



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 21.7.2026, às 8h10m**

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 nº. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução nº. 76/TCE-RO/2011, **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 **JOSÉ WELLINGTON DRUMOND GOUVEA**, Prefeito; e **JOÃO LUCAS ALVES DE SOUZA** - Pregoeiro; ambos do quadro de pessoal do Município de São Francisco do Guaporé, ente sediado na Avenida Brasil, Testada com a Rua Integração Nacional, 1997, CEP: 76935-000, em razão de ilicitudes atinentes ao **Pregão Eletrônico SRP n°. 52/2026**, consoante as razões fáticas e jurídicas adiante alinhavadas:

1. Dos fatos

O Ministério Público de Contas tomou conhecimento da deflagração, pelo Município de São Francisco do Guaporé/RO, do Pregão Eletrônico SRP n°. 052/2026, objetivando o *"registro de preços para contratação de empresa especializada na locação de equipamentos pesados, máquinas e veículos operacionais por hora trabalhada"*.

A contratação foi estimada em R\$13.351.063,00 (treze milhões, trezentos e cinquenta e um mil e sessenta três reais), e a abertura do certame está agendada para o dia 21.7.2026.

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

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

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.

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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

"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, 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 conduta administrativa diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (ilegalidade na contratação de serviços).

De outra banda, o autor da Representação é o Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

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 confirmadas as irregularidades descritas no pórtico deste instrumento, provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a com a Constituição Federal, de modo que o Estado de Rondônia e todas suas entidades vinculadas possam adequar-se aos ditames da Lei Maior.

2.2 Das ilicitudes identificadas

2.2.1. Da Ausência de Demonstração da Alternativa de Contratação mais Vantajosa

Da análise detida dos documentos disponíveis no portal da transparência em relação ao certame, cujo valor estimado alcança a expressiva monta de R\$ 13.351.063,00, constata-se grave vício de planejamento no que tange à motivação para a escolha do modelo de contratação.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) fundamentou a opção pela locação de maquinário pesado em detrimento da aquisição valendo-se, de forma exclusiva, de argumentos qualitativos e genéricos – tais como o "alto custo inicial da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

compra", a "transferência de riscos" e a "ausência de estrutura de manutenção" por parte da Administração.

Embora tais premissas sejam variáveis aceitáveis em um processo decisório, elas são manifestamente insuficientes, por si sós, para cancelar uma despesa dessa magnitude.

Ao adotar essas justificativas padronizadas, a municipalidade furtou-se ao seu dever legal de comprovar a vantagem da medida por meio de uma demonstração matemática e objetiva, em afronta ao disposto no art. 18, § 1º, V¹ e art. 44² da lei de licitações.

A Lei nº 14.133/2021 inovou no ordenamento jurídico ao tornar obrigatória a avaliação do custo do ciclo de vida do objeto, exigindo que a definição da alternativa mais vantajosa englobe os custos indiretos de manutenção, utilização, depreciação e impacto ambiental.

Sem a elaboração de uma Planilha Comparativa de Custo Total de Propriedade (TCO - Total Cost of

¹ 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:

§ 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:

[...]

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

² Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Ownership), que confronte os cenários de aquisição (compra, manutenção, operação e valor residual) e de locação (valor da hora-máquina ao longo do tempo), a alegada "eficiência financeira" invocada pelo ETP transmuda-se em mera presunção.

A materialidade de mais de treze milhões de reais evidencia que o município possui capital suficiente para, em tese, estruturar uma frota própria de alta durabilidade, o que torna a ausência desse cálculo comparativo ainda mais considerável.

Agrava-se a situação ao considerarmos a realidade do Estado de Rondônia, em que as frentes de serviço para recuperação de estradas vicinais não constituem eventos imprevisíveis, mas sim demandas de natureza contínua, perenes e ditadas por nosso rigoroso ciclo de chuvas.

Dessa forma, conclui este Parquet de Contas que o planejamento da licitação encontra-se eivado de ilegalidade por ausência de motivação econômica idônea.

2.2.2. Da Ausência de Justificativa Técnica e Memória de Cálculo para os Quantitativos Estimados

O Município de São Francisco do Guaporé/RO licita a locação de equipamentos pesados, máquinas e veículos operacionais por R\$ R\$13.351.063,00, estimando um total de 29.000 horas de serviço, consoante disposto no quadro abaixo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Item	Descrição do Equipamento	Quantidade Estimada	Unidade
01	Caminhão Pipa (mín. 18.000 Litros)	5.000	Horas
02	Caminhão Pipa (mín. 15.000 Litros)	1.600	Horas
03	Caminhão Pipa (mín. 10.000 Litros)	1.600	Horas
04	Caminhão tipo LS (Prancha)	12	Meses
05	Pá Carregadeira	3.000	Horas
06	Escavadeira Hidráulica	800	Horas
07	Caminhão Basculante	10.000	Horas
08	Rolo Compactador Vibratório	1.000	Horas
09	Caminhão Munck	500	Horas
10	Motoniveladora	5.000	Horas
11	Trator de Esteira	500	Horas

Somando-se exclusivamente os itens cuja unidade de medida é definida por hora-serviço (excluindo o Item 04), o planejamento prevê um total global estimado de **29.000 horas-máquina** para a contratação.

Contudo, os documentos da fase preparatória (ETP, TR e Edital) carecem de qualquer fundamentação, memória de cálculo ou estudo de demanda que justifique esses



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

quantitativos.

O art. 18, § 1º, IV³, da Lei de Licitações, impõe a necessidade de que conste do ETP "*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*", **exigibilidade que não foi observada.**

Com efeito, O ETP elaborado pelo município justifica os quantitativos afirmando genericamente que "decorre das despesas de anos anteriores de contratações anual de utilização por equipamento".

É indispensável que haja, nos autos do processo administrativo, o histórico real de consumo, as planilhas de projeção e a correlação exata com as metas de infraestrutura (quantos quilômetros de estradas serão recuperados, por exemplo), mesmo em se tratando de Sistema de Registro de Preços (SRP).

A definição das quantidades, nos moldes em que apresentada, mostra-se um ato, ao que tudo indica, arbitrário.

³ [...]

§ 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Essa falha impede a aferição da economicidade e da razoabilidade da contratação, viciando, inclusive, os valor estimado da licitação e tornando-o igualmente infundado.

Ressalte-se que a superestimativa de quantitativos em SRP pode constituir prática que infla o valor do certame e abre riscos para adesões indevidas ("barriga de aluguel").

A propósito, ao cruzar a quantidade total de horas exigidas com o número máximo de unidades solicitadas, nota-se uma carga horária anual, ao menos a princípio, incompatível com a jornada padrão de trabalho e com as paralisações naturais (manutenção e chuvas), o que frequentemente é apontado como irregularidade (sobreestimativa) pelos órgãos de controle:

- **Item 01 (Caminhão Pipa 18.000L):** A demanda é de 5.000 horas para até 2 unidades. Isso resulta em **2.500 horas/ano por equipamento.**
- **Item 10 (Motoniveladora):** A demanda é de 5.000 horas para até 2 unidades. Isso também resulta em **2.500 horas/ano por equipamento.**

Um ano possui, em média, 252 dias úteis. Uma exigência de 2.500 horas anuais por máquina significa que cada equipamento teria que operar ininterruptamente por cerca de 10 horas por dia, **todos os dias úteis do ano.**

O próprio ETP menciona que a execução dos serviços será afetada pelos "períodos chuvosos" e pelo "desgaste natural" das vias. No Estado de Rondônia, o longo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

período de inverno amazônico (chuvas intensas) inviabiliza o trabalho contínuo de terraplanagem e recuperação de estradas vicinais por vários meses.

Sem uma justificativa expressa no ETP para turnos dobrados ou horas extras regulares, a previsão poderá ser considerada abusiva.

Nota-se também uma discrepância não justificada na estimativa de uso entre equipamentos complementares nas mesmas frentes de serviço de engenharia.

Nesses termos, o Item 07 (Caminhão Basculante) prevê 10.000 horas para 6 unidades (aprox. 1.666 horas/ano por caminhão). Já a Motoniveladora (Item 10) prevê 2.500 horas/ano por máquina.

Operacionalmente, frentes de recuperação de estradas vicinais utilizam caminhões basculantes e motoniveladoras de forma interdependente. A falta de amarração técnica no ETP sobre como essas horas serão consumidas em conjunto caracteriza indício de fragilidade no planejamento.

A conduta da Administração Municipal viola frontalmente o Princípio do Planejamento (Art. 5º da Lei 14.133/2021⁴). A fase preparatória, normatizada no Art. 18, é

⁴ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

a materialização deste princípio e foi ignorada.

O vício é relevante e agravado pela constatação de que o art. 18, IV, da Lei n.º 14.133/2021⁵ exige "o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação". O orçamento é uma equação de Preço Unitário x Quantitativo. A "composição" do orçamento, portanto, exige a justificativa de ambos os pilares.

Se o quantitativo de 29.000 horas é arbitrário e carece de memória de cálculo, a "composição" do orçamento é juridicamente nula. Por consequência, o orçamento total é, para fins legais, um *não orçamento*, pois lhe falta o elemento constitutivo da demanda real, tornando impossível aferir a economicidade.

A licitação, portanto, está eivada de vício de ilegalidade, que decorre da definição arbitrária de horas de serviço e de um orçamento fictício, sem qualquer memória de cálculo no ETP ou TR, fato que viola:

proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#). (grifou-se)

⁵ 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:

[...]

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

- O **Princípio do Planejamento** (Art. 5º da Lei 14.133/2021);
- A **Fase Preparatória** e a exigência de ETP (Art. 18, I);
- A **necessidade de estimativas** das quantidades para a contratação (art. 18, § 1º, IV);
- A **Composição do Orçamento Estimado** (Art. 18, IV);
- Os **Princípios da Economicidade e Eficiência** (Art. 5º).

Impõe-se, assim, em termos que serão melhor delineados adiante, a suspensão cautelar do certame, para que a Administração refaça sua fase de planejamento, ou apresente justificativas tecnicamente reais para a demanda.

2.2.3 - Da irregularidade na Composição do Preço Estimado

A análise da fase preparatória do certame revela graves inconsistências na formação do preço estimado para a contratação, cujo valor global, repise-se, alcança o expressivo montante de R\$ 13.351.063,00.

A sistemática adotada pela Administração municipal para precificar a locação de máquinas e veículos pesados contraria as diretrizes do art. 23⁶ da Lei nº

⁶ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

14.133/2021, bem como a jurisprudência pacificada do TCU e deste TCE/RO.

Inicialmente, observa-se um injustificado afastamento das tabelas oficiais de referência, consoante se pode extrair de documentos localizados no portal de transparência do ente:

- DESPACHO do órgão de assessoramento jurídico alertou expressamente a equipe de planejamento sobre a necessidade de balizar os preços em referenciais como SICRO, SINAPI e DER/RO;
- Essa determinação originou-se de apontamentos técnicos exarados no Processo nº 001881/25/TCE-RO, que fiscalizou contratação anterior semelhante no mesmo município e exigiu maior cautela na formação de preços e na medição dos serviços;
- Contudo, conforme relatado em parecer jurídico, a equipe técnica municipal optou por não utilizar as tabelas oficiais, apresentando a justificativa genérica de que os equipamentos demandados possuíam "correspondência apenas parcial" com o SICRO e que as

contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

especificações do edital (como potência e capacidade) eram superiores.

A mera divergência de especificações não autoriza o descarte sumário do referencial oficial.

Incumbe à Administração elaborar Composições de Custos Unitários (CCU) e promover as devidas adaptações (extrapolações ou interpolações) nos parâmetros do SICRO para refletir as especificidades do equipamento desejado, garantindo a rastreabilidade da estimativa.

Além do indevido abandono das bases oficiais, a documentação aponta para a formulação de preços em formato de "caixa preta":

- O mapa contido na Pesquisa de Preços demonstra que o valor unitário estimado da "hora-máquina" engloba, de forma aglutinada, a locação do equipamento, o salário do motorista/operador, o fornecimento de combustível, a manutenção (preventiva e corretiva) e a reposição de peças.
- A ausência de desmembramento desses custos heterogêneos em uma planilha detalhada impede a aferição analítica da economicidade, mascarando eventuais distorções, especialmente no tocante ao consumo de combustível, cujos custos variam drasticamente a depender da dinâmica de operação da máquina.

Por fim, o método substitutivo empregado pela municipalidade para balizar o valor de R\$ 13,3 milhões padece de severa fragilidade amostral:

- A análise da Pesquisa de Preços revela que, para a extração do valor estimado, a Administração valeu-se preponderantemente de propostas oriundas de apenas dois fornecedores locais (Fornecedor 1 e Fornecedor 2).
- Cotações diretas com fornecedores, nos termos da Lei nº 14.133/2021, devem atuar de forma complementar aos bancos de dados oficiais e contratações similares.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

- A utilização de uma amostra restrita a dois fornecedores para equipamentos de alta complexidade e valor agregado não reflete a realidade mercadológica e eleva o risco de sobrepreço.

Diante do exposto, ficou evidenciada a irregularidade na sistemática de orçamentação, de modo que se impõe o aperfeiçoamento e a correção do procedimento.

2.2.4 - Dos vícios da descrição do objeto do certame

A entrada em vigor da Lei n.º 14.133/2021 instaurou um novo paradigma na contratação pública brasileira, elevando a fase de planejamento (Art. 18) à condição de pilar central de validade de todo o processo licitatório.

Diferentemente da legislação anterior, a nova lei exige que a fase preparatória seja robustamente documentada, fundamentando não apenas o *quê* se compra, mas *por que* se compra de determinada maneira.

Nesse contexto, o ETP deixa de ser um documento proforma e assume a posição de instrumento nevrálgico de motivação do ato administrativo. É nele que a Administração deve demonstrar, de forma cabal, a real necessidade pública, analisar as soluções de mercado e, crucialmente, justificar os requisitos técnicos adotados.

O ETP deve, obrigatoriamente, conter elementos que fundamentem as escolhas do gestor, evidenciando



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

o problema a ser resolvido e a melhor solução, detalhando os requisitos da contratação, o levantamento de mercado e, de forma indispensável, a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução. O Termo de Referência, por sua vez, apenas detalha a solução já *previamente justificada*.

Disso decorre uma inversão lógica fundamental no controle de licitações: o ônus de provar que uma especificação técnica não é restritiva, mas sim *essencial e indispensável* para o atendimento da necessidade pública, cabe integralmente à Administração. Essa justificativa deve ser técnica, robusta, inequívoca e, acima de tudo, *prévia* à publicação do edital, constando expressamente no ETP.

Nesse sentido, tem-se que a análise dos documentos constantes do portal da transparência, que ampararam o instrumento convocatório, revela a existência de vícios na descrição de parte do objeto licitado, os quais comprometem, a princípio, a legalidade do certame por afronta direta aos princípios da motivação, da competitividade, da isonomia e do julgamento objetivo, basilares da Lei n.º 14.133/2021.

i. Item 11 da cláusula 1.5 do Termo de Referência

O item referenciado traz as seguintes especificações:

"LOCAÇÃO DE MÁQUINA TIPO TRATOR DE ESTEIRA, FABRICAÇÃO NACIONAL NO MÍNIMO ANO DE 2011 COM PESO MÍNIMO DE 14 TONELADAS E COM LÂMINA DE NO MÍNIMO 3 METROS DE COMPRIMENTO CAPACIDADE MÍNIMA DE 3 M³, COM ANGULAÇÃO DE LÂMINA DE ATÉ 24°, INCLINAÇÃO DE CANTO DE LÂMINA DE ATÉ 08,5 °, RÍPER COM 3 PONTAS E CAPACIDADE MÍNIMA DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

PERFURAÇÃO DE 400 MM. FICARÁ SOB RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA, OPERADOR, REPOSIÇÃO DE PEÇAS, MATERIAIS OU ACESSÓRIOS NECESSÁRIOS PARA MANUTENÇÃO (PREVENTIVA E CORRETIVA), LUBRIFICANTES, GRAXAS, FILTROS, OPERADOR E ABASTECIMENTO, CONSERVAÇÃO, SEGURANÇA E DESLOCAMENTO/TRANSPORTE ATÉ A SEDE DO MUNICÍPIO. 1(um) UNIDADE"

A doutrina administrativista e a engenharia de custos frequentemente se deparam com um expediente malicioso e sofisticado utilizado na redação de editais: o "direcionamento velado" por meio do detalhamento excessivo.

Essa prática, comumente apelidada de "cópia de catálogo", ocorre quando a Administração Pública, em vez de definir o objeto pelas suas reais necessidades de desempenho e utilidade, transcreve para o Termo de Referência as características singulares e proprietárias de um modelo específico de uma única fabricante.

O resultado é uma licitação travestida de ampla concorrência, mas que, matematicamente, apenas uma marca consegue vencer. O exame detido das especificações do Item 11 ("Trator de Esteira") indica que o município incorreu exatamente nesta prática, desenhando um objeto que exclui virtualmente todas as fabricantes do mercado, exceto uma.

O edital exige, para o Item 11, um trator com:

1. Peso mínimo de 14 toneladas.
2. Lâmina com no mínimo 3 metros de comprimento.
3. Capacidade mínima de 3 m³.
4. **Angulação de lâmina de até 24°.**
5. **Inclinação de canto de lâmina de até 08,5°.**
6. Ríper com 3 pontas e capacidade mínima de perfuração de 400 mm.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

A exigência das variáveis de números 4 e 5 revela o possível ardil. Na engenharia de tratores de esteira (bulldozers) com lâmina do tipo PAT (Power-Angle-Tilt), a "angulação" refere-se ao grau máximo que a lâmina pode girar no eixo horizontal (para a esquerda ou para a direita) para lançar o material lateralmente.

A "inclinação" (tilt ou oscilação) refere-se ao grau em que um dos cantos da lâmina pode ser abaixado ou levantado em relação ao outro, permitindo o corte em taludes ou a criação de valetas.

Fixar que a máquina deve ter angulação de "até 24°" e inclinação de canto de "até 08,5°" é um critério excludente e desprovido de qualquer racionalidade para o interesse público.

Com efeito, se um trator concorrente possui uma engenharia mais avançada que permite angulação de 26 graus e inclinação de 9 graus, ele é, funcionalmente, um equipamento superior, pois oferece maior flexibilidade operacional para o espalhamento de terra nas estradas vicinais.

Contudo, ao estipular um limite máximo ("até 24°") para uma métrica onde "quanto maior, melhor", o edital pune a eficiência e barra equipamentos de outras montadoras que ultrapassem essa filigrana geométrica.

A confrontação dessas especificações evidencia que o redator do edital parece ter extraído as



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

medidas milimétricas diretamente do prospecto técnico do Trator de Esteiras CASE, modelo 1150L.

Reforça essa possibilidade o resultado de outra licitação congênere, realizada pelo CINDERONDÔNIA, consoante se pode extrair de preço registrado nos termos da imagem abaixo:

A ESTIMATIVA É QUE SE USE GRUPOS DE NO MÁXIMO 04 EQUIPAMENTOS. (CRON 3924)								
12	HORA	LOCAÇÃO DE MÁQUINA TIPO TRATOR DE ESTEIRA, COM PESO MÍNIMO DE 14 TONELADAS E COM LÂMINA DE NO MÍNIMO 3 METROS DE COMPRIMENTO CAPACIDADE MÍNIMA DE 3 M³, COM ANGULAÇÃO DE LÂMINA DE ATÉ 24º, INCLINAÇÃO DE CANTO DE LÂMINA	CASE - 1150L	2.000	R\$ 325,98	R\$ 326,00	-0,01%	R\$ 651.960,00

CINDERONDÔNIA

terça-feira, 27 de agosto de 2024 - Pág 6

DE ATÉ 08,5 °, RÍPER COM 3 PONTAS E CAPACIDADE MÍNIMA DE PERFURAÇÃO DE 400 MM. TODAS AS DESPESAS COM MANUTENÇÃO, PEÇAS DE DESGASTE, COMBUSTÍVEL E OPERADOR SERÃO POR CONTA DA EMPRESA CONTRATADA

CASE - 1150L2.000R\$ 325,98R\$ 326,00-0,01%R\$ 651.960,00

Para que a lei de licitações seja fielmente observada, a especificação do objeto deve ser o mais abrangente possível, evitando detalhamento excessivo que afaste a pluralidade de ofertantes.

Quando a Administração exige um ângulo máximo de 24 graus para uma lâmina, necessita demonstrar matematicamente no ETP por que um trator que incline 26 graus causaria prejuízo ao município.

Na ausência dessa justificativa, configura-se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

inadequação institucional no arranjo dos descritivos para blindar a marca específica e excluir concorrentes robustos como Komatsu (D51), Caterpillar (D6K) e John Deere (700J).³¹

ii. Item 6 da cláusula 1.5 do Termo de Referência

O item 6 da cláusula 1.5 do TR é descrito nos seguintes termos:

"LOCAÇÃO DE ESCAVADEIRA HIDRÁULICA SOBRE ESTEIRAS, COM POTÊNCIA MÍNIMA 300 KW(400HP), EM BOM ESTADO DE CONSERVAÇÃO COM FABRICAÇÃO NO MÍNIMO A PARTIR DO ANO: 2.016. FICARÁ SOB RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA REPOSIÇÃO DE PEÇAS, MATERIAIS OU ACESSÓRIOS NECESSÁRIOS PARA MANUTENÇÃO (PREVENTIVA E CORRETIVA), LUBRIFICANTES, GRAXAS, FILTROS, OPERADOR E ABASTECIMENTO, CONSERVAÇÃO, SEGURANÇA E DESLOCAMENTO/TRANSPORTE ATÉ A SEDE DO MUNICÍPIO. MÁXIMO DE 1(UM) UNIDADE."

Na taxonomia da engenharia de equipamentos pesados, a correlação entre a potência do motor e o peso operacional da máquina é linear e inexorável.

Uma escavadeira hidráulica equipada com um motor de 300 kW (aproximadamente 402 a 408 cavalos de potência) não é um maquinário de emprego em obras civis urbanas ou de zeladoria rural.

Trata-se, de fato, de um equipamento da categoria de mineração pesada (heavy mining), movimentação de maciços rochosos ou construção de grandes barragens hidrelétricas.

Para fins de lastro técnico, escavadeiras que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

atingem esse patamar de potência incluem colossos como a Caterpillar 390D (cujo motor C15 ACERT entrega cerca de 300 kW / 403 HP, sustentando um peso operacional astronômico de aproximadamente 86 toneladas), ou a Doosan DX800LC-7 (equipado com motor de 300 kW / 402 HP, ostentando um peso operacional de 81,5 toneladas).

A capacidade da caçamba desses mastodontes varia de 3,5 a 5 metros cúbicos, capazes de encher um caminhão basculante padrão em apenas três ou quatro ciclos rápidos.

Em contrapartida, as escavadeiras hidráulicas convencionais utilizadas por 99% dos municípios brasileiros para a recuperação de estradas vicinais (limpeza de valetas, conformação de taludes e desassoreamento de pequenos rios) situam-se na classe de 20 a 25 toneladas de peso operacional.

Exemplos clássicos são a Caterpillar 320, a Komatsu PC200 ou a John Deere 210G. Esses equipamentos municipais padrão possuem motores com potência flutuando entre 100 kW e 120 kW (130 a 160 HP). Exigir 300 kW é requerer uma potência quase 200% superior ao padrão aceitável e proporcional.

A irracionalidade da requisição de uma máquina de 80 toneladas (300 kW) torna-se contundente quando analisamos a malha viária e o próprio edital.

Estradas vicinais e vias rurais do interior amazônico e rondoniense são repletas de pontilhões de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

madeira, bueiros celulares antigos e pontes de capacidade de carga severamente restrita.

O simples trânsito de uma escavadeira de 86 toneladas esmagaria instantaneamente qualquer ponte vicinal que estivesse em seu trajeto, destruindo a infraestrutura que, paradoxalmente, a máquina foi alugada para consertar.

Alugar uma escavadeira de mineração possui um custo por hora-máquina estratosférico em comparação a uma máquina de 20 toneladas. Além do valor da locação, o consumo de óleo diesel de um motor de 400 HP trabalhando em regime de carga rompe a barreira de dezenas de litros por hora.

Considerando que o fornecimento de combustível integra a composição de custos, o erário municipal arcará com um dreno financeiro despropositado e injustificado.

Tal exigência viola o princípio da economicidade e o dever legal de dimensionamento adequado do objeto da licitação.

iii. Itens 5, 7 e 10 da cláusula 1.5 do Termo de Referência

(Item 5) LOCAÇÃO DE PÁ CARREGADEIRA SOBRE PNEUS, POTÊNCIA MÍNIMA 128 KW, EM BOM ESTADO DE CONSERVAÇÃO COM FABRICAÇÃO NO MÍNIMO A PARTIR DO ANO: 2016. FICARÁ SOB RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA REPOSIÇÃO DE PEÇAS, MATERIAIS OU ACESSÓRIOS NECESSÁRIOS PARA MANUTENÇÃO (PREVENTIVA E CORRETIVA), LUBRIFICANTES, GRAXAS, FILTROS, OPERADOR E ABASTECIMENTO, CONSERVAÇÃO, SEGURANÇA E DESLOCAMENTO/TRANSPORTE ATÉ O A SEDE DO MUNICÍPIO. MAXIMO DE 2 UNIDADES.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

(Item 7) LOCAÇÃO DE CAMINHÃO BASCULANTE, COM DUPLO EIXO TRASEIRO, TRAÇADO, 6X4, POTÊNCIA MÍNIMA DE 270 KW, CAPACIDADE MÍNIMA DE CARGA 12 M³, EM BOM ESTADO DE CONSERVAÇÃO COM FABRICAÇÃO NO MÍNIMO A PARTIR DO ANO: 2.011. INCLUINDO MOTORISTA, LAVAGEM, MANUTENÇÃO (PREVENTIVA E CORRETIVA) E FORNECIMENTO DE ÓLEO DIESEL. FICARÁ SOB RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA REPOSIÇÃO DE PEÇAS, MATERIAIS OU ACESSÓRIOS NECESSÁRIOS PARA MANUTENÇÃO (PREVENTIVA E CORRETIVA), LUBRIFICANTES, GRAXAS, FILTROS, MOTORISTA E ABASTECIMENTO, CONSERVAÇÃO, SEGURANÇA E DESLOCAMENTO/TRANSPORTE ATÉ A SEDE DO MUNICÍPIO. MAXIMO DE 6 UNIDADES

(Item 10) LOCAÇÃO DE MOTONIVELADORA SOBRE PNEUS, COM POTÊNCIA MÍNIMA 128 KW, COM RIPPER PRASEIRO, EM BOM ESTADO DE CONSERVAÇÃO COM FABRICAÇÃO NO MÍNIMO A PARTIR DO ANO: 2.016. FICARÁ SOB RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA REPOSIÇÃO DE PEÇAS, MATERIAIS OU ACESSÓRIOS PARA MANUTENÇÃO (PREVENTIVA E CORRETIVA), LUBRIFICANTES, GRAXAS, FILTROS, OPERADOR E ABASTECIMENTO, CONSERVAÇÃO, SEGURANÇA E DESLOCAMENTO/TRANSPORTE ATÉ A SEDE DO MUNICÍPIO. MAXIMO DE 2 (dois) UNIDADE

A fixação de grandezas exatas sem faixas de tolerância contamina outros itens do pregão. Nos Itens 05 (Pá Carregadeira) e 10 (Motoniveladora), o município cravou uma exigência idêntica: "POTÊNCIA MÍNIMA 128 KW".

A conversão de 128 kW resulta em aproximadamente 171 a 172 HP (Horse Power) ou CV (Cavalos-vapor). Notoriamente, equipamentos renomados no mercado brasileiro entregam essa exata métrica.

A motoniveladora Caterpillar 140K ou 120 GC, por exemplo, possui potência líquida de base (em 1ª marcha) de exatos 128 kW (171 hp). Do mesmo modo, a pá carregadeira JCB 437ZX é divulgada em manuais com potência orbitando essa mesma faixa exata em kW.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

A adoção do limite de 128 kW opera como uma guilhotina técnica. Caso um licitante ofereça uma Pá Carregadeira de uma marca concorrente que entregue, em seu manual, uma potência nominal de 125 kW (167 HP), ele será sumariamente desclassificado, a despeito do equipamento ser perfeitamente capaz de executar o carregamento de cascalho com a mesma produtividade de uma máquina de 128 kW.

A ausência de uma justificativa estruturada no ETP que comprove por que o município necessita incondicionalmente de uma força de ruptura que requeira a partir de 128 kW, e não 125 kW, materializa o que a jurisprudência condena como adoção de especificações sem amparo em ganho de eficiência real, propiciando direcionamento por "esgotamento de opções".

Destaca-se também a discrepância no Item 07 (Caminhão Basculante Traçado 6x4), em que foi exigida "POTÊNCIA MÍNIMA DE 270 KW". Uma potência de 270 kW traduz-se em aproximadamente 360 a 367 HP (a exemplo do motor MAN D2066 do caminhão VW Constellation 31.360 ou o MAN TGS 35.360).

Embora seja um motor robusto e apropriado para um eixo duplo traseiro de tração 6x4 que carregará "capacidade mínima de carga 12 m³", a imposição desse piso exato, sem um espectro de tolerância técnica (como "entre 320 e 380 cv", faixa usual de mercado para basculantes médios/pesados), reduz o escopo de cavalos mecânicos aptos a entrar na disputa, notadamente se o limite excluir marcas consagradas (como os antigos Mercedes-Benz 2729 com motores menores, que operam na mesma caçamba de 12m³).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

iv. Da Ilegalidade da exigência de "fabricação nacional"

O vício de maior gravidade jurídica, por sua literalidade e afronta direta à constituição e à lei de licitações, reside na descrição do Item 11 do edital. A municipalidade exige a locação de uma máquina tipo Trator de Esteira acompanhada da taxativa imposição: "FABRICAÇÃO NACIONAL".

A exigência de que o objeto ofertado seja exclusivamente de fabricação nacional constitui restrição indevida e injustificada à competitividade, configurando barreira que impede a participação de licitantes que adquirem, comercializam ou locam bens e equipamentos de origem estrangeira.

O Tribunal de Contas da União, de forma unânime em suas Câmaras e no Plenário, já declarou tal prática como ilícita, destacando-se, no ponto, os Acórdãos nº 1317/2013-Plenário e nº 7514/2022-Primeira Câmara, que reafirmam que a exigência de exclusividade de fabricação nacional, sem lastro em legislações de exceção (como as de defesa nacional), atenta contra a igualdade de condições estabelecida pelo ordenamento jurídico.

Em sintonia com o órgão de controle federal, os Tribunais de Contas Estaduais repudiam de forma veemente a cláusula de nacionalidade. O TCE-RO, cuja jurisprudência incide diretamente sobre o município promotor do certame,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

possui vasto histórico de atuação coercitiva contra essa prática.

Em casos emblemáticos, como nos processos envolvendo a Companhia de Mineração de Rondônia (CMR) (Processo n.º 3.414/2012/TCE-RO), o Pleno do TCE-RO determinou a anulação de pregões cujo objeto, coincidentemente também envolvendo a compra de escavadeiras hidráulicas e caminhões, continha a exigência de que as máquinas fossem de fabricação nacional.

No caso, a corte de contas rondoniense asseverou que tal restrição redundava em flagrante violação à ampla competitividade e obsta a seleção da proposta mais vantajosa.

v. Arbitrariedade e Incoerência dos Limites de Idade (Ano de Fabricação)

Uma tônica marcante no edital é a definição de uma data de corte temporal para a idade da frota locada. Constata-se que o município dividiu a exigência em dois blocos cronológicos distintos:

Fabricação mínima a partir de 2011 (limite de 15 anos): Exigida para o Caminhão Pipa 18.000L (Item 01), Pipa 15.000L (Item 02), Caminhão Prancha LS (Item 04), Basculante 6x4 (Item 07), Caminhão Munck (Item 09) e o Trator de Esteira (Item 11).3

Fabricação mínima a partir de 2016 (limite de 10 anos): Exigida para o Caminhão Pipa 10.000L (Item 03), Pá Carregadeira (Item 05), Escavadeira Hidráulica (Item 06), Rolo Compactador (Item 08) e Motoniveladora (Item 10).3



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

O limite de idade relacionado às máquinas pesadas licitadas, para ser legal, deve ser tecnicamente justificado e coerente, o que não aconteceu no caso em apreço, haja vista a absoluta ausência de abordagem no ETP.

Não existe, no edital ou em justificativa técnica aparente, razoabilidade para esta variação.

Importa ressaltar que a irregularidade não consiste, necessariamente, em definir um limite de idade, mas em fazê-lo sem o devido embasamento.

Se a Administração optar por limitar o ano de fabricação, deve (a) justificar exaustivamente no ETP por que um equipamento mais antigo não atende à necessidade (ex: normas de segurança, emissão de poluentes, tecnologia embarcada), e (b) aplicar esse limite de forma razoável e coerente para todos os itens.

A ausência dessa motivação e coerência caracteriza restrição ilegal.

2.2.5 - Da exigência de garantia de proposta

O edital promovido pelo Município de São Francisco do Guaporé-RO, estabelece, em sua cláusula 6.14, a exigência de garantia de proposta no **valor de 1% sobre o total estimado da contratação**, como condição de participação no certame.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Embora a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 58⁷, tenha inovado ao permitir tal exigência na modalidade pregão – o que era expressamente vedado pela legislação anterior (Lei nº 10.520/2002) –, a sua aplicação não é indiscriminada. O legislador utilizou o verbo "poderá", caracterizando a exigência como uma **faculdade discricionária** do gestor público, e não como um ato vinculado e obrigatório.

O exercício de tal discricionariedade, contudo, não é absoluto, submetendo-se ao princípio constitucional da motivação dos atos administrativos e a uma ponderação entre a segurança contratual e a ampliação da competitividade.

A exigência de garantia de proposta, por impor um ônus financeiro e operacional aos licitantes, possui caráter restritivo e deve ser utilizada de forma excepcional.

Nessa linha, a validade da cláusula editalícia está condicionada à existência, nos autos do processo administrativo, de uma **justificativa técnica robusta e circunstanciada**, elaborada na fase preparatória da licitação, o que não se evidencia no caso em apreço.

Tal motivação, vale destacar, não pode ser genérica, devendo demonstrar, com base em elementos concretos, os riscos específicos da contratação (seja pelo alto valor, pela complexidade técnica ou pelo risco

⁷ Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

operacional) que tornam a medida indispensável para o resguardo do interesse público.

A ausência dessa fundamentação formal vicia o ato e converte a exigência em uma barreira indevida à ampla participação de interessados, violando o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

No caso em tela, o edital e demais documentos pertinentes impõe o gravame **a todos os potenciais licitantes** sem apresentar qualquer fundamentação que justifique a sua necessidade. A simples presunção de que o valor do contrato, por si só, autoriza a medida, não é suficiente.

A Administração tem o dever de analisar e registrar os riscos que busca mitigar com a garantia, demonstrando que os benefícios da segurança adicional superam os prejuízos à competição.

Portanto, a exigência de garantia de proposta no Pregão Eletrônico em apreço, desacompanhada da devida e prévia justificativa nos autos do processo, afigura-se irregular por violação ao princípio da motivação dos atos administrativos e por configurar restrição indevida à competitividade do certame.

2.2.6 - A Ilegalidade da Garantia de Proposta Fixada sobre o Valor Global em Licitação Divisível por Itens

Não fosse o suficiente, a Seção 6.14 do edital, que disciplina os requisitos de pré-habilitação,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

impõe uma carga financeira desproporcional às licitantes interessadas.

O item 6.14.1 prescreve textualmente: "As licitantes deverão 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 (...)".

O erro elementar desta imposição reside no fato de que a licitação foi estruturada com critério de adjudicação por item (conforme consta no preâmbulo e no item 1.2), contemplando 11 (onze) produtos distintos, que variam desde caminhões-pipa de diferentes capacidades até rolos compactadores e tratores de esteira.

Exigir a garantia com base no somatório geral obriga uma empresa que deseja competir apenas pelo Item 03 (locação de caminhão-pipa 10.000 litros, avaliado em R\$ 560.000,00) ou pelo Item 11 (trator de esteira, orçado em R\$ 253.335,00) a caucionar os R\$ 133.510,63 referentes à totalidade do edital.

Tal configuração cria uma barreira econômica impeditiva para empresas de pequeno e médio porte e distorce o instituto da caução, transformando-o de uma salvaguarda de seriedade em um pedágio discriminatório.

Esta prática é peremptoriamente rechaçada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

pela jurisprudência sedimentada. A Súmula nº 247⁸ do Tribunal de Contas da União (TCU) orienta expressamente que, nas licitações cujo objeto seja divisível, devendo a adjudicação ocorrer por item, as exigências de habilitação devem se adequar rigorosamente a essa divisibilidade.

Adicionalmente, as Cortes de Contas ratificam que constitui restrição indevida à competitividade a exigência de garantia de proposta em percentual incidente sobre o valor total do edital em disputas por lotes ou itens, devendo a base de cálculo ser estritamente o valor estimado do(s) item(ns) para os quais o licitante efetivamente apresentará proposta.

2.2.7 - Da irregularidades relacionadas à qualificação Técnica

O item 9.18 do edital traz, em seus subitens, as seguintes exigências relacionadas à qualificação técnica:

9.18.1 Apresentação de pelo menos um Atestado(s) de Capacidade Técnica (declaração ou certidão) fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado em nome da licitante, comprovando/declarando a aptidão ou desempenho da licitante para fornecimento dos objetos IGUAIS em características com o objeto do certame.

9.18.2 Documentação dos Veículos e Máquinas

⁸ É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (grifou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

9.18.3 Apresentação dos documentos que comprovem a regularidade dos veículos e máquinas a serem disponibilizados, tais como: Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), notas fiscais ou documentos equivalentes, devidamente atualizados e em conformidade com a legislação vigente.

9.18.4 Comprovação de Propriedade ou Posse

Apresentação de documentos que comprovem a propriedade ou posse das máquinas, podendo ser: Documento em nome da empresa licitante; ou Contrato de compra e venda, devidamente assinado e autenticado, que comprove a disponibilidade do bem para execução do objeto.

9.18.5 Equipe Técnica - Motoristas e Operadores

Apresentação de contrato de prestação de serviços, vínculo empregatício ou outro instrumento jurídico válido que comprove a disponibilidade de motoristas e operadores devidamente qualificados para operação dos equipamentos.

9.18.6 Declaração de Responsabilidade Técnica e Operacional

A licitante deverá apresentar declaração formal de que se responsabiliza integralmente pela adequada execução dos serviços, incluindo a disponibilização de equipamentos em perfeitas condições de uso, manutenção preventiva e corretiva, bem como pela qualificação e regularidade dos operadores e motoristas, atendendo a todas as normas de segurança e legislação vigente.

9.18.7 Disponibilidade de Equipamentos A licitante deverá comprovar a disponibilidade de equipamentos em quantidade suficiente para a plena execução do objeto contratado, conforme as demandas previstas no edital, garantindo a continuidade dos serviços, sem prejuízo à Administração.

Da análise pormenorizada dos itens supratranscritos constata-se que a Administração impôs exigências de habilitação técnica que desvirtuam a finalidade protetiva da Lei nº 14.133/2021 e a consolidada jurisprudência dos Tribunais de Contas, erigindo barreiras artificiais e ilegais que frustram o caráter competitivo do certame.

Inicialmente, o subitem 9.18.1 exige a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

apresentação de atestados de capacidade técnica para o fornecimento de objetos "IGUAIS em características com o objeto do certame".

Tal exigência viola frontalmente o art. 67, inciso II⁹, da Lei n° 14.133/2021, que determina a comprovação de aptidão por meio da execução de serviços "similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior".

O TCU e este egrégio TCE/RO possuem remansosa jurisprudência de que a exigência de identidade absoluta e estrita entre o objeto atestado e o licitado configura direcionamento indevido e restrição abusiva à competitividade, devendo prevalecer a compatibilidade técnica.

Em um flagrante agravamento da ilicitude, os subitens 9.18.2, 9.18.3 e 9.18.4 impõem aos licitantes a comprovação de propriedade, posse prévia e estrita regularidade documental (como a apresentação de CRLV e notas fiscais) dos veículos e máquinas pesadas já no momento da habilitação.

Esta previsão ofende cabalmente a Súmula n°

⁹ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do [§ 3º do art. 88 desta Lei](#);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

272¹⁰ do TCU, que veda a imposição de requisitos de habilitação que obriguem as empresas a incorrer em custos anteriores e desnecessários à celebração do contrato.

Tratando-se de uma licitação para Registro de Preços – onde a contratação futura é incerta e eventual – exigir a imobilização prévia de capital para aquisição de maquinário ocioso revela-se uma medida desarrazoada e anticompetitiva.

O art. 67, inciso III¹¹, da Nova Lei de Licitações assevera que, na fase habilitatória, a Administração deve se restringir a exigir a mera "indicação das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis", sendo que os subitens 9.18.6 e 9.18.7 do edital já cumprem esse papel legalmente ao requerer as devidas declarações de disponibilidade.

A exigência de comprovação documental efetiva de titularidade e licenciamento veicular deve recair exclusivamente sobre a licitante vencedora, consistindo em requisito para a assinatura da ata ou para a ordem de serviço.

¹⁰ No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

¹¹ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
[...]

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

Por derradeiro, e na mesma toada de onerosidade prévia ilícita, o subitem 9.18.5 exige a demonstração de vínculo empregatício formal ou contrato prévio de prestação de serviços com os motoristas e operadores durante a qualificação.

Tal cláusula subverte a lógica econômica da licitação e desrespeita a pacificada orientação do TCU e das Cortes de Contas de que, para fins de habilitação, é suficiente a apresentação de uma declaração de contratação futura ou de compromisso de disponibilidade subscrita pelos profissionais e pela licitante.

Por todo o exposto, as regras constantes nos subitens 9.18.1 a 9.18.5 encontram-se eivadas de nulidade por contrariarem dispositivos textuais da Nova Lei de Licitações e Súmulas de controle externo, impondo-se a atuação repressiva e corretiva deste Órgão Ministerial para que seja determinada a imediata retificação do instrumento convocatório.

2.2.8 - Da Obscura Imposição de "Relatório Fotográfico" no Ato da Proposta

O vício relatado no item anterior repete-se com feições ainda mais excêntricas na seção de Especificação do Objeto do Termo de Referência.

Isso porque, analisando as diretrizes descritivas para a locação de "Caminhão Munck" (Item 09 do Quadro), depara-se com o seguinte comando: "O PROPONENTE DEVE



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

ENVIAR UM RELATÓRIO FOTOGRÁFICO DO CONJUNTO VEÍCULO E EQUIPAMENTOS JUNTAMENTE COM A PROPOSTA".

A exigência é reproduzida, ainda, no item 4.1 do Termo de referência, que estipula que a "interessada deverá apresentar relatório fotográfico de todos os equipamentos juntamente com a proposta, contendo todas as características aqui demonstrada". (sic)

A obrigatoriedade de anexar fotografias do maquinário durante o cadastramento ou envio inicial da proposta comercial consubstancia a mesmíssima afronta material à Súmula 272 do TCU tratada alhures.

Exigir fotos prévias é, por vias transversas e indiretas, obrigar a licitante a já possuir os bens à sua inteira disposição antes mesmo do transcurso das sessões de lances.

Tal prática fulmina startups locadoras ou consórcios logísticos que pretendiam lastrear o equipamento por meio de promessas de sublocação futura condicionados ao êxito no certame. Ademais, atenta contra a impessoalidade e objetividade do Pregão, inserindo subjetivismo desnecessário na aferição prematura da estética veicular.

2.2.9 - Impossibilidade Logística e Restrição Geográfica Oculta na "Vistoria Prévia de 72 Horas"

A sistemática engendrada no Termo de Referência para a aprovação e aceite dos equipamentos exsurge



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

como o mais agudo estrangulamento geográfico do certame.

Os itens 4.6.14 e 4.6.19 do TR dispõem que, após ser convocada, a empresa locadora (a licitante vencedora da fase de lances) terá o exíguo prazo de "até 72 (setenta e duas) horas (...) para apresentar os maquinários e documentos de todas as máquinas e equipamentos requisitados, para fins de VISTORIA POR PARTE DO FISCAL DO CONTRATO".

Agravando o cenário, a Administração condiciona a emissão do faturamento nestes termos: "Somente após esta vistoria será elaborado pela Secretaria demandante a nota de empenho conforme a sua necessidade; somente após os equipamentos será liberado pra os serviços".

Esta configuração consubstancia uma quimera logística e uma subversão colossal do risco inerente aos contratos públicos.

Em termos práticos: a Prefeitura exige que uma licitante sediada em Vilhena, Ariquemes ou em outros Estados da Federação arrende uma frota de caminhões-prancha (carretas prancha tipo LS, como as previstas no edital) para transportar, em 3 (três) dias, escavadeiras hidráulicas de 300KW, tratores de esteira de 14 toneladas e dezenas de veículos até a bacia do Vale do Guaporé.

Do ponto de vista concorrencial, este item de 72 horas é um filtro projetado, consciente ou acidentalmente, para alijar empresas forasteiras e garantir a vitória exclusiva de locadoras cujos galpões já se encontrem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

localizados na urbe de São Francisco do Guaporé ou suas cercanias iminentes.

Os precedentes orientam que a avaliação técnica visual dos maquinários (aferição de hodômetros, horímetros, testes de canhão d'água de pipa) se realize in loco em sede de recebimento provisório, tão logo o particular receba formalmente a Ordem de Serviço ou a Nota de Empenho, concedendo-lhe um lapso de mobilização logístico condizente com a extensão territorial rondoniense (p. ex., 10 a 15 dias para deslocamento da frota após empenho).

2.2.10 - Da Subjetividade e Discricionariedade Ilegal na Análise da Qualificação Econômico-Financeira

O exame da Seção 9.19 do Edital (Qualificação Econômica e Financeira) revela uma carência absoluta de amparo técnico-contábil na valoração das proponentes. O item 9.19.2 exige a apresentação de "Balanço patrimonial e demonstrações contábeis (...) que comprovem a boa situação financeira da empresa".

A legislação administrativista moderna não tolera juízos de valor não parametrizados. O art. 69, caput¹², da Lei nº 14.133/2021, dispõe que a comprovação da boa situação financeira deve ser atestada "de forma

¹² . 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

objetiva", mediante a fixação no edital de índices contábeis específicos, tradicionalmente os índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), acompanhados da delimitação de valores mínimos exigidos (ex.: índices maiores que 1,0).

A dicção do edital contenta-se em exigir o balanço e utilizar a frase genérica "que comprovem a boa situação", legando ao pregoeiro ou analista um poder discricionário que margeia a arbitrariedade.

3. Da concessão de tutela de urgência

Há ilicitudes no instrumento convocatório, especialmente porque têm o potencial de produzir danos, devem ser prevenidas. Consagrada pelo art. 497 do CPC/2015 e pelo art. 108-A do RITCE-RO, a tutela inibitória é voltada para esses casos, pois objetiva impedir a realização ou a reiteração de uma ilicitude provável¹³.

Como decorrência, para que seja concedida a tutela de prevenção do ilícito, é suficiente a probabilidade da transgressão de um comando jurídico, mormente quando há significativa possibilidade de ocorrência de lesão ou dano.

Aliás, é de bom alvitre ponderar que essa modalidade de tutela prescinde da culpa ou do dolo, enquanto tem por escopo prevenir uma situação de ilicitude, sem a necessidade de qualquer valoração subjetiva de um

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 DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

comportamento concreto, mesmo porque este ainda não ocorreu (ocorrerá ou será reiterado).

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

Nesse raciocínio, a plausibilidade do direito invocado está caracterizada, haja vista que o Município de São Francisco do Guaporé-RO está envidando esforços na tentativa de levar a cabo licitação com diversas irregularidades, destacando-se, dentre as mais relevantes:

I - Ausência de demonstração da alternativa de contratação mais vantajosa, o que afronta o disposto no art. 18, § 1º, V e art. 44 da lei de licitações;

II - Ausência de justificativa técnica e memória de cálculo para os quantitativos estimados, o que viola o princípio do planejamento (art. 5º da Lei n.º 14.133/2021); a **fase preparatória** e a exigência de ETP (Art. 18, I); a **necessidade de estimativas** das quantidades para a contratação (art. 18, § 1º, IV); a **composição do orçamento estimado** (Art. 18, IV); e os **princípios da economicidade e eficiência** (Art. 5º).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

III - Pesquisa de preços irregular, em violação ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e a decisões do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;

IV - Vícios da descrição do objeto do certame, em afronta aos princípios da motivação, da competitividade, da isonomia e do julgamento objetivo, basilares da Lei nº 14.133/2021;

V - Irregularidade na exigência de garantia de proposta, em desrespeito ao princípio da motivação dos atos administrativos e à Súmula 247 do TCU;

VI - Irregularidades nas exigências de qualificação-técnica, o que caracteriza infringência aos princípios da competitividade e do julgamento objetivo, insculpidos no art. 37, XXI, da Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021 e à Súmula 272 do TCU;

VII - Impossibilidade Logística e Restrição Geográfica Oculta na "Vistoria Prévia de 72 Horas", o que viola os princípios da economicidade, da ampla competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa, da razoabilidade e da proporcionalidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

VIII - Subjetividade e discricionariedade ilegal na análise da qualificação econômico-financeira, em desrespeito ao art. 69, caput, da Lei nº 14.133/2021.

Destaque-se que as irregularidades supracitadas materializam grave afronta aos princípios e legislações que regem as contratações públicas, **notadamente diante da subsistência de cláusulas potencialmente restritivas à competitividade e danosas ao erário.**

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

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

4. Da Desnecessidade da Abordagem Prévia de Aspectos Relacionados à Responsabilidade Subjetiva

A iminência da abertura do certame, agendada para o dia 21.7.2026, confere natureza eminentemente emergencial à presente Representação.

O objetivo primordial e imediato da ação é salvaguardar o interesse público, evitando a finalização de um procedimento licitatório permeado de ilicitudes graves, que resultaria em uma contratação de expressiva monta (mais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

de R\$ 13,3 milhões) e potencialmente lesiva ao erário municipal.

Nesse contexto perfunctório, é imperioso salientar que o aprofundamento a respeito dos critérios de responsabilização subjetiva dos gestores se revela, neste exato momento, contraproducente e precipitado.

Isso porque a jurisprudência pacífica deste Tribunal de Contas entende que a revogação do certame pela própria Administração resulta na perda do objeto do processo de controle externo.

Assim, despender esforços processuais na atual fase para investigar e firmar a culpabilidade ou o dolo dos subscritores do edital poderia configurar atividade inútil, caso a municipalidade de São Francisco do Guaporé/RO, diante dos apontamentos deste Parquet de Contas ou de determinações cautelares da Corte, opte pelo mero desfazimento do ato.

4. Conclusão

Diante de todo o 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAM AFONSO PESSOA

II - Seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela inibitória, **inaudita altera parte**, determinando-se aos Senhores **JOSÉ WELLINGTON DRUMOND GOUVEA**, Prefeito; e **JOÃO LUCAS ALVES DE SOUZA** - Pregoeiro; ambos do quadro de pessoal do Município de São Francisco do Guaporé, ou quem os substituir ou suceder na forma da lei, que **SUSPENDAM**, **incontinenti**, no estado em que se encontra, **o Pregão Eletrônico SRP nº. 052/2026**, até que sobrevenha ulterior decisão dessa Corte de Contas;

III - Determine-se aos Senhores **JOSÉ WELLINGTON DRUMOND GOUVEA**, Prefeito; e **JOÃO LUCAS ALVES DE SOUZA** - Pregoeiro, que remetam a essa Corte de Contas cópia integral do **Processo Administrativo Nº 997/2026**, relacionado ao **Pregão Eletrônico SRP nº. 052/2026**;

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 Nº 997/2026, o que permitirá a aferição de outras irregularidades que, eventualmente, não tenham sido elencadas por este *Parquet* de Contas, **haja vista a limitação dos documentos acessíveis no portal da transparência e/ou a urgência temporal que envolve o presente caso.**

Porto Velho-RO, 13 de julho de 2026.

William Afonso Pessoa

Procurador do Ministério Público de Contas