

TRIBUNAL DE CONTAS DE RORAIMA**DECISÃO CAUTELAR Nº 16/2025**

Processo nº 003916/2025

ASSUNTO: Representação

REPRESENTANTE: SECEX - TCERR

REPRESENTADO: Sr. Romualdo Feitosa Silva - Prefeito do Município de Bonfim

RELATOR: Conselheiro Célio Rodrigues Wanderley

Versa o presente feito sobre Representação em razão de indícios de **irregularidades** no **Pregão Presencial – SRP nº 019/2025** e no **Contrato Administrativo nº 048/2025**. A peça foi representada por servidor público, Auditor de Controle Externo, com supedâneo no art. 60-A, §1º, VII, da Lei Orgânica do TCE/RR c/c art. 255, §1º, VII, do Regimento Interno do TCE/RR, sendo realizado o devido Exame de Admissibilidade constante no EP 1129930, que concluiu que a Representação encontra-se revestida dos requisitos que impõem a legislação para sua admissibilidade.

Ressalta-se a necessidade da manutenção do sigilo do representante, em obediência ao Art. 59 c/c o § 2º do Art. 60-A da LCE nº 006/94.

As irregularidades apresentadas pelo Representante foram as seguintes:

“ II. DAS IRREGULARIDADES

A. Fase de planejamento e editalícia

1. Enquadramento indevido do objeto como serviço comum de engenharia

*O Termo de Referência (Anexo I, itens 1.1 e 2.1) (SEI 1128253) classificou o objeto como “serviço comum de engenharia”. Contudo, as atividades previstas – manutenção e conservação de estradas vicinais, terraplenagem, drenagem, implantação de bueiros e recuperação de pontes – possuem alta complexidade técnica e demandam projetos específicos. Tais serviços não se enquadram como comuns, mas como **obras e serviços de engenharia especiais**, sendo inadequada a adoção da modalidade pregão, em afronta ao art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.*

2. Justificativa incoerente no edital e escolha indevida da forma presencial

O item 17.1 do edital (SEI 1128253) utilizou como justificativa o transporte escolar, sem qualquer relação direta com o objeto da contratação. A motivação desconexa evidencia vício grave no Estudo Técnico Preliminar (ETP), afrontando o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência (art. 37, caput, CF).

*Some-se a isso a opção pelo **Pregão Presencial**, em detrimento do **Pregão Eletrônico**, sem apresentação de justificativa plausível para afastar a regra legal que privilegia a forma eletrônica. Nos termos do art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021, o pregão eletrônico constitui a modalidade preferencial, e o uso da forma presencial somente se admite em hipóteses excepcionais, devidamente motivadas.*

No caso em exame, não houve qualquer fundamentação técnica ou jurídica que explicasse a adoção do pregão presencial. Tal escolha restringiu a competitividade, dificultou a ampla participação de

potenciais interessados e afrontou os princípios da publicidade, da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa.

3. Valor estimado sem memória de cálculo

O item 13.1 do edital fixou o valor estimado da contratação em R\$ 48.369.776,11, afirmando que tal montante teria por base custos unitários constantes do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Entretanto, **nos anexos do edital não consta o Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, e a Prefeitura, por meio do sistema **SAGRES**, não encaminhou o respectivo documento. Da mesma forma, não foram apresentadas planilhas de composição de custos unitários que demonstrem como se chegou ao valor estimado. O único documento disponível é uma **planilha simplificada (SEI 1128261)**, que apenas apresenta o valor global de R\$ 48.369.776,11, sem detalhamento de quantitativos ou custos.

A ausência desses documentos compromete a rastreabilidade da formação do orçamento e contraria a exigência legal de fundamentação técnica e detalhada, inviabilizando a aferição da vantajosidade da contratação, em afronta aos arts. 18 e 46 da Lei nº 14.133/2021.

4. Uso inadequado do Sistema de Registro de Preços (SRP)

O Termo de Referência (itens 3.2 e 3.3) e a minuta da Ata (Anexo VIII) previram a execução por meio de SRP.

Agravando o vício de modalidade, a Administração optou por utilizar o **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, conforme evidenciado pelo título do certame ("Pregão Presencial – SRP") e pelo Anexo VIII – Minuta da Ata de Registro de Preços. O SRP, nos termos do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, destina-se a contratações frequentes ou de quantitativo imprevisível, não sendo aplicável a um projeto de engenharia de grande vulto, cujo escopo deve ser previamente planejado.

A justificativa apresentada no Termo de Referência (item 7.7), de que haveria "inviabilidade de se mensurar, previamente, os [...] quantitativos", para um serviço de R\$ 48 milhões, configura verdadeiro **atestado de falha na fase de planejamento**, em violação ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

5. Da violação aos prazos de vigência da Lei nº 14.133/2021 em razão da classificação Indevida do Objeto

No que tange à vigência contratual, o Edital do Pregão Presencial nº 019/2025 incorre em manifesta ilegalidade ao prever, no subitem 3.2 de seu Termo de Referência, que o prazo de 12 (doze) meses da contratação seria "prorrogável por até 10 anos, na forma do artigo 107 da Lei nº 14.133, de 2021". A Administração justifica tal prerrogativa no subitem 3.3 do mesmo anexo, ao enquadrar o objeto – execução de manutenção e conservação de estradas vicinais – como serviço de natureza continuada, nos termos do art. 6º, XV, da referida lei. Ocorre que tal classificação é juridicamente equivocada, uma vez que o objeto contratado, executado "sob demanda" e em momentos específicos, não se amolda à definição de serviço contínuo, o qual pressupõe uma necessidade ininterrupta para a manutenção da atividade administrativa. A manutenção de estradas vicinais, embora recorrente, possui natureza de empreitada por preço unitário e escopo definido, não se confundindo com serviços como limpeza ou vigilância. Desse modo, ao classificar indevidamente o serviço, a Administração aplicou o regime de prorrogação excepcional previsto no art. 107 da Lei nº 14.133/2021, quando o correto seria a observância das regras gerais de vigência e prorrogação, observado o prazo limitado à execução do objeto. Portanto, a cláusula que permite a prorrogação decenal é nula de pleno direito, por violação direta à lei e por potencial restrição à competitividade.

6. Exigência econômico-financeira desproporcional

O edital, em seu Anexo VII, estabeleceu como condição de habilitação econômico-financeira:

Índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente **superiores a 1**; e

comprovação de **capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a 10% do valor da proposta inicial**.

Embora o art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 autorize a Administração a exigir patrimônio líquido ou capital social de até 10% do valor estimado da contratação, tal prerrogativa deve ser **exercida com motivação técnica e de forma proporcional ao risco do objeto**.

No entanto, **nos documentos analisados não há justificativa que demonstre a necessidade da fixação do percentual máximo permitido em lei**.

A exigência mostra-se ainda mais gravosa por ter sido cumulada com a imposição de índices contábeis (LG, SG e LC > 1), o que acarreta **ônus excessivo aos licitantes** e restringe a participação de

empresas potencialmente aptas a executar o objeto, sobretudo em se tratando de município de pequeno porte.

Assim, a cláusula de habilitação em exame caracteriza-se como **exigência desproporcional e restritiva à competitividade**, em violação aos arts. 5º, 62, §1º, e 69 da Lei nº 14.133/2021, bem como aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

7. Discrepância na composição do BDI do Termo de Referência anexo I do Edital

O subitem 16.9 do edital adota o percentual de **23,90% para o BDI, classificado como ONERADO**, com base no Acórdão nº 2.622/2013 – TCU, incluindo ainda o percentual de **4,50% referente à CPRB (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta, Lei nº 13.161/2015)**.

Ocorre que, em termos técnicos e contábeis, um **orçamento onerado** significa que ele contempla a **Contribuição Previdenciária Patronal (CPP), no percentual de 20% sobre a folha de pagamento**. Já a **CPRB** corresponde a um regime de **desoneração da folha**, aplicável apenas a setores específicos, sendo alternativa à incidência da CPP.

Portanto, um orçamento classificado como **onerado** não pode incluir simultaneamente o percentual da CPRB, pois são regimes excludentes entre si. A inserção desse item no BDI representa erro conceitual e técnico, inflando indevidamente o orçamento referencial e comprometendo a fidedignidade da estimativa de custos.

Tal incongruência viola o dever de planejamento adequado e afronta os princípios da economicidade e da eficiência (art. 37, caput, CF), além de desrespeitar as diretrizes fixadas pelo TCU para correta composição do BDI.

8. Índices utilizados para o cálculo do BDI (anexo I do Edital) acima do limite de referência

Embora o percentual adotado no anexo I (TR) do Edital para o BDI esteja dentro dos valores estabelecidos no Acórdão 2.622/2013 – TCU, constatou-se que da análise do item 16.11 do edital de licitação, foram identificados que os itens de “seguro + garantia”, “risco” e “despesas financeiras”, que são utilizados no cálculo da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), estão acima do limite previsto no referido Acórdão. Insta destacar que para essa análise comparativa o tipo de obra considerado foi de “Construção de Rodovias e Ferrovias”, obtendo assim os valores comparativos.

B. Proposta da empresa Prosolo

A análise da proposta de preços apresentada pela empresa Construtora Prosolo Ltda. (SEI 1128244), declarada vencedora do certame, revelou vícios materiais insanáveis que comprometem a sua exequibilidade e violam os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, conforme preceitua a Lei nº 14.133/2021.

As irregularidades, detalhadas a seguir, demonstram a impossibilidade de aferir a correção dos custos propostos, o que macula a validade da proposta e, consequentemente, do contrato dela decorrente (Contrato Administrativo nº 048/2025).

I. Das Irregularidades Identificadas

Foram constatadas inconsistências graves na planilha de “ORÇAMENTO GERAL” e nas suas respectivas composições de custos unitários, notadamente em serviços de grande relevância financeira no valor global da proposta.

Ausência de Composição de Custo Unitário: Para um dos serviços de maior relevância financeira, a empresa simplesmente omitiu a apresentação da sua composição de custos, o que representa um vício insanável e impede a análise da formação do preço ofertado.

Subitem 4.3: O serviço “de Jazida ao Natural, para Base de Pavimentac”, com valor total de R\$ 5.650.961,24, terceiro item mais caro da proposta, foi apresentado com o código 4746, para o qual não há qualquer detalhamento de composição de custos no processo.

Composições de Custo com Coeficientes Nulos: Em flagrante erro material que compromete a lógica matemática da formação de preços, diversas composições de transporte foram apresentadas com coeficientes de utilização de equipamentos zerados, mas, paradoxalmente, com um custo final calculado. Tal fato demonstra a inexequibilidade e a falta de fidedignidade da planilha.

Subitem 5.3.1: A “Composição 37” (código 5914464), no valor de R\$ 13.531,47, apresenta um coeficiente de “Quant.” igual a 0,00 para o serviço de transporte, o que matematicamente resultaria em custo zero.

Subitem 5.3.2: A “Composição 38” (código 5914479), no valor de R\$ 55.291,42, incorre no mesmo erro, com coeficiente de “Quant.” igual a 0,00.

Subitem 5.3.3: A "Composição 39" (código 5915320), no valor de R\$ 19.390,05 , repete a inconsistência, com coeficiente de "Quant" igual a 0,00.

C. Fase contratual e de execução

O **Contrato nº 048/2025** foi assinado sem que fossem anexadas as planilhas de custos unitários, em violação ao art. 92, I, da Lei nº 14.133/2021, o que compromete a rastreabilidade da execução e dificulta a fiscalização contratual.

A proposta da empresa vencedora, por sua vez, foi apresentada no valor global de R\$ 41.990.000,00, **sem a devida composição detalhada de custos**, em afronta ao art. 46, §1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, o contrato celebrado não contempla **cláusulas essenciais** como previsão de garantia, critérios de reajuste, mecanismos de medição e penalidades, em descumprimento aos arts. 92, II a XI, e 117 da Lei nº 14.133/2021.

Constata-se ainda grave **divergência de valores**: o edital estimou a contratação em R\$ 48.369.776,11; a proposta vencedora foi de R\$ 41.990.000,00; todavia, o contrato acabou firmado em apenas R\$ 16.432.487,60. Essa redução drástica – superior a 60% em relação ao valor estimado – não foi acompanhada de qualquer justificativa técnica ou jurídica, tampouco de documentos que demonstrem supressão proporcional de escopo, alteração de quantitativos, fracionamento ou aditivos de exclusão de serviços.

Por fim, foram identificadas **falhas formais**, como a ausência de assinatura de fiscal e testemunhas, além da não comprovação de publicação tempestiva no PNCP, contrariando os arts. 94 e 117 da Lei nº 14.133/2021."

Ao final, pugna:

"IV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, e com base nas competências atribuídas a esta Corte de Contas por sua Lei Orgânica, requer-se:

O recebimento e o processamento da presente Representação;

A concessão de **medida cautelar**, inaudita altera pars, para determinar à Prefeitura Municipal de Bonfim/RR a imediata suspensão de todos os atos de execução do Contrato Administrativo nº 048/2025, incluindo a emissão de novas ordens de serviço e a realização de quaisquer pagamentos, até a decisão de mérito desta Representação;

A determinação de **inspeção ou auditoria imediata** no Processo Administrativo nº 119/2025, a fim de verificar a existência de medições já realizadas e eventuais pagamentos efetuados à contratada, para quantificar o dano potencial ou já consumado ao erário;

Ao final, no mérito, que seja julgada **procedente** a presente Representação para:

- a) declarar a nulidade do Pregão Presencial – SRP nº 019/2025 e, por consequência, anular o Contrato Administrativo nº 048/2025;
- b) determinar à Prefeitura que se abstenha de utilizar modalidades e sistemas de contratação em desacordo com a natureza do objeto e publique os orçamentos detalhados de suas licitações;
- c) caso confirmados pagamentos indevidos, determinar o ressarcimento integral ao erário, com a devida atualização monetária;
- d) apurar a responsabilidade dos agentes públicos, aplicando-lhes as sanções cabíveis nos termos dos arts. 61 a 67 da Lei Orgânica do TCE/RR.

Nestes Termos, **pede-se deferimento.**"

O Art. 2º-A da Lei Complementar nº 006/94 estabelece:

"No exercício de suas competências fica assegurado ao Tribunal o poder geral de cautela, visando evitar lesão ao erário e resguardar os princípios da administração pública, na forma do Regimento Interno."

O Regimento Interno no seu Art. 301 assim prevê:

"O Tribunal Pleno, o Relator, ou na hipótese do [art. 34, inciso XVIII](#), o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia

da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinado, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada."

Diante das normas legais resta legítima a competência deste Tribunal para provimento de cautelar. A medida cautelar, por sua natureza, exige a cognição sumária forte na razão do direito (*fumus bonis iuris*) e no perigo da demora (*periculum in mora*), possuindo caráter de provisoriedade, até o provimento final.

Desta forma, temos que o *fumus boni iuris*, está irrefutável, *in casu*, em razão dos fortes indícios de ilegalidades verificadas no processo licitatório e no contrato celebrado, consistentes, entre outras, na ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP); na falta de planilhas de composição de custos unitários; na inadequação da modalidade adotada; no uso indevido do Sistema de Registro de Preços (SRP); na discrepância do BDI e na drástica redução do valor contratado sem justificativa.

O *periculum in mora*, por sua vez, consigna o risco do atraso ou da intempestividade da decisão, ou diante da situação de perigo iminente da questão, e está incontestado no presente caso na medida em que o contrato nº 048/2025 já foi assinado, e existe risco concreto de que medições e pagamentos indevidos tenham sido realizados ou estejam na iminência de ocorrer, ocasionando prejuízo de difícil reparação ao erário.

Assim, ante a presença dos requisitos *fumus bonis iuris* e *periculum in mora*, comprovando-se a urgência que o caso requer, **defiro a medida cautelar pleiteada, inaudita altera pars, ad referendum** do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, com base no inciso V e §1º do art. 13 V da Lei Orgânica do TCE/RR c/c art. 301 do RITCE/RR, **e decido:**

1 - Pela concessão de **medida cautelar, inaudita altera pars**, para determinar à Prefeitura Municipal de Bonfim/RR a imediata suspensão de todos os atos de execução do Contrato Administrativo nº 048/2025, incluindo a emissão de novas ordens de serviço e a realização de quaisquer pagamentos, até a decisão de mérito desta Representação.

2 - Ao GABINETE:

Para publicação da Decisão no DOTCERR, conforme art. 119 da LCE nº 006/94 c/c §5º do art. 327 do RITCERR.

3 - À DIPLE,

3.1. Para intimação do Prefeito do Município de Bonfim da Decisão, e para que se manifeste no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos fatos carreados nos autos, conforme Art. 22-F da LCE 006/94 c/c Art. 301, § 3º do RI-TCERR e, sob pena das sanções previstas no inciso IV do art. 63 do mesmo diploma legal.

3.2. Dar conhecimento do inteiro teor da referida decisão aos demais Membros do Pleno e ao *Parquet* de Contas; e

3.3. Inserir o presente processo em pauta para apreciação e referendo na próxima Sessão do Pleno, em cumprimento ao que prevê o §1º do art. 301 do RITCERR.

4 - À SECEX,

Pelo acolhimento da solicitação contida no item IV, do subitem 3 do EP 1128244, e por conseguinte para que adote as providências necessárias.



Documento assinado eletronicamente por **CÉLIO RODRIGUES WANDERLEY, Conselheiro**, em 15/10/2025, às 13:07, conforme horário oficial de Roraima, com fundamento na Resolução TCE/RR nº 06/2018, Portaria da Presidência-TCE/RR nº 744/2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tcerr.tc.br/autenticar>, informando o código verificador **1130844** e o código CRC **4D48F736**.

Referência: Processo nº 003916/2025

SEI nº 1130844