória evidenciam **fragilidades relevantes na própria conformação metodológica do orçamento estimativo da contratação**, circunstância que compromete a confiabilidade da matriz econômica do certame e potencializa riscos concretos de sobrepreço e futura execução contratual antieconômica.

Conforme expressamente consignado no **item 1.1.2 do instrumento convocatório**, o valor global estimado da contratação alcança **R\$ 17.797.442,30**, dos quais R\$ 17.556.000,00 correspondem à previsão de execução de 175.000 m² de recapeamento asfáltico, enquanto R\$ 241.442,30 foram alocados a título de **"custos fixos (5 projetos)"**.

Ocorre que os autos não evidenciam, de maneira suficientemente auditável, a metodologia técnica utilizada para definição da quantidade estimada de projetos, dos critérios de incidência dos custos fixos, da forma de rateio das despesas indiretas ou mesmo dos parâmetros destinados a impedir eventual duplicidade ou multiplicação artificial desses encargos ao longo da futura execução contratual.

A deficiência assume especial relevância porque o próprio edital estabelece que os serviços serão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

executados **"conforme demanda da Administração Municipal"**, podendo ocorrer em **"diferentes vias urbanas previamente definidas pela Secretaria Municipal dos serviços"**. Tal circunstância evidencia que parcela relevante da conformação material da futura execução contratual permanecerá sujeita a definições supervenientes da Administração, inclusive quanto à segmentação das intervenções e emissão das ordens de serviço.

Nesse contexto, a previsão de custos fixos vinculados a **"5 projetos"** futuros e ainda não previamente delimitados cria cenário potencialmente propício à fragmentação artificial das intervenções urbanas, com risco de repetição sucessiva de despesas indiretas relacionadas à mobilização, administração local, controle tecnológico e demais encargos acessórios da execução contratual.

A ausência de critérios objetivos suficientemente demonstrados para definição da quantidade de projetos e da incidência desses custos fragiliza a própria auditabilidade do orçamento estimativo, dificultando a verificação concreta da proporcionalidade econômica da contratação, da adequação dos preços estimados, da compatibilidade entre custos diretos e indiretos e da efetiva vantajosidade da solução adotada.

Além disso, embora o edital faça referência à existência de **"planilha orçamentária referencial/BDI"**, bem como à utilização de documentos técnicos integrantes do processo licitatório, **não se verifica, nos elementos até então analisados, memória de cálculo suficientemente detalhada apta a demonstrar, de maneira transparente e**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

auditável, a efetiva composição dos preços unitários considerados na estimativa global da contratação.

Também não se identificam, de forma clara, os critérios estatísticos utilizados para consolidação das referências de mercado, a metodologia de tratamento de eventuais preços discrepantes, a contemporaneidade integral das composições adotadas ou a demonstração analítica da aderência dos preços estimados às condições específicas do mercado local, circunstâncias particularmente relevantes em contratos de engenharia de elevada materialidade financeira.

A deficiência metodológica mostra-se ainda mais sensível quando considerada a própria estrutura do regime de execução adotado. Isso porque o edital prevê execução sob regime de empreitada por preço unitário, nos termos do art. 46, inciso II, da Lei n. 14.133, de 2021, ao mesmo tempo em que admite futura definição administrativa dos trechos executivos, circunstância que amplia os riscos de distorções quantitativas e financeiras ao longo da execução contratual.

No caso concreto, tal risco é agravado pela conjugação entre a indefinição prévia dos trechos executivos, a modelagem aberta do SRP, a estimativa quantitativa baseada em projeções genéricas e a previsão de custos fixos incidentes sobre futuros "projetos" ainda não concretamente delimitados, circunstâncias que reduzem significativamente a previsibilidade econômica da futura execução contratual e enfraquecem a capacidade de controle objetivo acerca da razoabilidade dos preços estimados pela Administração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Cumpre destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que o orçamento estimativo deve possuir rastreabilidade metodológica, transparência da memória de cálculo e adequada segregação dos componentes de custo, especialmente em contratações de engenharia de elevada materialidade financeira, na medida em que fragilidades metodológicas na formação dos preços comprometem não apenas a competitividade do certame, mas também a própria capacidade da Administração de aferir a vantajosidade da contratação, controlar a economicidade da futura execução contratual e assegurar a confiabilidade da matriz econômica que fundamenta a despesa pública^{11 12}.

Sob a ótica do controle externo, a insuficiência metodológica identificada no orçamento da presente contratação não constitui impropriedade meramente formal, mas irregularidade potencialmente apta a comprometer a confiabilidade da estimativa global, a transparência da

¹¹ Nesse sentido, confirmam-se os seguintes arestos: “A Administração deve explicitar, em anexo ao edital, os itens que integram o BDI - Bonificação e Despesas Indiretas, inserindo no ato convocatório exigência do seu detalhamento nas propostas, com a previsão do percentual e a descrição de seus componentes” (TCU. Acórdão 1948/2011-Plenário, relator Ministro MARCOS BEMQUERER); “Os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização devem estar discriminados na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como por estarem sujeitos a controle, medição e pagamento individualizados por parte da Administração Pública” (TCU. Acórdão n. 1235/2019-Plenário, relator Ministro BRUNO DANTAS, Boletim de Jurisprudência nº 267 de 17/06/2019); “A Administração Pública deve observar, em suas licitações de obras e serviços de engenharia, os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses sistemas” (TCU. Acórdão n. 2056/2015-Plenário, relator Ministro GUSTO NARDES, Boletim de Jurisprudência nº 96 de 08/09/2015); “Os orçamentos de referência para procedimentos licitatórios de obras de maior vulto devem se basear em pesquisas de mercado, preferencialmente adotando-se a respectiva base territorial do Sinapi, que considerem, de forma apropriada, os descontos possíveis em face da escala da obra” (TCU. Acórdão n. 2984/2013-Plenário, relator Ministro JOSÉ MUCIO MONTEIRO, Boletim de Jurisprudência nº 16 de 18/11/2013).

¹² Também nesse sentido o Acórdão n. 2.622/2013-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão n. 1.977/2013-Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo; e Acórdão n. 1.508/2020-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

matriz econômica do certame, a comparabilidade objetiva das propostas e a própria economicidade da futura contratação.

Tal cenário evidencia **risco concreto de sobrepreço estrutural da contratação**, especialmente diante da dificuldade de aferição objetiva da aderência entre quantitativos e preços, da proporcionalidade dos custos indiretos e da efetiva compatibilidade econômica entre os serviços licitados e os valores estimados pela Administração.

Diante desse contexto, evidencia-se, em juízo preliminar, que o orçamento estimativo da Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026 não se mostra suficientemente robusto, transparente e metodologicamente auditável para atender, de maneira plena, às exigências estabelecidas pelos arts. 18 e 23 da Lei n. 14.133, de 2021, circunstância que potencializa riscos relevantes de sobrepreço, ineficiência administrativa e comprometimento da vantajosidade da contratação pública pretendida.

3. Da concessão de tutela inibitória

Há atos contrários ao direito que, tanto por sua ilicitude intrínseca quanto pelo elevado potencial de causarem lesão ao Erário e comprometimento do interesse público, impõem-se como passíveis de imediata contenção preventiva. A tutela inibitória, expressamente consagrada no art. 497 do CPC/2015 e no art. 108-A do Regimento Interno do TCE/RO, apresenta-se como o instrumento processual mais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

adequado a essa finalidade, voltada que é à prevenção da concretização ou reiteração de ilícitos administrativos¹³.

É da própria natureza da tutela inibitória a possibilidade de sua concessão **com base na probabilidade de ocorrência do ilícito**, sendo **desnecessária a demonstração de dano já consumado ou de culpa/dolo do agente público**. Basta, para tanto, a presença de **risco concreto e atual à ordem jurídica**, decorrente da continuidade de atos administrativos eivados de ilegalidade.

No caso sob exame, conforme amplamente demonstrado nos itens anteriores desta Representação, o Município de Espigão do Oeste/RO, por intermédio da Secretaria Municipal de Serviços e Desenvolvimento Urbano – SEMOD, promove procedimento licitatório consubstanciado na Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026, instaurada no âmbito do Processo Administrativo n. 1674/2026, com valor estimado de R\$ 17.797.442,30, marcado por vícios relevantes e estruturais identificados ainda na fase de planejamento da contratação.

As irregularidades identificadas decorrem, em síntese, da adoção de modelagem contratual potencialmente incompatível com o regime jurídico do Sistema de Registro de Preços, da insuficiente delimitação material do objeto licitado, da fragilidade metodológica da estimação quantitativa da contratação e das inconsistências verificadas na conformação do orçamento estimativo,

¹³ 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 DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

especialmente quanto à previsão de custos fixos incidentes sobre futuros “projetos” ainda não previamente delimitados.

Esse conjunto de irregularidades evidencia, de forma robusta, a probabilidade concreta de violação aos princípios da legalidade, do planejamento, da economicidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, satisfazendo plenamente o requisito do *fumus boni iuris*.

O *periculum in mora* também se encontra inequivocamente configurado. Conforme consta do instrumento convocatório, a **sessão pública do certame encontra-se designada para o dia 29 de maio de 2026, às 09h59min (horário de Brasília)**, circunstância que evidencia a iminência da prática de atos decisórios relevantes no âmbito da licitação, com potencial de consolidação de situação jurídica de difícil reversão.

A realização da sessão pública, com a consequente apresentação de propostas, classificação de licitantes e eventual adjudicação, tende a **criar uma dinâmica procedimental que dificulta ou mesmo inviabiliza a correção tempestiva das ilegalidades apontadas**, seja pela consolidação de expectativas legítimas dos participantes, seja pelo avanço das etapas subsequentes da licitação.

A eventual continuidade do certame, nos moldes atualmente delineados, expõe a Administração ao **risco concreto de consolidação de contratação fundada em modelagem potencialmente viciada desde sua origem**, marcada pela insuficiente delimitação material do objeto, pela fragilidade da estimativa quantitativa e pela baixa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

rastreabilidade metodológica do orçamento estimativo, circunstâncias aptas a comprometer a economicidade da contratação, a transparência da futura execução contratual e a própria aferição objetiva da vantajosidade da solução eleita pela Administração.

Cumprе ressaltar que, uma vez adjudicado e homologado o certame, e sobretudo após a eventual assinatura da ata de registro de preços e celebração de contratos dela decorrentes, a recomposição da legalidade passa a demandar medidas mais gravosas e complexas, inclusive com possíveis repercussões indenizatórias, o que evidencia a superioridade da atuação preventiva em relação ao controle meramente repressivo.

A jurisprudência das Cortes de Contas é firme no sentido de que a atuação cautelar independe da materialização do dano, sendo suficiente a demonstração de risco concreto e plausível de sua ocorrência, especialmente em hipóteses que envolvem **contratações de elevado vulto e com vícios estruturais de planejamento**, como no presente caso¹⁴.

¹⁴ Vide, a propósito, o quanto assentado em recente decisão da Corte de Contas: “EMENTA: REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO. MOROSIDADE INJUSTIFICADA NA FASE PREPARATÓRIA. SUSPENSÃO INDEVIDA DO CERTAME. CONTRATAÇÃO DIRETA SUPOSTAMENTE FUNDADA EM EMERGÊNCIA FICTA. POSSÍVEL PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM COBERTURA CONTRATUAL. FALHAS DE PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA. EXAME PRELIMINAR. PRESENTES OS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. TUTELA ANTECIPATÓRIA DE NATUREZA INIBITÓRIA E MANDAMENTAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO. [...]”

2. Compete ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, exercer o controle externo de legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, podendo adotar medidas cautelares destinadas à prevenção de danos ao erário e à interrupção de práticas irregulares. *[Excerto da fundamentação]* Para fins de tutela inibitória, é suficiente a demonstração da probabilidade de transgressão de comandos jurídicos” (TCE-RO. DM n. 0087/2026-GCJVA, relator Conselheiro Jailson Viana de Almeida, j. 15.05.2026).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Dessa forma, a continuidade do procedimento licitatório, com a realização da sessão pública já designada, compromete a utilidade do julgamento de mérito por esta Corte de Contas, impondo-se a adoção de medida preventiva imediata.

Restam, assim, plenamente configurados o *fumus boni iuris*, consubstanciado na elevada plausibilidade jurídica das irregularidades apontadas, e o *periculum in mora*, evidenciado pela iminência da sessão pública, pelo vulto expressivo da contratação e pelo risco concreto de consolidação indevida de procedimento licitatório eivado de vícios desde sua fase de planejamento.

Diante desse quadro, impõe-se a concessão de tutela inibitória de natureza cautelar, nos termos do art. 108-A do Regimento Interno do TCE/RO, para **suspender a Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026 e todos os atos dela decorrentes**, especialmente a realização da sessão pública designada, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, como medida necessária, adequada e proporcional para resguardar o interesse público, prevenir a consolidação de contratação potencialmente incompatível com o regime jurídico das contratações públicas e assegurar a efetividade do controle externo..

4. Conclusão

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

I - Seja recebida a vertente Representação, pois cumpridos 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 ao Prefeito do Município de Espigão do Oeste, Senhor **WELITON PEREIRA CAMPOS**, à Agente de Contratação/Pregoeira responsável, Senhora **ELAINE BATISTA SANTOS GUNDLACH**, e aos demais agentes responsáveis pela condução da **Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026**, instaurada no âmbito do **Processo Administrativo n. 1674/2026**, que, **até ulterior deliberação dessa Corte de Contas**, abstenham-se de dar prosseguimento ao certame, **inclusive mediante a imediata suspensão da sessão pública designada para o dia 29/05/2026, às 09h59min (horário de Brasília)**, vedando-se a prática de quaisquer atos subsequentes relacionados ao procedimento licitatório, notadamente recebimento e julgamento de propostas, adjudicação, homologação, assinatura da ata de registro de preços e eventual celebração de contratos dela decorrentes;

III - Sejam chamados em audiência o Prefeito do Município de Espigão do Oeste, Senhor **WELITON PEREIRA CAMPOS**, a Agente de Contratação/Pregoeira responsável pela condução do certame, Senhora **ELAINE BATISTA SANTOS GUNDLACH**, bem como os responsáveis técnicos pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Projeto Básico e Termo de Referência, respectivamente, Senhores **AGOSTINHO GONCALVES LARA**, Secretário Municipal de Serviços e Desenvolvimento Urbano, e **ROBERTO TAKEI VASCONCELOS**, Engenheiro Civil, para que apresentem, no prazo legal, as razões de justificativa que entenderem pertinentes, a fim de responderem pelas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

irregularidades apontadas ao longo desta Representação, tudo nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição da República, c/c o art. 40, inciso II, da Lei Complementar n. 154/1996, assegurando-se o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa;

IV - Em sendo consideradas procedentes as irregularidades ventiladas na presente Representação, que seja declarada a ilegalidade da Concorrência Eletrônica/SRP n. 02/2026, instaurada no âmbito do Processo Administrativo n. 1674/2026, determinando-se ao Município de Espigão do Oeste que promova o imediato saneamento das irregularidades apontadas ou, não sendo possível, o encerramento definitivo do procedimento licitatório, com o consequente arquivamento dos autos;

V - Alternativamente, caso já tenha ocorrido a adjudicação, homologação ou formalização da ata de registro de preços, que sejam invalidados os atos praticados, com a cessação de todos os seus efeitos, inclusive impedindo-se a celebração de contratos dela decorrentes ou, se já celebrados, a sua execução e eventual pagamento, de modo a obstar a consolidação de despesa pública fundada em procedimento eivado de vícios, em afronta à Lei n. 14.133/2021 e aos princípios que regem a Administração Pública.

Porto Velho-RO, 26 de maio de 2026.

(assinado eletronicamente)

Érika Patrícia Saldanha de Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas