



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO – RELATOR DAS CONTAS DO MUNICÍPIO DE MONTE NEGRO-RO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, por intermédio de seu Procurador, infra-assinado, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da Lei no âmbito do controle externo nesta unidade da federação, fundado nas disposições contidas no art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/1996,¹ bem como no art. 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas (RITCERO)², **FORMULA**

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

em face do Senhor **Ivair José Fernandes**, Prefeito Municipal, e do Senhor **Joab Alves de Lucena**, Secretário Municipal de Saúde do Município de Monte Negro, em razão de irregularidades na contratação direta – **Inexigibilidade n. 29/2025** – para aquisição de materiais de consumo, relativos a kits educacionais com materiais de higiene bucal para educação infantil e ensino fundamental, por meio do Programa Saúde na Escola – PSE (**Processo Administrativo n. 0000667.05-2025 – ANEXO I**), conforme os fatos e fundamentos a seguir expostos.

¹ Art. 80. Compete aos membros do Ministério Público de Contas, em sua missão de fiscal da Administração Pública, da lei e de sua execução, de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, além de outras estabelecidas no ordenamento jurídico, as seguintes atribuições: (Redação dada pela Lei Complementar 799/14) I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante ao Tribunal de Contas do Estado, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário;

² Art. 230. Compete ao Procurador-Geral e, por delegação prevista no art. 81 da Lei Complementar no 154, de 26 de julho de 1996, aos Procuradores: I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário;[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

1. DOS FATOS

1.1. Contextualização Geral sobre Aquisições de Kits de Higiene Bucal no Estado de Rondônia

Antes de adentrar especificamente nos fatos referentes ao processo de contratação do Município de Monte Negro, é necessário contextualizar o panorama que motivou a atuação deste Ministério Público de Contas no acompanhamento das aquisições de kits de higiene bucal no Estado de Rondônia.

As ações de promoção da saúde bucal, previstas na Política Nacional de Saúde Bucal – PNSB (Lei n. 14.572/2023)³ e no Programa Saúde na Escola – PSE (Decreto n. 6.286/2007),⁴ possuem indiscutível relevância social, especialmente por envolverem iniciativas de natureza preventiva, educativa e assistencial voltadas ao público infanto-juvenil. Tais programas estruturantes do SUS incluem, entre suas estratégias, a oferta de materiais e atividades que favoreçam hábitos adequados de higiene e reduzam a incidência de agravos odontológicos na população escolar.

Nesse contexto, a aquisição de kits de higiene bucal — compostos por itens básicos, amplamente disponíveis no mercado e facilmente padronizáveis, como escova dental, creme dental e fio dental — representa uma das principais ações executivas dessas políticas públicas, funcionando como instrumento de promoção da saúde e apoio às atividades educativas previstas na PNSB e no PSE.

³ A Política Nacional de Saúde Bucal (PNSB), conhecida como Brasil Sorridente, instituída pela Lei n. 14.572, de 08 de maio de 2023, estabelece como diretrizes a ampliação e qualificação do acesso à saúde bucal, abrangendo ações preventivas, educativas e assistenciais, em consonância com os princípios da universalidade e da integralidade.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14572.htm

⁴ O Programa Saúde na Escola (PSE), instituído pelo Decreto n. 6.286, de 05 de dezembro de 2007, promove a articulação entre a Atenção Primária à Saúde e as redes públicas de ensino, visando à execução de ações educativas e preventivas no ambiente escolar — dentre as quais se incluem atividades voltadas à promoção da saúde bucal.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6286.htm



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Trata-se, portanto, de ação legítima e socialmente relevante, inserida no escopo das obrigações estatais de prevenção em saúde.

Entretanto, a relevância social da ação não autoriza o afastamento das normas que regem as contratações públicas. Ao contrário, quanto maior o impacto social de uma política pública, maior deve ser o rigor na observância dos princípios da legalidade, economicidade, planejamento, isonomia e transparência.

Nesse contexto, a divulgação na imprensa local⁵ de aquisições de kits de saúde bucal por valores unitários consideravelmente elevados despertou a atenção institucional deste Ministério Público de Contas para possíveis inconsistências em contratações similares no Estado.

Com efeito, do exame de publicações identificadas no Diário Oficial, verificou-se a existência de múltiplos processos administrativos no âmbito do Governo do Estado envolvendo repasses do Fundo Estadual de Saúde (FES) aos Fundos Municipais de Saúde (FMS) destinados à **“Aquisição de kits odontológicos com fins de orientação didáticas e pedagógicas como meio de prevenção de doenças bucais - Programa Saúde na Escola”**, cujos valores, somados, atingiram, no exercício de 2025, o montante de **R\$ 10.502.140,00**.⁶

⁵ Disponível em: <https://centralrondonia.com/noticia/ler/01jgwg1z47sftkyb7a08hhjhd/ji-parana-compra-de-kits-de-saude-bucal-feita-por-isau-fonseca-sera-investigada-pelo-tc-e-mp>

| Processo SEI | Município | Valor da Transferência | Quantidade | Valor Unitário |
|---------------------|--------------------------|------------------------|------------|----------------|
| 0005.005829/2024-34 | Alto Alegre dos Parecis | R\$ 446.000,00 | 2720 | R\$ 163,97 |
| 0036.061203/2024-41 | Cacaulândia | R\$ 200.000,00 | 870 | R\$ 229,89 |
| 0036.061206/2024-84 | Campo Novo de Rondônia | R\$ 517.040,00 | 2248 | R\$ 230,00 |
| 0036.058429/2024-64 | Guajará-Mirim | R\$ 1.702.000,00 | 7400 | R\$ 230,00 |
| 0005.005870/2024-19 | Itapuã do Oeste | R\$ 343.000,00 | 2091 | R\$ 164,04 |
| 0036.059478/2024-14 | Ji-Paraná | R\$ 3.000.000,00 | 13043 | R\$ 230,01 |
| 0036.058421/2024-06 | Machadinho d'Oeste | R\$ 1.439.800,00 | N/C | |
| 0036.058415/2024-41 | Rolim de Moura | R\$ 2.092.080,00 | 11800 | R\$ 177,29 |
| 0036.061204/2024-95 | São Francisco do Guaporé | R\$ 762.220,00 | 3314 | R\$ 230,00 |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

No exame perfunctório dos processos administrativos, este Órgão Ministerial identificou padrões recorrentes de fragilidades nos Planos de Trabalho, tais como: valores unitários elevados quando comparados com outras aquisições semelhantes; inclusão de itens acessórios sem justificativa técnica; e detalhamento excessivo de especificações.

Diante desse cenário, foram expedidas notificações recomendatórias individuais aos municípios de Alto Alegre dos Parecis, Cacaulândia, Campo Novo de Rondônia, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste, Machadinho do Oeste, Rolim de Moura e São Francisco do Guaporé.⁷

As recomendações alertaram para achados preliminares como a inclusão de itens acessórios não essenciais, o detalhamento exacerbado das especificações técnicas — capaz de restringir a competitividade —, além de discrepâncias significativas entre os valores previstos nesses municípios e aqueles praticados em contratações similares realizadas por outros entes públicos, inclusive para objetos destinados ao mesmo programa.

Tais orientações tiveram por objetivo instar os gestores municipais a revisarem especificações, fundamentações técnicas e pesquisas de preços, de modo a evitar que fragilidades identificadas se concretizassem em contratações antieconômicas ou restritivas à competitividade.

Nesse mesmo contexto, foram identificadas inconsistências relevantes no Pregão Eletrônico n. 18/CIMCERO/2024, para formação de registro de preços, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste de Rondônia – CIMCERO, cujo valor unitário proposto (**R\$ 230,00**) destoava de forma expressiva dos preços praticados por outros municípios para kits destinados ao mesmo Programa Saúde na Escola — como Porto Velho (**R\$ 7,35**) e Alta Floresta do Oeste (**R\$ 7,68**).

⁷ Disponível em: <https://mpc.ro.gov.br/category/notificacoes/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Além do custo elevado, verificou-se a inclusão de itens acessórios não essenciais e especificações excessivamente detalhadas, capazes de restringir a competitividade e sugerir direcionamento.

A comparação com o modelo federal de kits essenciais (escova, dentifrício fluoretado, fio dental e bolsa plástica)⁸ evidenciou que o objeto previsto pelo CIMCERO continha mais itens acessórios (não essenciais) e maior onerosidade. Em razão desses achados, foi expedida a Notificação Recomendatória n. 009/2025-GPAMM,⁹ que resultou na revogação do certame, confirmando a pertinência da atuação preventiva.¹⁰

Nada obstante, diante de um padrão recorrente de fragilidades em diversas municipalidades, o MPC expediu ainda a Notificação Recomendatória Circular n. 001/2025-GPAMM,¹¹ orientando todos os municípios rondonienses a reforçar o planejamento, aprimorar a pesquisa de preços e fundamentar adequadamente a inclusão de cada item, restringindo as contratações aos materiais essenciais e recomendando a revisão ou suspensão de procedimentos incompatíveis com tais parâmetros.

1.2. Do Mapeamento das Contratações Municipais Realizadas em 2024

Dando continuidade à atuação deste Ministério Público de Contas, procedeu-se ao mapeamento das contratações de kits de higiene bucal realizadas pelos municípios rondonienses no exercício de **2024**, com base em informações disponíveis em portais oficiais (Transparência, PNCP, Licitanet, Diários Oficiais e Sistema SEI).

⁸ Disponível: https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregoes/2024/pe-90034-2024-uasg-250005/edital-pe-srp-90034_2024.pdf

⁹ Disponível em: <https://mpc.ro.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/009-2025-NR-CIMCERO.pdf>

¹⁰ Disponível em: https://transparencia.consorciopublico.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=272¶metrotela=licitacao&anomod=2025

¹¹ Disponível em: <https://mpc.ro.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/NOTIFICACAO-RECOMENDATORIA-CIRCULAR-N%C2%B0-001-2025-GPAMM.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Foram identificados 17 procedimentos de contratação — cinco com recursos próprios e doze custeados por emendas parlamentares estaduais — além de duas aquisições previstas nos Planos de Trabalho dos municípios de Governador Jorge Teixeira e Alvorada do Oeste, cujos processos formais de compra não foram localizados, constando apenas registros de repasse no SEI estadual.

Em linhas gerais, a análise revelou expressiva variação nos valores unitários dos kits, na composição dos materiais adquiridos e nas modalidades de contratação utilizadas.

No total, foram mapeados **28.304** kits licitados/contratados com **recursos não oriundos de emendas**, ao custo de **R\$ 220.641,44**, e **16.889** kits **financiados por emendas parlamentares**, no valor de **R\$ 2.678.114,60**, demonstrando a materialidade e relevância orçamentária do tema, chamando atenção a disparidade entre os preços praticados nas aquisições feitas com recursos não oriundos de emendas e aqueles observados nas contratações custeadas por emendas parlamentares, as quais se mostraram muito mais elevados.

Os kits adquiridos com **recursos não oriundos de emendas parlamentares** apresentavam composição essencial — escova, creme dental, fio dental e estojo/sacola —, com valores unitários variando entre **R\$ 3,48 e R\$ 14,49**, obtidos por pregões, o que, certamente favoreceu preços mais baixos.

Tabela 01 – Contratações com Recursos Não Oriundos de Emendas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

| RECURSOS NÃO ORIUNDOS DE EMENDAS PARLAMENTARES | | | | | | | |
|--|---------------------|---|--------|--------------------------------|----------------------------|---|--|
| | Município | Modalidade | Qtde | Valor Total da Aquisição (R\$) | Valor Médio Unitário (R\$) | Contratada /Vencedora | Fonte |
| 1 | Buritis | Pregão Eletrônico 90056/2024 | 11.000 | R\$ 76.780,00 | R\$ 6,98 | COMEPI PRODUTOS COMERCIAIS LTDA (11.768.299/0001-45) | https://pncp.gov.br/app/editais/01266058000144/2024/29 https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/compras-net-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=45228605900562024 |
| 2 | Chupinguaia | Pregão Eletrônico 064/24 | 1.712 | R\$ 12.874,24 | R\$ 7,52 | VILHEMED COM. ATACADISTA E VAREJISTA DE INSTRUMENT (30.203.451/0002-78) | https://transparencia.chupinguaia.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=5737&parametrotela=licitacao&ano=2024 |
| 3 | Ministro Andreazza | Pregão Eletrônico 034/24 | 2.500 | R\$ 8.700,00 | R\$ 3,48 | JS CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA. (40.878.070/0001-38) | https://transparencia.ministroandreazza.ro.gov.br/portalttransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=6&licitacao=45 |
| 4 | Ouro Preto do Oeste | Pregão Eletrônico 67/24 | 3.650 | R\$ 52.888,50 | R\$ 14,49 | R. A. S. EVANGELISTA LTDA/ME (33.673.283/0001-45) | https://transparencia.ourpretodoeste.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=5647&parametrotela=licitacao&anomod=2024&ug=2 https://transparencia.ourpretodoeste.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/empenho/detalhe_empenho&pkemp=17494&cdug=10&parametrotela=licitacao |
| 5 | Porto Velho | Pregão Eletrônico 005/24 - ARP 002/2024 | 9.442 | R\$ 69.398,70 | R\$ 7,35 | COMEPI PRODUTOS COMERCIAIS LTDA (11.768.299/0001-45) | https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/despesas/compras/7329 |
| | | | 28.304 | R\$ 220.641,44 | | | |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Já as contratações custeadas com **recursos oriundos de emendas parlamentares**, em sua maioria realizadas por inexigibilidade, incluíam materiais acessórios de natureza editorial e lúdica — tais como livros paradidáticos, jogos, aplicativos e embalagens personalizadas — resultando em preços significativamente mais elevados de valores unitários.

Conforme demonstrado na **Tabela 02**, essas contratações registraram preços frequentemente nos patamares de **R\$ 147,36, R\$ 148,94, R\$ 218,00 e até R\$ 230,00 por kit**, representando valores entre aproximadamente dez e sessenta vezes superiores aos dos kits compostos apenas por itens essenciais, adquiridos mediante pregão. Veja-se:

Tabela 02 – Contratações com Recursos de Emendas Parlamentares.

| RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|--------------------|----------------|----------------------------|------|----------------|----------------------------|---|--|---------------------|
| | Ente | Valor Repasse | Mod. | Qtde | Total (R\$) | Valor Médio Unitário (R\$) | Contratada/Vencedora | Fonte | SEI |
| 1 | Alto Paraíso | R\$ 467.000,00 | Inexigibilidade 119/2024 | 1529 | R\$ 341.579,80 | R\$ 219,95 | CENTRO DE FORMACAO E CAPACITACAO DE PROFISSIONAIS EM EDUCACAO LTDA (07.681.440/0001-09) | https://transparencia.altoparaíso.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=1786&parametro=licitacao&anomod=2024&lug=2 https://pncp.gov.br/app/editais/63762025000142/2024/56 | 0005.005978/2023-12 |
| 2 | Candeias do Jamari | R\$ 345.999,00 | Inexigibilidade 6/2024 | 2347 | R\$ 345.853,92 | R\$ 147,36 | FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29) | https://pncp.gov.br/app/editais/00394585000171/2024/340 | 0005.005977/2023-78 |
| 3 | Colorado do Oeste | R\$ 233.000,00 | Inexigibilidade n. 20/2024 | 1582 | R\$ 233.123,52 | R\$ 147,36 | FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29) | https://transparencia.coloradooeste.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=1421&parametro=tela=licitacao&anomod=2024 | 0005.005955/2023-16 |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

| | | | | | | | | | |
|----|-----------------------|----------------|----------------------------|------|----------------|-------------------|--|---|--|
| 4 | Corumbiara | R\$ 116.000,00 | Pregão n. 1710/2024 | 654 | R\$ 99.898,50 | R\$ 152,75 | CONNECTION GROUP LTDA (43.885.181/0001-93) | https://transparencia.corumbiara.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/empenho/detalhe_empenho&pkemp=308&cd_ug=3&parametrotela=licitacao | 0005.0059 56/2023-52 |
| 5 | Monte Negro | R\$ 205.000,00 | Inexigibilidade 36/2024 | 1391 | R\$ 204.997,76 | R\$ 147,36 | FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29) | https://athus4.montenegro.ro.gov.br/transparencia/processo_compras/https://athus4.montenegro.ro.gov.br/transparencia/documento/ver/A5A1673B134AD8FB26E61B4B8F717344ED9CDCEA/ | 0005.0059 58/2023-41 |
| 6 | Nova Brasilândia | R\$ 248.000,00 | Pregão Eletrônico 3/2025 | 1611 | R\$ 239.942,34 | R\$ 148,94 | H.GOIS DA SILVA EIRELI (36.205.411/0001-60) | https://transparencia.novabrasilandia.ro.gov.br/portalttransparencia/1/contratos/detalhes?entidade=1&exercicio=2025&contrato=110&tipoAtivo=1https://pncp.gov.br/app/editais/15884109000106/2025/4 | 0005.0059 59/2023-96 |
| 7 | Nova Mamoré | R\$ 432.055,05 | Inexigibilidade 12/2024 | 2913 | R\$ 429.259,68 | R\$ 147,36 | FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29) | https://transparencia.novamamore.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=587&parametrotela=licitacao&anomod=2024 | 0005.0050 56/2023-13 0005.0050 58/2023-02 |
| 8 | Primavera de Rondônia | R\$ 59.000,00 | Dispensa Eletrônica 5/2024 | 396 | R\$ 58.354,56 | R\$ 147,36 | FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29) | https://web.primavera.ro.gov.br/trans/licitacao/tipo/ENCERRADA/ | 0005.0059 60/2023-11 |
| 9 | São Felipe do Oeste | R\$ 74.000,00 | Inexigibilidade 49/2024 | 337 | R\$ 49.660,32 | R\$ 147,36 | FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29) | https://transparencia.saofelipe.ro.gov.br/portalttransparencia/2/empenhos/detalhe?search=id.entidade=2&entidade=2&exercicio=2024&empenho=1212&active=pagamentos | 0005.0059 61/2023-65 |
| 10 | São Miguel do Guaporé | R\$ 331.000,00 | Inexigibilidade 53/2024 | 2245 | R\$ 330.823,20 | R\$ 147,36 | SMART TOYS COMERCIO DE BRINQUEDOS LTDA (004.290.917/0001-29) | https://transparencia.sao miguel.ro.gov.br/portalttransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=9&licitacao=63https://trans | 0005.0059 79/2023-67 |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

| | | | | | | | | | |
|----|---------------|----------------|-------------------------|-------|------------------|--------------------------------|---|--|-------------------------|
| | | | | | | | | parencia.sao.miguel.ro.gov.br/portaltransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=9&licitacao=63 | |
| 11 | Vale do Anari | R\$ 111.817,98 | Inexigibilidade 11/2024 | 500 | R\$ 111.700,00 | R\$ 218,00 | CENTRO DE FORMACAO E CAPACITACAO DE PROFISSIONAIS EM EDUCACAO LTDA. (07.681.440/0001-09) | https://transparencia.valeoa.nari.ro.gov.br/portaltransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=9&licitacao=17 https://transparencia.valeoa.nari.ro.gov.br/portaltransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=9&licitacao=17 | 0005.00 5167/2023-11 |
| 12 | Urupá | R\$ 235.785,00 | Inexigibilidade 17/2024 | 1384 | R\$ 232.921,00 | R\$ 230,00¹² | CENTRO DE FORMACAO E CAPACITACAO DE PROFISSIONAIS EM EDUCACAO LTDA. (07.681.440/0001-09) | https://transparencia.urupa.ro.gov.br/portaltransparencia/1/homologacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=9&licitacao=17&peessoa=24713 | 0005.00 5055/2023-61 |
| | | | | 16889 | R\$ 2.678.114,60 | | | | |

¹² Por meio da Errata ao Termo de Adjudicação do Objeto, publicado no Diário da AROM n. 3830, de 08.10.2024, o valor foi corrigido de R\$ 147,36 para R\$ 230,00, p. 92.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A comparação entre os dois grupos de contratações, como visto, revela que os kits financiados com recursos de emendas parlamentares tendem a apresentar valores unitários significativamente superiores àqueles observados nas aquisições realizadas com outros recursos.

A discrepância observada não decorre de variações nos itens essenciais dos kits, mas se relaciona, sobretudo, à inclusão de materiais acessórios e à adoção reiterada da **inexigibilidade de licitação**.

Nessa modalidade, verificam-se preços elevados e uniformes, o que evidencia a necessidade de maior rigor no controle das contratações financiadas por emendas parlamentares.

Ademais, tais processos, além de mais onerosos, concentram-se predominantemente em contratações diretas com fornecedores recorrentes, com destaque para a empresa **CENTRO DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO LTDA.** e, notadamente, para a empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, cujos valores unitários se repetem de forma idêntica em diferentes municípios em contratações custeadas por emendas parlamentares.

Tabela 03 – Contratações Diretas.

| CONTRATAÇÕES DIRETAS | | | | | |
|----------------------|-----------------------|--|---------|----------------|-----------------|
| | Município | Empresa | Recurso | Valor Unitário | Modalidade |
| 1 | Alto Paraíso | Centro de Formação e Capacitação de Profissionais em Educação LTDA | Emenda | R\$ 219,95 | Inexigibilidade |
| 2 | Candeias do Jamari | Free Press Editorial Digital LTDA | Emenda | R\$ 147,36 | Inexigibilidade |
| 3 | Colorado do Oeste | Free Press Editorial Digital LTDA | Emenda | R\$ 147,36 | Inexigibilidade |
| 4 | Monte Negro | Free Press Editorial Digital LTDA | Emenda | R\$ 147,36 | Inexigibilidade |
| 5 | Nova Mamoré | Free Press Editorial Digital LTDA | Emenda | R\$ 147,36 | Inexigibilidade |
| 6 | Primavera de Rondônia | Free Press Editorial Digital LTDA | Emenda | R\$ 147,36 | Dispensa |
| 7 | São Felipe do Oeste | Free Press Editorial Digital LTDA | Emenda | R\$ 147,36 | Inexigibilidade |
| 8 | São Miguel do Guaporé | Free Press Editorial Digital LTDA | Emenda | R\$ 147,36 | Inexigibilidade |
| 9 | Urupá | Centro de Formação e Capacitação de Profissionais em Educação LTDA | Emenda | R\$ 230,00 | Inexigibilidade |
| 10 | Vale do Anari | Centro de Formação e Capacitação de Profissionais em Educação LTDA | Emenda | R\$ 218,00 | Inexigibilidade |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Esse padrão reforça a necessidade de atenção ampliada sobre as práticas adotadas nesses procedimentos, tanto pela atipicidade dos preços quanto pela repetitividade dos fornecedores e das soluções contratadas.

Além das contratações efetivamente identificadas, verificou-se a existência de duas previsões de aquisição de kits de higiene bucal custeadas por emendas parlamentares estaduais — relativas aos municípios de Governador Jorge Teixeira e Alvorada do Oeste — cujos Planos de Trabalho informam quantidade e valores, mas sem que fossem localizados, nas buscas realizadas, quaisquer procedimentos licitatórios ou contratações diretas correspondentes. Veja-se:

Tabela 04 – Previsões de Aquisição Constantes dos Planos de Trabalho.

| RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES - PLANOS DE TRABALHO | | | | | | | |
|--|---------------------|--|------------|--------------------------------|----------------------------|----------------------|---|
| | Município | Modalidade | Quantidade | Valor Total da Aquisição (R\$) | Valor Médio Unitário (R\$) | Contratada/Vencedora | Fonte |
| 1 | Gov. Jorge Teixeira | Não localizada licitação ou contratação direta nas buscas, | 200 | R\$ 119.780,00 | R\$ 598,00 | - | Informações extraídas do Plano de Trabalho (Proc. SEI 005.005957/2023-05) |
| 2 | Alvorada do Oeste | Não localizada licitação ou contratação direta nas buscas, | 3000 | R\$ 211.000,00 | R\$ 70,33 | - | Informações extraídas do Plano de Trabalho (Proc. SEI 005.005954/2023-63) |

O consolidado das contratações mapeadas sinaliza que as irregularidades identificadas no caso concreto podem não representar situações isoladas, mas se inserem em um padrão observado em diferentes municípios.

As evidências sugerem possível recorrência de objetos com características semelhantes, contratações por inexigibilidade com fundamentos frágeis e valores unitários elevados, habitualmente associados aos mesmos fornecedores e, ao que tudo indica, sem justificativas técnicas individualizadas que sustentem especificações tão particulares.

Esse conjunto de elementos indica riscos relevantes de direcionamento, sobrepreço e fragilidades no planejamento das contratações – riscos que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

conferem especial relevo ao procedimento de **Monte Negro**, objeto desta Representação, cujas características se alinham às tendências verificadas no panorama estadual.

1.3. Da Contratação Realizada pelo Município de Monte Negro - Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025

No curso das ações preventivas, identificou-se que o Município de Monte Negro realizou duas contratações, por inexigibilidade de licitação, nos exercícios de 2024 e 2025, destinadas à **“aquisição de materiais de consumo sendo estes kits de educacional com materiais de higiene bucal infantil e ensino fundamental, por meio do Programa Saúde na Escola – PSE mediante ao projeto bons hábitos de higiene bucal”**.

Com fundamento no art. 43 da Lei Complementar n. 93/1993 e no art. 83 da Lei Complementar n. 154/1996, esta Procuradoria de Contas expediu o Ofício n. 080/2025-GPAMM, em 15.08.2025, requisitando à Prefeitura de Monte Negro a remessa integral dos Processos Administrativos n. 0000667.02.05-2025 e 0000622.02.01-2024, a fim de esclarecer a condução das contratações realizadas sob o mesmo objeto.¹³

A contratação ora examinada — referente ao exercício de 2025 — possui o valor global de **R\$ 359.558,40** e foi formalizada por **inexigibilidade de licitação**, ratificada e homologada em 15.04.2025, em favor da empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.** (CNPJ 04.290.917/0001-29).¹⁴

Os recursos utilizados são provenientes de emenda parlamentar, mediante transferência do Fundo Estadual de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, destinados especificamente à aquisição de kits odontológicos para atenção básica,

¹³ Encaminhados ao MPC por meio do Ofício n. 139/GAB/2025 (Documento n. 05475/25).

¹⁴ Publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia (AROM), de 16 de abril de 2025, Edição: Ano XVI, n. 3961, pág. 86. (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 159).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

conforme Plano de Trabalho n. 0055691205, aprovado pela Resolução n. 612/2024-SESAU/CIB (*Ad Referendum*), cujo repasse — no valor de **R\$ 400.000,00** — foi creditado em 03.02.2025 (OB n. 2025OB004987), conforme **Processo SEI 0005.005594/2024-81** (ANEXO II).

Conforme consignado na Justificativa da Contratação constante do Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, a Administração concebeu o objeto como um **“projeto integrado”** voltado à prevenção e conscientização em saúde bucal no âmbito do Programa Saúde na Escola (PSE), destinado a assegurar a entrega conjunta de **material de uso individual do aluno**, consistente em kit de higiene bucal, e de **material de suporte didático e pedagógico**, direcionado ao trabalho docente e à sensibilização de alunos e famílias.

Para atender a essa concepção, o objeto da inexigibilidade, conforme ratificado pela Administração, consistiu no kit denominado **“Brincando com Vivi: Saiba mais como proteger a saúde dos dentinhos”**, cuja composição engloba **itens odontológicos básicos e materiais pedagógicos e lúdicos**, incluindo obras editoriais registradas por ISBN, estas invocadas como fundamento para a contratação direta.

No exame do processo administrativo remetido a esta Procuradoria, identificaram-se diversos vícios que comprometem a regularidade da contratação, os quais serão detalhadamente expostos nos tópicos subsequentes.

2. DO DIREITO

2.1. Do Cabimento e da Legitimidade

Como cediço, o Ministério Público de Contas é parte legitimada para a propositura de representações a esse egrégio colegiado, conforme previsto no art.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

52-A, inciso III, da Lei Complementar n. 154/1996,¹⁵ na qualidade de órgão constitucionalmente incumbido da defesa da ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas.

A matéria aqui submetida insere-se na competência dessa Corte, porquanto envolve possíveis ilegalidades e violações diretas à Lei Federal n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

O procedimento de inexigibilidade, decorrente da instauração do Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025 pelo Município de Monte Negro – ente jurisdicionado a esse Tribunal – fundamentou-se no art. 74, inciso I, da referida Lei, havendo fortes indícios de contrariedade aos princípios da legalidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência administrativa que regem as contratações públicas.

Esta peça inicial apresenta redação clara e objetiva, estando devidamente instruída com elementos que evidenciam os fatos narrados e com indícios suficientes das afrontas ao ordenamento jurídico, como demonstrado a seguir.

É, pois, inequívoco o cabimento da presente Representação, que visa à apuração dos consistentes indícios de desvios de conduta administrativa, com o objetivo de assegurar a conformidade dos atos da Administração Pública com os ditames constitucionais e legais, promovendo a responsabilização dos agentes eventualmente envolvidos e a correção dos vícios constatados, em estrita observância ao interesse público, ao contraditório e à ampla defesa.

3. DO MÉRITO

¹⁵ 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; (grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Para fins de clareza expositiva e visando facilitar a compreensão das irregularidades identificadas no processo administrativo em exame, os fundamentos jurídicos e fáticos que embasam esta representação foram organizados em tópicos estruturados, conforme segue: **3.1. Inexistência dos Pressupostos Legais da Inexigibilidade por Fornecedor Exclusivo (art. 74, I) e Vícios de Motivação; 3.2. Impropriedades na Estimativa da Despesa e Fragilidades na Justificativa do Preço; 3.3. Irregularidades na Análise Jurídica, na Emissão do Empenho e na Conformidade do Objeto; e 3.4. Interferência do Fornecedor e Contexto Externo de Risco Relevante.**

A seguir, cada um desses pontos será examinado de forma pormenorizada, à luz da legislação aplicável e dos elementos constantes da documentação analisada.

3.1. Inexistência dos Pressupostos Legais da Inexigibilidade por Fornecedor Exclusivo (art. 74, I) e Vícios de Motivação

A opção pela contratação direta por inexigibilidade de Licitação, nos termos do art. 74, da Lei n. 14.133/2021, constitui uma exceção à regra constitucional da licitação pública e exige a demonstração inequívoca da **inviabilidade de competição**.

Art. 74. É inexigível a licitação quando **inviável a competição**, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: [...]

À luz da Lei n. 14.133/2021, a hipótese de inexigibilidade, prevista no art. 74, I, pressupõe a comprovação conjunta de três requisitos: **(i)** necessidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

administrativa específica; **(ii)** comprovação de que apenas a solução eleita (bem ou serviço) atende a essas especificidades; e **(iii)** prova documental idônea e atual da exclusividade comercial do fornecedor.¹⁶

No caso em exame, a inexigibilidade foi fundamentada na alegada exclusividade do kit de saúde bucal denominado **“Brincando com Vivi: saiba mais como proteger a saúde dos dentinhos”**, cuja composição abrange itens odontológicos básicos, materiais pedagógicos e lúdicos, bem como obras editoriais registradas por ISBN, a saber, **“Cartilha do Estudante”** e **Guia Prático da Família e dos Educadores**, de autoria de **J. A. Tiradentes** (<https://www.tiradeletra.com.br/brincando-com-vivi>), estas últimas – em vez dos itens essenciais – utilizadas pela Administração como elemento determinante para afastar a competição.

Todavia, a análise do Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025 revela que tais pressupostos não foram atendidos, havendo falhas estruturais de planejamento e motivação que comprometem a caracterização da inviabilidade de competição.

Assim, antes mesmo de se aferir a comprovação formal da alegada exclusividade, necessário examinar os vícios que maculam a própria construção do objeto e do suporte fático-jurídico da inexigibilidade, os quais serão detalhados nos subitens seguintes.

3.1.1. Divergência entre os Documentos de Planejamento e Inconsistência na Definição do Objeto

Embora inexigibilidade tenha sido fundamentada na alegada exclusividade do fornecimento do kit **“Brincando com Vivi: saiba mais como proteger**

¹⁶ VIRTU Gestão Pública. Inexigibilidade por fornecedor exclusivo. Disponível em: <https://virtugestao publica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>. Acesso em: 13 dez. 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

a **saúde dos dentinhos**”, os documentos essenciais da fase preparatória revelam definição diversa do objeto originalmente demandado pela Administração.

O objeto formal da contratação, conforme delineado no Documento de Oficialização da Demanda e no Plano de Trabalho de 2025, consistia na aquisição de **2.440 kits**, descritos no âmbito do “**PROJETO: VAMOS APRENDER MAIS SOBRE SAÚDE BUCAL**”, com indicação expressa de obras literárias de autoria de **Raffael Camano Sá**, intituladas “**A Aventura da Escovação**” e “**A Jornada de João com Aparelho**”, as quais são comercializados pela **Editora Camano Sá Ltda**,¹⁷ circunstância que afasta a coerência entre o planejamento e a motivação adotada para a inexigibilidade. Veja-se:

Figura 01 – Item 6 do Plano de Trabalho.

| 6. PLANILHA ORÇAMENTÁRIA | | | |
|--------------------------|---|-------|--------|
| ITEM | OBJETO | UNID. | QUANT. |
| 1 | PROJETO: VAMOS APRENDER MAIS SOBRE SAÚDE BUCAL - PREVENÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE BUCAL, CONTENDO OS SEGUINTE VOLUMES: LIVRO DO ALUNO DE 0 A 3 ANOS+ KIT DENTAL QUANT. DE PÁGINAS: 32- FORMATO FECHADO 28 X 23 CM - PAPEL DA CAPA: TRIPLEX 300 GRAMAS 4X0- PAPEL DO MIOLO: OFF SET 75 GRAMAS 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. AUTOR: RAFFAEL CAMANO SÁ LIVRO LITERÁRIO: A AVENTURA DA ESCOVAÇÃO, AUTOR RAFFAEL CAMANO SÁ - PAPEL DA CAPA: CARTÃO 300 G/M2 4X0- PAPEL DO MIOLO: OFF SET 150 G/M2 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. | KIT | 230 |
| 2 | PROJETO: VAMOS APRENDER MAIS SOBRE SAÚDE BUCAL - PREVENÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE BUCAL, CONTENDO OS SEGUINTE VOLUMES: LIVRO DO ALUNO DE 4 A 5 ANOS+ KIT DENTAL QUANT. DE PÁGINAS: 48- FORMATO FECHADO 20 X 28 CM - PAPEL DA CAPA: TRIPLEX 300 GRAMAS 4X0- PAPEL DO MIOLO: OFF SET 75 GRAMAS 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, KIT SHRINK INDIVIDUAL. AUTOR: RAFFAEL CAMANO SÁ LIVRO LITERÁRIO: A AVENTURA DA ESCOVAÇÃO, AUTOR RAFFAEL CAMANO SÁ - PAPEL DA CAPA: CARTÃO 300 G/M2 4X0- PAPEL DO MIOLO: OFF SET 150 G/M2 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. | KIT | 520 |
| 3 | PROJETO: VAMOS APRENDER MAIS SOBRE SAÚDE BUCAL - PREVENÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE BUCAL, CONTENDO OS SEGUINTE VOLUMES: LIVRO DO ALUNO 1º ANO AO 5º ANO+ KIT DENTAL QUANT. DE PÁGINAS: 72- FORMATO FECHADO 20 X 28 CM - PAPEL DA CAPA: TRIPLEX 300 GRAMAS 4X0- PAPEL DO MIOLO: OFF SET 75 GRAMAS 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. AUTOR: RAFFAEL CAMANO SÁ- ISEN - 978-65-83881-16-6 LIVRO LITERÁRIO: A AVENTURA DA ESCOVAÇÃO, AUTOR RAFFAEL CAMANO SÁ - | KIT | 1360 |

Fonte: Processo n. 000667.02.01-2025, p. 48-53.

¹⁷ Segundo notícia divulgada na internet, o *site* da empresa foi retirado do ar após denúncia de superfaturamento na compra de kits de higiene bucal.

Disponível em: <https://www.gazetaitapirensense.com.br/apos-denuncia-de-superfaturamento-site-da-editora-camano-sa-sai-do-ar/> Acesso em 13.12.2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Figura 02 – Item 3 do Documento de Formalização de Demanda.

3. DESCRIÇÃO, QUANTIDADE ESTIMADA A SER CONTRATADA E LOCAL

| ITEM | DESCRIÇÃO | UND. | QUANT. | CÓD. CECAM |
|------|--|------|--------|------------|
| 1 | PROJETO: VAMOS APRENDER MAIS SOBRE SAÚDE BUCAL - PREVENÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE BUCAL, CONTENDO OS SEGUINTE VOLUMES: LIVRO DO ALUNO DE 0 A 3 ANOS+ KIT DENTAL QUANT. DE PÁGINAS: 32 - FORMATO FECHADO 28 X 23 CM. - PAPEL DA CAPA: TRIPLEX 300 GRAMAS 4X0 - PAPEL DO MIOLO: OFF SET 75 GRAMAS 4X4 - | KIT | 230 | 99.4711 |

| | | | | |
|---|---|-----|-------|---------|
| | ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. AUTOR: RAFFAEL CAMANO SA. LIVRO LITERÁRIO: A AVENTURA DA ESCOVAÇÃO, AUTOR RAFFAEL CAMANO SA - PAPEL DA CAPA: CARTÃO 300 G/M2 4X0 - PAPEL DO MIOLO: OFF SET 150 G/M2 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. | | | |
| 2 | PROJETO: VAMOS APRENDER MAIS SOBRE SAÚDE BUCAL - PREVENÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE BUCAL, CONTENDO OS SEGUINTE VOLUMES: LIVRO DO ALUNO DE 4 A 5 ANOS+ KIT DENTAL QUANT. DE PÁGINAS: 48 - FORMATO FECHADO 20 X 28 CM. - PAPEL DA CAPA: TRIPLEX 300 GRAMAS 4X0 - PAPEL DO MIOLO: OFF SET 75 GRAMAS 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. AUTOR: RAFFAEL CAMANO SA. LIVRO LITERÁRIO: A AVENTURA DA ESCOVAÇÃO, AUTOR RAFFAEL CAMANO SA - PAPEL DA CAPA: CARTÃO 300 G/M2 4X0 - PAPEL DO MIOLO: OFF SET 150 G/M2 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. | KIT | 520 | 99.4713 |
| 3 | PROJETO: VAMOS APRENDER MAIS SOBRE SAÚDE BUCAL - PREVENÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE BUCAL, CONTENDO OS SEGUINTE VOLUMES: LIVRO DO ALUNO 1º ANO AO 5º ANO+ KIT DENTAL QUANT. DE PÁGINAS: 72 - FORMATO FECHADO 20 X 28 CM. - PAPEL DA CAPA: TRIPLEX 300 GRAMAS 4X0 - PAPEL DO MIOLO: OFF SET 75 GRAMAS 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. AUTOR: RAFFAEL CAMANO SA - ISBN - 978 - 65 - 85881 - 16 - 6 LIVRO LITERÁRIO: A AVENTURA DA ESCOVAÇÃO, AUTOR RAFFAEL CAMANO SA - PAPEL DA CAPA: CARTÃO 300 G/M2 4X0 - PAPEL DO MIOLO: OFF SET 150 G/M2 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHRINK INDIVIDUAL. | KIT | 1.360 | 99.4714 |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

| | | | | |
|---|---|-----|-----|---------|
| 4 | <p>PROJETO: VAMOS APRENDER MAIS SOBRE SAÚDE BUCAL - PREVENÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE BUCAL, CONTENDO OS SEGUINTES VOLUMES: LIVRO DO ALUNO 6º ANO AO 9º ANO+ KIT DENTAL QUANT. DE PÁGINAS: 72- FORMATO FECHADO 20 X 28 CM. - PAPEL DA CAPA: TRIPLEX 300 GRAMAS 4X0 - PAPEL DO MIOLO: OFF SET 75 GRAMAS 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHREINK INDIVIDUAL AUTOR: RAFFAEL CAMANO SÁ - ISBN - 978-65-85881-16-6 LIVRO LITERÁRIO: A JORNADA DE JOÃO COM APARELHO, AUTOR RAFFAEL CAMANO SÁ - PAPEL DA CAPA: CARTÃO 300 G/M2 4X0 - PAPEL DO MIOLO: OFF SET 150 G/M2 4X4 - ACABAMENTO: COLA PUR, LAMINAÇÃO BRILHO NA CAPA, BROCHURA, SHREINK INDIVIDUAL</p> | KIT | 330 | 99.4715 |
|---|---|-----|-----|---------|

Fonte: Processo n. 000667.02.01-2025, p. 08-10.

Apesar da clareza do objeto originalmente formalizado, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência que embasaram a inexigibilidade passaram a contradizer a demanda previamente definida pela Administração.

Com efeito, ainda que esses documentos façam referência, na descrição do objeto, a obras de autoria de **Raffael Camano Sá**, a justificativa da alegada exclusividade neles inserida foi fundamentada em obras distintas: **“Brincando com Vivi: saiba mais como proteger a saúde dos dentinhos”** e o **“Guia prático da família e dos educadores”**, revelando contradição interna entre o objeto descrito e o fundamento utilizado para afastar a competição.

Figura 03: Itens 4 e 5 do Estudo Técnico Preliminar.

4. LEVANTAMENTO DE MERCADO

4.1 Diante da necessidade do objeto deste estudo, foi realizado o levantamento de mercado no intuito de prospectar e analisar soluções para a necessidade apontada, que atendam aos critérios de vantajosidade para a Administração sob os aspectos da conveniência, economicidade e eficiência. A pesquisa de preços realizada neste estudo técnico preliminar identificou que o mesmo não disponibiliza de concorrência uma vez que foi identificado que somente um fornecedor está autorizada pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) a comercializar obras de Brincando com Vivi: saiba mais como proteger a saúde dos dentinhos, devidamente registrado no International Standard Book Number (ISBN) sob o no 978-65-86550-48-0 e o Guia prático da família e dos educadores sob o ISBN no 978-65-86550-47-3. Os demais materiais de apoio pedagógico foram analisados pela Equipe Técnica deste órgão como adequado ao ensino e aprendizado dos estudantes das escolas da Rede Pública de Ensino do Município.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

5. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

5.1. A aquisição de materiais de consumo sendo estes kits educacionais com materiais de higiene bucal por meio do Programa Saúde na Escola – PSE mediante ao Projeto Bons Hábitos de Higiene Bucal se faz necessário por meio da inexigibilidade, uma vez que a empresa FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA possui DECLARAÇÃO de exclusividade de edição e publicação em todo o território nacional pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e contratos.

Fonte: Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 30.

Figura 03: Itens 5.2 e 6 do Termo de Referência.

| 5.2. Optou-se por se fazer o referido certame através de inexigibilidade de licitação, uma vez que tal serviço será fornecido de forma única por uma empresa que uma vez que o foi identificado que somente um fornecedor está autorizada pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) a comercializar obras de Brincando com Vivi: saiba mais como proteger a saúde dos dentinhos. | | | | | | |
|--|--|------|--------|------------|----------------|----------------|
| 6 - DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS E SERVIÇOS | | | | | | |
| ITEM | DESCRIÇÃO | UND. | QUANT. | CÓD. CECAM | VALOR UNITARIO | VALOR TOTAL |
| 1 | projeto: vamos aprender mais sobre saúde bucal - prevenção e promoção da saúde bucal, contendo os seguintes volumes: livro do aluno de 0 a 3 anos+ kit dental quant. de páginas: 32 - formato fechado 28 x 23 cm. - papel da capa: triplex 300 gramas 4x0 - papel do miolo: off set 75 gramas 4x4 - acabamento: cola pur, laminação brilho na capa, brochura, shrink individual. autor: raffael camano sa - livro literário: a aventura da escovação, autor raffael camano sa - papel da capa: cartão 300 g/m2 4x0 - papel do miolo: off set 150 g/m2 4x4 - acabamento: cola pur, laminação brilho na capa, brochura, shrink individual | KIT | 230 | 99.4711 | R\$ 147,36 | R\$ 33.892,80 |
| 2 | projeto: vamos aprender mais sobre saúde bucal - prevenção e promoção da saúde bucal, contendo os seguintes volumes: livro do aluno de 4 a 5 anos+ kit dental quant. de páginas: 48 - formato fechado 20 x 28 cm. - papel da capa: triplex 300 gramas 4x0 - papel do miolo: off set 75 gramas 4x4 - acabamento: cola pur, laminação brilho na capa, brochura, kit shrink individual. autor: raffael camano sa - livro literário: a aventura da escovação, autor raffael camano sa - papel da capa: cartão 300 g/m2 4x0 - papel do miolo: off set 150 g/m2 4x4 - acabamento: cola pur, laminação brilho na capa, brochura, shrink individual. | KIT | 520 | 99.4713 | R\$ 147,36 | R\$ 76.627,20 |
| 3 | projeto: vamos aprender mais sobre saúde bucal - prevenção e promoção da saúde bucal, contendo os seguintes volumes: livro do aluno 1º ano ao 3º ano+ kit dental quant. de páginas: 72 - formato fechado 20 x 28 cm. - papel da capa: triplex 300 gramas 4x0 - papel do miolo: off set 75 gramas 4x4 - acabamento: cola pur, laminação brilho na capa, brochura, shrink individual. autor: raffael camano sa - isbn - 978-65-85881-16-6 livro literário: a aventura da escovação, autor raffael camano sa - papel da capa: cartão 300 g/m2 4x0 - papel do miolo: off set 150 g/m2 4x4 - acabamento: cola pur, laminação brilho na capa, brochura, shrink individual | KIT | 1.360 | 99.4714 | R\$ 147,36 | R\$ 200.409,60 |
| 4 | projeto: vamos aprender mais sobre saúde bucal - prevenção e promoção da saúde bucal, contendo os seguintes volumes: livro do aluno 6º ano ao 9º ano+ kit dental quant. de páginas: 72 - formato fechado 20 x 28 cm. - papel da capa: triplex 300 gramas 4x0 - papel do miolo: off set 75 gramas 4x4 - acabamento: cola pur, laminação brilho na capa, brochura, shrink individual. autor: raffael camano sa - isbn - 978-65-85881-16-6 livro literário: a jornada de joão com aparelho, autor raffael camano sa - papel da capa: cartão 300 g/m2 4x0 - papel do miolo: off set 150 g/m2 4x4 - acabamento: cola pur, laminação brilho na capa, brochura, shrink individual | KIT | 330 | 99.4715 | R\$ 147,36 | R\$ 48.628,80 |
| VALOR TOTAL | | | | | R\$ 359.558,40 | |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Fonte: Processo n. 000667.02.01-2025, p. 41-46.

Essa divergência evidencia que a Administração misturou indevidamente objetos distintos e autores diversos nos documentos da fase preparatória, circunstância que indica provável reaproveitamento de peças do planejamento de contratação anterior, sem a devida compatibilização com o objeto efetivamente demandado.

É relevante destacar que, no exercício de **2024**, o Município de Monte Negro já havia adquirido **1.391 kits**, ao valor unitário de **R\$ 147,36** (valor total de R\$ 204.977,76), também por inexigibilidade de licitação, no âmbito do Processo Administrativo n. 0000622.02.01/2024, junto à empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, contratação que igualmente incluiu as citadas obras literárias de autoria de J.A. Tiradentes (Anexo III).¹⁸

Como consequência dessa confusão documental, verifica-se a quebra de coerência estrutural entre os principais documentos da fase preparatória, evidenciando ruptura na linha lógica que deve orientar o planejamento das contratações públicas, em afronta aos arts. 5º, 18 e 72 da Lei nº 14.133/2021,¹⁹ bem como aos princípios da coerência, motivação e planejamento.

¹⁸ Essa aquisição feita no exercício de 2024 será objeto de Representação própria, em fase de elaboração, tendo em vista a necessidade de priorizar a atuação preventiva no presente caso.

¹⁹ 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 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).

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: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A incongruência entre os documentos da fase preparatória não constitui mero vício formal, mas irregularidade material que compromete todo o procedimento, na medida em que evidencia que a motivação da inexigibilidade não guarda aderência ao objeto efetivamente demandado pela Administração.

Mais grave que as inconsistências da fase preparatória é o fato de que o procedimento culminou na homologação da inexigibilidade em favor da empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, fornecedora de material diverso do demandado no planejamento, circunstância que evidencia que a intenção da contratação sempre esteve alinhada à solução ofertada pelo fornecedor e não à necessidade originalmente definida pelo município.

Ao desviar-se do objeto previamente aprovado e utilizar obra diversa como fundamento da alegada inviabilidade de competição, a Administração viola a vinculação ao planejamento e cria cenário típico de direcionamento, configurando vício grave e suficiente para o reconhecimento da irregularidade da contratação direta.

Tal divergência compromete o primeiro requisito da inexigibilidade, qual seja, a delimitação precisa da necessidade administrativa.

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;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; [...] IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

3.1.2. Aglutinação Indevida de Itens e Violação ao Dever de Parcelamento

A análise do processo revela que a Administração Municipal utilizou a exclusividade de bens editoriais específicos (as obras com ISBN) para vincular, de forma indevida, a aquisição de kits de higiene bucal e outros materiais pedagógicos competitivos e um único pacote destinado à contratação por inexigibilidade.

Embora a justificativa da contratação (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 06-08) enfatize a necessidade de um projeto integrado que inclua suporte didático e material de uso individual, não há nos autos fundamentação técnica ou econômica que demonstre a inviabilidade de parcelar o objeto, de modo a adquirir os kits odontológicos e o suporte pedagógico genérico (itens de ampla competitividade) separadamente das obras, o que configura, ao fim e ao cabo, o que reconhecidamente chamamos de “venda casada”.

Os kits odontológicos (escova, creme dental, fio dental e estojo) constituem bens de consumo padronizados, amplamente disponíveis no mercado, com diversidade de fornecedores. Já as obras literárias/editoriais, por sua vez, são bens específicos, sujeitos a direitos autorais, com cadeia de fornecimento própria e mais restrita (editoras e distribuidoras).

A vinculação artificial desses itens força a Administração a contratar produtos essenciais — que deveriam ser licitados — por meio de procedimento restritivo, amparado em suposta exclusividade editorial que nem sequer foi comprovada, mas infirmada pelos próprios elementos do processo administrativo, visto que mencionam mais de uma obra que poderiam atender o mesmo objeto.

Não se identifica, no âmbito das políticas públicas de saúde bucal, na Política Nacional de Saúde Bucal (Lei 14.572/2023) ou no Programa Saúde na Escola (PSE), qualquer comando normativo que imponha a aquisição conjunta desses materiais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Essa prática gera restrição direta à competitividade, eleva o risco de direcionamento e compromete a economicidade da despesa, pois impede que fornecedores concorram pelos itens de consumo diretamente vinculados ao objeto, submetendo todo o conjunto à lógica da exclusividade alegada apenas para os livros, itens meramente acessórios, mas que são tratados como se principais fossem.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que objetos divisíveis devem ser adquiridos por item, salvo justificativa técnica robusta:

SÚMULA TCU 247: 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.

[Enunciado] Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, *in fine*, da Lei 8.666/1993). Acórdão 2529/2021-TCU-Plenário [Enunciado] A decisão do administrador em não parcelar uma contratação deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que a justifiquem. Acórdão 1695/2011-TCU-Plenário.

No mesmo sentido, essa colenda Corte de Contas entende que a contratação em lote único é admitida apenas em caráter excepcional, cabendo à Administração comprovar previamente a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto o (Súmula 08/2014).²⁰

²⁰ Ementa: A Administração Pública em geral deverá restringir a utilização do critério de julgamento menor preço por lote, reservando-a àquelas situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Esse entendimento é reforçado pela nova legislação geral de licitações e contratos, visto que o art. 18, §1º, VIII, da Lei 14.133/2021 exige que o Estudo Técnico Preliminar contenha justificativas claras para o parcelamento ou não do objeto, enquanto o art. 40, V, b, e §2º, determina que o planejamento de compras deve priorizar o parcelamento sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Art. 18 § 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:

[...]

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...]

V - atendimento aos princípios: [...]

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; [...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica, observadas as seguintes condições cumulativas: [...]

Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/S%C3%BAmula-8-2014.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Já o art. 72, III e VI, da mesma lei, exige motivação técnica e justificativa da escolha do fornecedor na contratação direta, requisitos que não foram satisfeitos. Veja-se:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente. (Grifei).

No caso concreto, a ausência de justificativa para a aquisição conjunta de itens divisíveis com as obras de “fornecedor exclusivo”, somada à falta de parecer técnico que comprove a necessidade pedagógica ou sanitária da aglutinação, caracteriza aglutinação indevida de itens, irregularidade grave que compromete a motivação do processo.

Assim, a contratação, tal como estruturada, afronta princípios basilares da Administração Pública — planejamento, motivação, economicidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa —, ao promover a aglutinação indevida de itens, prática irregular que compromete seriamente a competitividade do certame e conduz à ilegalidade da contratação direta por inexigibilidade.

3.1.3. Ausência de Justificativa Técnica para Escolha das Obras Literárias

A contratação analisada fundamentou-se na suposta exclusividade do fornecimento de determinadas obras literárias integrantes do kit de saúde bucal, mas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

a Administração jamais demonstrou por que esse material seria necessário, pertinente ou indispensável à composição dos kits de higiene bucal.

Embora a justificativa da contratação enfatize, de forma genérica, a importância dos materiais, da ludicidade e do suporte didático como instrumentos de conscientização e incorporação de hábitos saudáveis (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 06-08), inexistente demonstração técnica de que um livro específico — ou mesmo livros impressos — sejam elemento essencial para o atingimento da finalidade pública pretendida, especialmente quando se observa que o núcleo da política pública consiste no fornecimento de itens odontológicos básicos, plenamente dissociáveis de qualquer obra editorial determinada.

Chama a atenção que não consta dos autos qualquer parecer técnico das áreas de odontologia, pedagogia ou saúde pública que comprove a relevância pedagógica ou sanitária das obras para o Programa Saúde na Escola – PSE.

Tampouco há estudo que demonstre a adequação do conteúdo, a pertinência metodológica ou a necessidade de adoção de livro específico eleito pelo Termo de Referência.

Ademais, a “exclusividade” atribuída ao material recai sobre item meramente acessório e instrumental do projeto, e não sobre o núcleo da política pública de saúde bucal, que são os itens efetivamente odontológicos.

A escolha dos bens editoriais específicos — utilizados como fundamento para afastar a competição — foi, assim, desprovida de qualquer embasamento técnico especializado, em violação direta ao art. 72 da Lei 14.133/2021, que exige pareceres técnicos, quando necessários, como no caso, além de indicação da razão da escolha do contratado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

VI - razão da escolha do contratado; [...]. (Grifo nosso).

Aqui, não há motivação coerente, não há demonstração de pertinência, não há suporte técnico (pareceres) e não há justificativa para as obras indicadas como elemento determinante da inexigibilidade.

Em contratações fundadas em alegada exclusividade, a Administração deve demonstrar, de forma robusta, a inviabilidade de competição, mas também a necessidade do objeto específico.

A ausência dessa demonstração compromete a legalidade, a transparência e a racionalidade da contratação, tornando insustentável a adoção da inexigibilidade no caso concreto.

3.1.4. Ausência de Comprovação de Exclusividade

A Nova Lei de Licitações, em seu art. 74, §1º, prescreve que a inexigibilidade fundada em exclusividade somente se legitima quando a Administração comprova documentalmente a inviabilidade de competição, mediante atestado de exclusividade, contrato, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de demonstrar que o objeto é fornecido por produtor ou representante comercial exclusivo:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante [...] **atestado de exclusividade**, contrato de exclusividade, declaração do fabricante **ou outro documento idôneo capaz de comprovar** que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos; (Grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Embora a exclusividade tenha sido invocada como fundamento central para a contratação direta, verifica-se que o processo administrativo **não contém o atestado de exclusividade** supostamente emitido pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL), apesar de esse documento ser reiteradamente mencionado no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e no Quadro Comparativo de Preços (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 32, 43 e 137).

A ausência desse elemento fulmina a motivação invocada, pois impede a comprovação objetiva da exclusividade do fornecedor e, conseqüentemente, da própria hipótese legal de inexigibilidade.

Além disso, o processo administrativo também **não contém qualquer outro documento idôneo** apto a demonstrar, de maneira concreta, a inviabilidade de competição. A completa ausência de suporte documental desnuda falha grave de instrução, em violação direta ao dever legal de demonstrar o pressuposto material indispensável à contratação direta.

Tal omissão, além de comprometer a fundamentação jurídica da inexigibilidade, implica violação direta ao art. 72, VI, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o processo de contratação direta deve conter, obrigatoriamente, a razão da escolha do contratado:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

VI - razão da escolha do contratado; [...].

Sem prova documental da exclusividade, a Administração não demonstra por que escolheu determinado fornecedor, inexistindo motivação válida que justifique a seleção da empresa. Assim, a omissão atinge não apenas o pressuposto material da inexigibilidade, mas também a própria motivação do ato administrativo, elemento essencial de sua validade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União corrobora essa exigência. A Súmula TCU 255 estabelece que, em contratações baseadas em exclusividade, é dever do gestor confirmar a veracidade da documentação apresentada e adotar as providências necessárias à comprovação do requisito:

SÚMULA TCU 255: Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

Ainda que houvesse sido juntado o alegado atestado de exclusividade, haveria de ser perscrutado o seu conteúdo e averiguada a sua adequação à *ratio legis* da exigência normativa positivada para efeito de inexigibilidade de licitação.

Isso porque, a prosperar a linha de raciocínio adotada pela Administração, qualquer obra publicada por apenas uma editora – e essa é a regra – seria “exclusiva”, o que obviamente, não atende ao requisito legal.

Desnecessário maior esforço para se concluir que há no mercado várias obras sobre o tema Saúde Bucal, em formato de cartilha, as quais poderiam atender às necessidades da municipalidade, a começar pelas duas contraditoriamente citadas nos documentos que embasaram a inexigibilidade de licitação aqui combatida.

Tabela 05 – Cartilhas infantis de saúde bucal.

| Item | Título | Entidade | Link |
|------|--|---|---|
| 1 | Guia de Orientação para Saúde Bucal nos primeiros anos de vida | Conselho Regional de Odontologia do Paraná | https://www.cropr.org.br/uploads/arquivo/90bee6d53057e0695508064d3392ccef.pdf |
| 2 | Cartilha de Saúde Bucal | Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará | https://www.tcmpa.tc.br/wp-content/uploads/2025/04/CARTILHA-de-saude-bucal-20241023_155224_0000-1.pdf |
| 3 | Guia para Promoção da Saúde Bucal de crianças e Adolescentes | Fundação Abrinq | https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2022-05/Guia-para-promocao-da-saude-bucal-Fundacao-Abrinq.pdf |
| 4 | Cuidados com a Saúde Bucal | Conselho Regional de Odontologia de São Paulo | https://site.crosp.org.br/uploads/download/folder_saude_bucal.pdf |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

| | | | |
|---|---|--|---|
| 5 | Manual de saúde Bucal Infantil | RFB Editora | https://drive.google.com/file/d/165xoiwg53S3GsuHAnzT3Ic8RcoElxFYC/view |
| 6 | Guia de Bolso do Programa Saúde na Escola - Saúde Bucal | Ministério da Saúde / Ministério da Educação | https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_bolso_pse_saude_bucal.pdf |
| 7 | Saúde Bucal da Criança | Prefeitura de Sorocaba - SP | https://saude.sorocaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2025/10/folder-saude-bucal-da-crianca.pdf |

Dessa forma, a ausência do atestado de exclusividade, somada à ausência de qualquer outro documento capaz de demonstrar a inviabilidade de competição, a começar pela própria configuração material (e não apenas formal) dessa exclusividade, compromete integralmente a fundamentação jurídica da inexigibilidade, em afronta aos arts. 74 e 72, VI, da Lei 14.133/2021 e macula a validade do procedimento.

3.1.5. Ausência de Motivação Idônea do Procedimento

Como visto, a análise dos autos evidencia que a Administração Municipal não apresentou motivação idônea capaz de sustentar a inexigibilidade.

A fundamentação adotada não decorreu da análise interna, técnica e jurídica, promovida pelos órgãos competentes da própria Administração, mas contou com participação ativa e prematura da própria empresa interessada na contratação.

Consta dos autos que, em data anterior ao Documento de Formalização da Demanda, de **07.04.2025**, em resposta à solicitação da própria Administração, datada de **28.03.2025**, a empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, em **31.03.2025**, encaminhou proposta comercial diretamente à Secretaria Municipal de Saúde, acompanhada de amplo conjunto documental, incluindo notas fiscais de outras contratações, justificativas jurídicas padronizadas, argumentos sobre inviabilidade de competição e referências a contratações anteriores por inexigibilidade com outros municípios (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 109-133).

Não se tratou, portanto, de mero envio de orçamento, mas da apresentação de verdadeiro modelo argumentativo para embasar a contratação direta,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

utilizado como fundamento da motivação administrativa antes mesmo da instauração formal do processo. Veja-se:

Figura 04 – Solicitação de Documentação pela Administração.

Re: Solicitação de Documentação referente ao Processo de Inexigibilidade - Fundo Municipal de Saúde - Monte Negro - RO

De: Jatiradentes Tira <jatiradentes@gmail.com>
Para: <compras@semusa.montenegro.ro.gov.br>
Data: 2025-03-28 16:48

📎 Cadesp Free Press Editorial Digital - Tira de Letra Editora.pdf (~81 KB) 📎 Certidão Municipal Free Press Editorial Digital - Tira de Letra Editora.pdf (~85 KB)
📎 MUNICIPAL.pdf (~85 KB) 📎 FGTS Free Press Editorial Digital - Tira de Letra Editora.pdf (~72 KB)
📎 Certidão Federal Free Press Editorial Digital - Tira de Letra Editora.pdf (~79 KB)
📎 Falências e Concordatas Free Press Editorial Digital - Tira de Letra Editora.pdf (~42 KB)
📎 Dívida Ativa Free Press Editorial Digital - Tira de Letra Editora.pdf (~261 KB)
📎 Certidão estadual - Free Press Editorial Digital - Tira de Letra Editora.pdf (~991 KB) 📎 CNPJ - Free Press Editorial Digital.pdf (~88 KB)
📎 CNDT - Free Press Editorial Digital - Tira de Letra Editora.pdf (~86 KB)

Em sex., 28 de mar. de 2025 às 16:18, Jatiradentes Tira <jatiradentes@gmail.com> escreveu:
Obrigado Paula. Encaminharemos em seguida.

att.

João Tiradentes
11 98222-1701

Em sex., 28 de mar. de 2025 às 16:14, <compras@semusa.montenegro.ro.gov.br> escreveu:
Boa tarde!
Espero que esteja bem!

Meu nome é Paula, sou Coordenadora Técnica da Saúde do Município de Monte Negro - RO, e venho através deste, solicitar ao responsável, o envio dos documentos necessários, para abertura interna do Processo de Inexigibilidade referente a AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO, SENDO ESTES KITS EDUCACIONAIS COM MATERIAIS DE HIGIENE BUCAL .
Os documentos são: Contrato Social, documentos dos sócios, Certidões (Federal, Estadual, Municipal, FGTS, Trabalhista, etc), Simplex Nacional, Alvará, e demais, caso houver.

Desde já agradeço, e fico no aguardo.
Qualquer dúvida, estou à disposição!

Paula Andrade
Coordenadora Técnica de Saúde


Fonte: Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 109.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Figura 05 - Comunicações sobre a proposta da empresa Contratada.

07/04/25, 12:16 | Gmail - Proposta comercial .

 **SETOR DE CONVÊNIOS MONTE NEGRO** <conveniosmontenegro@gmail.com>

Proposta comercial .
7 mensagens


SETOR DE CONVÊNIOS - MONTE NEGRO <conveniosmontenegro@gmail.com>
Responder a: conveniosmontenegro@gmail.com
Para: "jatiradentes@gmail.com" <jatiradentes@gmail.com> 31 de março de 2025 às 12:20

Boa tarde!
Espero que esteja bem!

Venho através deste email solicitar a seguinte documentação abaixo para que o processo de inexigibilidade seja dado andamento.

- Propostas comerciais/empenho (se possível 5 propostas) .
- Apresentação para possibilidade de contratação por inexigibilidade.
- Justificativa para a Contratação por inexigibilidade.
- MONTE NEGRO - ATESTADO DE EXCLUSIVIDADE.
- MONTE NEGRO - PROPOSTA COMERCIAL - SAUDE BUCAL .

COORDENADOR DE CONVÊNIOS
GABRIEL SILVA DE ALMEIDA
(69) 9 9372 - 1110
WhatsApp



Jatiradentes Tira <jatiradentes@gmail.com> 31 de março de 2025 às 14:29
Para: conveniosmontenegro@gmail.com

Boa tarde. Enviamos toda a documentação, inclusive, a justificativa para inexigibilidade etc. para a Paula. Pode verificar, por favor? Se for preciso enviarmos novamente estamos à disposição.


Atenciosamente,


João Tiradentes
11 98222-1701
[Texto das mensagens anteriores oculto]

Jatiradentes Tira <jatiradentes@gmail.com> 31 de março de 2025 às 15:26
Para: conveniosmontenegro@gmail.com

[Texto das mensagens anteriores oculto]

2 anexos

 **MONTE NEGRO - PROPOSTA COMERCIAL - SAUDE BUCAL - 03-2025.pdf**
10006K

 **São Miguel do Guaporé - RO - EMPENHO 1181[1].pdf**
89K



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

07/04/25, 12:16 Gmail - Proposta comercial .

SÃO FELIPE - NOTA DE EMPENHO 1212-2024[1].pdf
74K

Primavera de Rondônia - Nota Empenho 311 - FREE PRESS EDITORIAL.pdf
755K

NOVA MAMORÉ - EMPENHO_2578_FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.pdf
90K

NOTA DE EMPENHO - CANDEIAS DO JAMARI - 05-06-2024.pdf
394K

Jatiradentes Tira <jatiradentes@gmail.com> 31 de março de 2025 às 15:27
Para: conveniosmontenegro@gmail.com

[Texto das mensagens anteriores oculto]

Jatiradentes Tira <jatiradentes@gmail.com> 31 de março de 2025 às 15:29
Para: conveniosmontenegro@gmail.com

Boa tarde. Favor observar que na Proposta Comercial já tem Atestado de Exclusividade e Orçamento, além de algumas jurisprudência para aquisição por inexigibilidade. Enviaremos a seguir as demais solicitações.

Atenciosamente,

João Tiradentes
11 99222-1701
[Texto das mensagens anteriores oculto]

Jatiradentes Tira <jatiradentes@gmail.com> 31 de março de 2025 às 15:30
Para: conveniosmontenegro@gmail.com

[Texto das mensagens anteriores oculto]

3 anexos

APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS PARA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.docx
212K

Justificativa para a Contratação por inexigibilidade - 2025.docx
195K

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR- 2025.docx
55K

Fonte: Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 58-59.

Os autos revelam que, em vez de a Administração elaborar, por meio de sua área técnica e jurídica, a motivação da modalidade e da solução escolhida, a própria empresa forneceu o conteúdo argumentativo utilizado como base para justificar a inexigibilidade, inclusive apresentando um “modelo” de fundamentação possivelmente replicado em outros municípios.

Essa prática viola frontalmente a governança das contratações públicas, pois transfere ao particular — parte diretamente interessada — atribuições que são indelegáveis pela Administração, notadamente o planejamento da contratação, a instrução do processo e a motivação dos atos administrativos, em afronta aos art. 18, 40 e 72, da Lei n. 14.133/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Esse quadro, somado às demais inconsistências já demonstradas — divergência de objeto, ausência de justificativa técnica, aglutinação indevida de itens licitáveis e inexistência de comprovação de exclusividade —, evidencia que a alegada inexigibilidade não resultou de avaliação autônoma do Município, mas foi construída, em grande medida, sob influência direta do próprio fornecedor beneficiado.

Desse modo, verifica-se a completa ausência dos pressupostos materiais exigidos pelo art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021, uma vez que não foram demonstradas a inviabilidade de competição, a exclusividade do fornecedor nem a imprescindibilidade das obras literárias para a execução da política pública.

A contratação direta, tal como estruturada, carece de suporte técnico e jurídico válido, impondo o reconhecimento de sua ilegalidade e a pronta atuação dessa Corte de Contas.

3.2. Impropriedades na Estimativa da Despesa e na Justificativa do Preço

A análise da fase preparatória revela impropriedades relevantes na estimativa de despesa e na justificativa do preço, comprometendo a demonstração da economicidade e da vantajosidade exigidas pela Lei n. 14.133/2021.

Embora o art. 23 determine que a estimativa seja elaborada com base em metodologias idôneas, assim como os incisos II e VII do art. 72 imponham à Administração o dever de apresentar estimativa formal e justificativa do preço, nenhum desses requisitos foi atendido no caso concreto.

Diversamente, verificou-se que esses elementos não foram produzidos pela Administração, mas pelo próprio particular interessado, cuja proposta comercial passou a desempenhar, indevidamente, o papel de estimativa e justificativa de preço, sem qualquer análise crítica ou validação técnica pelo órgão demandante.

A estimativa prévia de custos, etapa indispensável do planejamento, voltada à avaliação a viabilidade da contratação e à escolha da solução mais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

vantajosa, não foi realizada pela Administração, comprometendo de forma direta a racionalidade da contratação.

Essa conduta viola frontalmente o modelo legal de contratações públicas, que não permite a transferência ao particular de atividades típicas de controle interno, planejamento ou avaliação de economicidade.

Como já abordado, a empresa anexou à sua proposta notas fiscais relativas a contratações realizadas com os municípios de Candeias do Jamari, Nova Mamoré, Primavera de Rondônia, São Felipe D'Oeste e São Miguel do Guaporé (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 79-86), todas com valor unitário de **R\$ 147,36**, adotando um preço único para kits destinados a diferentes faixas, independentemente da diversidade de sua composição.

As supostas “cotações de preços” existentes nos autos (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 15–30), limitam-se a mencionar esses mesmos municípios, não estão assinadas e, em regra, nem sequer indicam valores, à exceção de São Miguel do Guaporé, que aponta o valor unitário também de **R\$ 147,00**.

Ademais, tais documentos são datados de **07.04.2025**, portanto posteriores ao envio da proposta comercial pela empresa, evidenciando que não serviram como base real para a estimativa de preços, mas foram produzidos *a posteriori*, como mera formalidade, sem aderência temporal ou material ao planejamento da contratação.

Ao deixar de apurar a estimativa prévia, autônoma e independente de preços, a Administração renunciou ao dever de avaliar objetivamente, expondo-se ao risco elevado de sobrepreço — risco esse que deveria ter sido mitigado por mecanismos mínimos de governança e diligência.

Soma-se a isso, o fato de que a própria “proposta” apresentada pela empresa **FREE PRESS DIGITAL LTDA.**, não discrimina o valor do kit de higiene bucal, evidenciando inconsistência relevante e reforçando as falhas procedimentais identificadas no processo (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 109-133).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A ausência de justificativa de preço elaborada por agentes públicos, mediante pesquisa fidedigna, viola o princípio da segregação de funções e os instrumentos de governança previstos no art. 11 da Lei 14.133/2021, pois delega ao particular controle preventivo que deveria ser exercido pela Administração para assegurar a vantajosidade e a racionalidade dos gastos públicos. Essa delegação indevida compromete a higidez do processo e fragiliza o exame da vantajosidade da contratação.

Além disso, a Administração não aferiu se os valores praticados guardavam proporcionalidade com contratações congêneres, tampouco considerou que os itens essenciais do kit (escova, creme dental, fio dental e estojo) são amplamente competitivos no mercado e apresentam preços muito inferiores quando adquiridos por meios licitatórios regulares, como demonstrado em diversos municípios, tais como Buritis (R\$ 6,98), Chupinguaia (R\$ 7,52), Ministro Andreazza (R\$ 3,48) e Ouro Preto do Oeste (R\$ 14,49), mencionados na **Tabela 1** do subitem 1.2. **Do Mapeamento das Contratações Municipais Realizadas em 2024** desta Representação.

Nesse mesmo sentido, conforme registrado nas Notificações Recomendatórias expedidas por este Ministério Público de Contas, o Município de Porto Velho formalizou Ata de Registro de Preços SRPP n. 002/2024 (Pregão Eletrônico n. 005/2024/SML/PVH), na qual foi registrado o preço unitário de **R\$ 7,25** para kit infantil, contendo, além de itens essenciais, material de caráter pedagógico “cartilha educativa”.²¹

De igual modo, o Município de Alta Floresta do Oeste lavrou Ata de Registro de Preço n. 09/2025 (Pregão Eletrônico n. 1/2025) registrando o valor unitário de **R\$ 7,68** (sete reais e sessenta e oito centavos) para kit de higiene bucal, composto pelos itens essenciais e “revistinha educativa com ensinamentos básicos sobre os cuidados com a higiene bucal ” (item 33).²²

Porquanto, a ausência de estimativa de despesa elaborada pela própria Administração, a inexistência de justificativa de preço produzida por agentes

²¹ Disponível em: <https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/despesas/atas/1326>

²² Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/15834732000154/2025/3>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

públicos, mas pelo próprio fornecedor, revelam vício grave de planejamento e insuficiência da instrução processual.

3.2.1. Indícios de Potencial Sobrepreço e Risco de Antieconomicidade de Contratação

As impropriedades verificadas na estimativa da despesa e na justificativa do preço transcendem a meras impropriedades formais e produzem reflexos econômicos relevantes, na medida em que impedem a aferição da compatibilidade do valor contratado com os preços de mercado, configurando indícios consistentes de potencial sobrepreço e de comprometimento da vantajosidade da contratação.

No caso concreto, o valor unitário de **R\$ 147,36** por kit foi adotado pelo Município de Monte Negro sem levantamento de mercado realizado pela Administração, sendo integralmente extraído de elementos fornecidos pela própria empresa interessada e reproduzindo preços praticados em contratações anteriores firmadas por inexigibilidade, sem demonstração de comparabilidade técnica entre objetos, composições, quantidades ou condições de fornecimento, em afronta ao art. 23 da Lei n. 14.133/2021.

O risco econômico se agrava ainda mais quando o valor praticado é confrontado com o panorama já delineado no **subitem 1.2** desta Representação, acerca das contratações municipais realizadas em 2024, que revelou que **kits adquiridos com recursos não oriundos de emendas, compostos apenas por itens essenciais** (escova, creme dental, fio dental e estojo), apresentaram valores unitários substancialmente inferiores, em geral, entre **R\$ 3,48 e R\$ 14,49**, obtidos por meio de procedimentos competitivos.

Em contraste, as contratações de **kits custeadas com recursos de emendas parlamentares** — como a ora examinada — concentram-se em inexigibilidades e apresentam valores reiteradamente elevados (**R\$ 147,36, R\$ 148,94, R\$ 218,00 e até R\$ 230,00**) por kit, frequentemente associados aos mesmos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

fornecedores e a objetos compostos com inclusão de materiais acessórios de natureza editorial.

No processo de Monte Negro, esse cenário é agravado pela ausência de discriminação dos custos dos itens que compõem o kit, especialmente dos componentes odontológicos, bens padronizados e amplamente disponíveis no mercado, o que inviabiliza verificar se o valor global reflete o conteúdo efetivamente fornecido ou se houve internalização de preços dissociados da realidade de mercado.

Soma-se a isso a aplicação de preço unitário único a kits destinados a diferentes faixas etárias, evidenciando ausência de correlação entre custo e conteúdo efetivo do objeto.

Nesse contexto, a conjugação entre: **(i)** ausência de estimativa de despesa elaborada pela Administração; **(ii)** justificativa de preço baseada exclusivamente em elementos fornecidos pelo particular; **(iii)** discrepância expressiva entre os valores praticados no caso concreto e aqueles observados em contratações competitivas para objetos semelhantes; **(iv)** falta de discriminação dos custos dos itens essenciais do kit; e **(v)** padrão reiterado de preços elevados em inexigibilidades custeadas por emendas parlamentares, revela indícios relevantes de potencial sobrepreço e risco de antieconomicidade, suficientes para justificar a adoção de medidas cautelares para preservação do erário e do resultado útil do processo.

Registra-se que não se buscou nesta assentada quantificar o eventual prejuízo, tendo em vista que não se tem notícia de que a despesa tenha sido liquidada e paga, a partir dos elementos atualmente constantes do processo administrativo examinado, o que faz com que a presente Representação tenha primordialmente caráter preventivo.

3.3. Irregularidades na Análise Jurídica, na Emissão do Empenho e na Conformidade do Objeto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A fragilidade do planejamento não apenas comprometeu a fase preparatória da contratação, mas também se refletiu diretamente nas etapas subsequentes, especialmente na análise jurídica, na emissão do empenho e nas tentativas posteriores de adequação do objeto ao produto comercializado pela **FREE PRESS DIGITAL LTDA.**, adiante especificadas.

Em vez de atuarem como instâncias corretivas e de controle, essas fases acabaram por reproduzir — e, em certa medida, validar — os vícios estruturais que já comprometiam a motivação da inexigibilidade.

Após a apresentação da justificativa para a escolha do fornecedor, foi emitido parecer jurídico favorável à contratação direta (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 147-150), apesar da ausência dos elementos mínimos exigidos pelo art. 72 da Lei 14.133/2021, como estimativa da despesa, justificativa de preço e comprovação da alegada exclusividade.

A manifestação jurídica não enfrentou falhas evidentes da fase preparatória, limitando-se a corroborar premissas produzidas pelo próprio fornecedor, que encaminhou proposta comercial antes mesmo da formal instauração do processo, dando prosseguimento ao procedimento sem abordar as falhas evidentes da fase preparatória.

Mesmo sem parecer técnico que validasse a compatibilidade do preço com o mercado, tampouco cotejo com contratações similares, em **17.04.2025** foi emitida Nota de Empenho no valor de **R\$ 359.411,04** (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 164), embora o processo não estivesse regularmente instruído.

Posteriormente, em 30.04.2025, a própria Administração procedeu à anulação do empenho, sob a justificativa de que “faltavam informações na descrição dos objetos”, revelando falha básica na conferência documental e na coerência entre o Termo de Referência e o ato de empenho (Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 169-172).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A anulação do empenho constitui o último documento constante do processo administrativo municipal, indicando que, após a identificação dessa falha formal, não houve no âmbito local qualquer reavaliação substancial das inconsistências previamente apontadas, tampouco correção das fragilidades estruturais da contratação.

Todavia, em consulta realizada em **28.11.2025** ao **Processo SEI 0005.005594/2024-81**, que trata do repasse estadual fundo a fundo destinado à aquisição dos kits, verificou-se que, posteriormente à anulação do empenho, o Município passou a encaminhar ofícios à SESAU, de lavra do Prefeito Ivair José Fernandes, solicitando a retificação/adequação do descritivo do objeto previsto no Plano de Trabalho (ANEXO IV).

Nos Ofícios n. 192/2025 e 250/2025, o Município assevera que optou por solicitar tal adequação “para que não tenha direcionamento ou preferência do objeto”, afirmando estar atendendo à Notificação Recomendatória Circular n. 001/2025-GPAMM, expedida por este Ministério Público de Contas, que orientava ajustes nos processos de contratações de kits educacionais para evitar especificações restritivas.

Entretanto, a análise técnica dos documentos encaminhados à SESAU revela cenário diametralmente oposto ao declarado: as especificações propostas não ampliam a competitividade, nem tornam o objeto mais isonômico, mas sim reproduzem características extremamente particulares do kit comercializado pela **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, reforçando o alinhamento ao produto específico do fornecedor — justamente o vício que a Notificação Recomendatória buscava prevenir.

As supostas adequações, ao invés de tornarem o objeto mais amplo, isonômico e compatível com o comando da Notificação, reproduzem, com notável precisão, características particulares do kit comercializado pela **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**

Com efeito, entre as coincidências verificadas, destacam-se: número mínimo de páginas da cartilha (68); material da *nécessaire* (plástica em PVC maleável); escova infantil de 15 cm com cerdas arredondadas; creme dental de 70 g com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

1500 ppm de flúor; fio dental de 25 metros em estojo *pocket*; estrutura didática composta por história ilustrada, atividades temáticas, guia do mediador e jogo educativo, conforme descrição do novo Plano de Trabalho apresentado (ANEXO IV).

Esses elementos não representam padrão técnico amplamente difundido no setor público, mas sim formato específico do kit fornecido pela empresa contratada, reforçando que o Município buscou ajustar o Plano de Trabalho não para ampliar a competitividade, mas para compatibilizar o objeto com produto previamente identificado, reafirmando o direcionamento já apontado no subitem 3.1.

A convergência entre: **(i)** emissão de parecer jurídico sem enfrentamento das falhas estruturais; **(ii)** empenho emitido com instrução deficiente; **(iii)** tentativa posterior de alterar o objeto para manter correspondência com o material do fornecedor; e **(iv)** alegação de que tal alteração buscava “evitar direcionamento”, quando na verdade o reforça, demonstra que o procedimento, em suas fases jurídica, financeira e operacional, deixou de corrigir os vícios originários e passou a consolidá-los.

Diante desse conjunto de inconsistências, torna-se ainda mais relevante registrar que, ao analisar o pleito de alteração do objeto formulado pelo Município, a Procuradoria-Geral do Estado – PGE, por meio da Informação n. 174/2025/PGE-SESAU (ID 0063648058 do Processo SEI 0005.005594/2024-81 – ANEXO IV), embora tenha admitido a possibilidade de retificação formal das especificações, advertiu expressamente sobre a inviabilidade de aquisição do material por dispensa ou inexigibilidade. Reconheceu, assim, que o objeto pretendido não se enquadrava nas hipóteses legais de contratação direta.

Figura 06 - Informação n. 174/2025/PGE-SESAU.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Em relação aos aspectos jurídicos, verifica-se que o presente convênio é destinado à aquisição de **Kits Educacionais Odontológicos**, por meio de Emenda Parlamentar no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), com contrapartida de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais), conforme Plano de Trabalho inicial (0055691205).

Depreende-se dos autos que o pedido da Entidade, consiste na **retirada da menção ao autor da obra** originalmente especificado, visando evitar a eventual percepção de direcionamento ou preferência e, com isso, garantir um processo licitatório mais amplo e competitivo, com fundamento, ainda, na NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA CIRCULAR N. 001/2025-GPAMM (0063482227).

Assim, em análise, embora não tenha sido apresentado novo plano de trabalho, extrai-se do Ofício Nº 250/ PMMN/GAB/2025 (0063481377), que a pretendida alteração não descaracteriza o objeto, não o altera qualitativamente ou quantitativamente, apenas modifica sua especificação de modo a não afetar o caráter competitivo da contratação, com o fim de melhor atingir os objetivos com a parceria, conforme plano de trabalho firmado.

Nesse sentido, o objeto do Convênio firmado **continua inalterado**, qual seja, o aporte financeiro para custear as despesas com aquisição de Kits Educacionais Odontológicos, conforme Plano de Trabalho (0055691205).

Ademais, verifica-se que, por meio do Ofício nº 39278/2025/SESAU-NEEP (0062787958), houve o ACOLHIMENTO, pela Secretaria de Saúde do Estado, da solicitação de alteração das especificações técnicas do objeto.

De qualquer forma, nesse ponto, vale recomendar a cautela ao gestor para que a aquisição em si continue guardando pertinência com o objeto inicial avençado.

Portanto, com base nos documentos apresentados nos autos, e considerando que o período de execução somente se encerrará em 03/02/2026, há que se concluir que a alteração pretendida encontra respaldo jurídico para a sua realização.

Na oportunidade, desde já alerta quanto ao entendimento desta Procuradoria quanto à **impossibilidade** de o Município Conveniente proceder à referida contratação, por meio de **dispensa ou inexigibilidade**, tendo em vista que o objeto não se enquadra nas hipóteses legais de dispensa, bem como não se reveste de singularidade que torne inviável a competição, tal como se afirmou por esta setorial nos autos nº 0002.004806/2023-51, conforme Parecer nº 27/2023/PGE-AGEVISA (0044575706) e nº 0002.005048/2023-99, conforme Parecer nº 28/2023/PGE-AGEVISA (0044726674).

3. CONCLUSÃO:

Nesse cenário, considerando que não há qualquer modificação no objeto inicialmente estabelecido no plano de trabalho, esta setorial não visualiza impedimento para a alteração da especificação do objeto.

Por oportuno, alerta-se quanto à inviabilidade de aquisição do objeto por meio de dispensa ou inexigibilidade, conforme exposto no corpo deste Parecer.

Ademais, o Município deve elaborar e submeter novo Plano de Trabalho, contemplando a alteração na especificação do objeto, e submetendo à aprovação da Secretaria de Saúde do Estado.

É a informação, que deixo de submeter à apreciação superior, nos termos da Resolução nº 08/2019/PGE/RO/2019/PGE-GAB do Conselho Superior da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

HORCADES HUGUES UCHÔA SENA JÚNIOR

Procurador do Estado

Fonte: Processo SEI 0005.005594/2024-81, p. 17 (ANEXO IV).

Até a data da consulta (28.11.2025) a última movimentação foi a juntada de e-mails datados de 28.08.2025 e 17.11.2025, da SESAU para Monte Negro comunicando a possibilidade de modificação das especificações do objeto, sendo que para efetivação da alteração apresentada, solicitaram o envio da Ata ou protocolo de apresentação do plano de trabalho atualizado ao Conselho Municipal de Saúde (art. 8º, inciso III).

Nada obstante, observa-se que, mesmo após o alerta expresso da PGE acerca da inviabilidade de contratação do objeto por dispensa ou inexigibilidade, o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Município não adotou providências para corrigir os vícios estruturais já identificados. Consulta realizada em 15.12.2025 confirma que o processo permanece em tramitação, sem revisão da motivação ou do objeto:

Figura 07 - Captura de tela Portal da Transparência de Monte Negro.

| Secretaria | Nº Processo | Modalidade | Situação/Estágio da Licitação | Data/Hora Abertura da Licitação | Objeto do Processo | Situação do Processo | Processo Aberto Em | Nº Modalidade | Valor Estimado | Valor Homologado |
|---|-----------------|-----------------|-------------------------------|---------------------------------|--|----------------------|---------------------|---------------|----------------|------------------|
| SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO EM SAÚDE PÚBLICA E SANEAMENTO BÁSICO | 00006672.1-2025 | INEXIGIBILIDADE | LICITAÇÃO ENCERRADA | 09/04/2025 00:00:00 | AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO SENDO ESTES KIT EDUCACIONAL COM MATERIAIS DE HIGIENE BUCAL INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL POR MEIO DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA - PSE MEDIANTE AO PROJETO BONS HÁBITOS DE HIGIENE BUCAL. | EM TRAMITAÇÃO | 28/03/2025 12:26:10 | 029/2025 | 359.558,40 | 359.558,40 |

Fonte: https://athus4.montenegro.ro.gov.br/transparencia/processo_licitacao/6/, em 15.12.2025.

Esse contexto reforça que as fases posteriores — parecer jurídico, empenho e tentativas de adequação — não sanaram as irregularidades, mas as ampliaram. Some-se a esse quadro a atuação do fornecedor na própria formação da demanda e da motivação administrativa, aspecto que será detalhado no item seguinte.

3.4. Interferência do Fornecedor e Contexto Externo de Risco Relevantes

A análise integrada do processo revela elementos externos que, embora não interfiram diretamente na validade formal dos atos praticados pelo Município de Monte Negro, agravam o risco institucional da contratação e justificam tratamento cautelar mais rigoroso por esta Corte de Contas. Tais elementos dizem respeito a antecedentes públicos envolvendo o fornecedor, a contratações editoriais semelhantes e a registros técnico-jurídicos que apontam vulnerabilidades recorrentes nesse tipo de procedimento.

A proposta comercial juntada aos autos faz referência a outras contratações por inexigibilidade envolvendo obras editoriais associadas ao jornalista e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

sociólogo J.A. Tiradentes, citando-as como paradigmas de contratação. Entretanto, tal precedente — apresentados pela própria empresa como argumento favorável — figuram em contexto público de controvérsia, objeto de análise crítica por órgãos de controle.

Figura 08: Proposta Comercial - Free Press.

São Paulo, 24 de Março de 2025

Ofício Nº 19/2025

PROPONENTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE NEGRO-RO
EXECUTORA: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MONTE NEGRO-RO

Empresa: FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA./TIRA DE LETRA EDITORA
CNPJ: 04.290.917/0001-29
Endereço: Al. Rio Negro, nº 1030, escritório 206 Cond. Stadium, Alphaville Centro Industrial e Empresarial, Barueri/SP - CEP 06.454-000
Telefone: 11 98222-1701 ou 11 3021-4131 / 3571.4132
E-mail: jatiradentes@gmail.com c/ cópia para jatiradentes@freepress.com.br
Site: www.tiradeletra.com.br

1. ASSUNTO

Conforme solicitado, temos a satisfação de apresentar Proposta Comercial para fornecimento de kit educativo sobre Saúde Bucal, intitulado *Brincando com Víví: saiba mais como proteger a saúde dos dentinhos*, e jurisprudências anexas visando justificar a Inexigibilidade de Licitação, caso haja interesse da PREFEITURA MUNICIPAL E DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MONTE NEGRO-RO, em adquirir essa obra de autoria do jornalista e sociólogo J. A. Tiradentes, proprietário da Free Press/Tira de Letra Editora e distribuidor exclusivo de suas obras.

A FREE PRESS/TIRA DE LETRA EDITORA já efetuou venda por inexigibilidade ao Governo do Estado de Rondônia, por meio da Unidade Gestora 160001 - Secretaria de Estado da Educação, pela Modalidade: LICITAÇÃO INEXIGÍVEL. Data: 21/06/2021, PROCESSO: 0029 126499/2020-18 e NOTA DE EMPENHO: 2021NE002467, da coleção *A formação do povo brasileiro: história e cultura afro-brasileira e indígena*.

Já vendeu por Inexigibilidade de Licitação este mesmo kit *Brincando com Víví*, no ano de 2024, para os seguintes municípios de Rondônia: Colorado do Oeste, Candeias do Jamari, Monte Negro, São Miguel do Guaporé, Primavera de Rondônia, São Felipe D'Oeste e Nova Mamoré. Vendeu outras obras, igualmente por inexigibilidade, para municípios do estado de São Paulo, Rio Grande do Norte e Ceará.

Assim como teve uma coleção de sua coautoria, intitulada *Sociedade em Construção*, comercializada por Inexigibilidade de Licitação, por uma empresa que então representava o coautor J. A. Tiradentes, para a Bahia (Salvador), Rio Grande do Sul (Porto Alegre) e vários municípios de outros estados e, sobretudo, para o Governo do Estado do Pará, no valor de R\$ 13.468,500 (Treze milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil e quinhentos reais) - Ver cópia do Diário Oficial do Pará ([ANEXO 1](#)).

Fonte: Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 59.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Figura 09 - Documentos Apresentados pela Free Press.

(ANEXO 3)

INEXIGIBILIDADE ABSOLUTA (RESUMO)

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) reconhece a Free Press/Tira de Letra como detentora de “Inexigibilidade Absoluta”

O Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece, no Processo 030.180/2014 (abaixo) a Free Press como detentora de “Inexigibilidade Absoluta”. Termo esse que no entendimento do TCU se aplica “quando a editora edita e comercializa o título no país”. É esse, exatamente, o contexto da Tira de Letra Editora, comercializadora exclusiva de suas obras. Além disso, o autor e/ou coautor das obras da editora, o jornalista e sociólogo J. A. Tiradentes é, também, o proprietário da Free Press Editorial Digital Ltda.

O TCU julgou e aprovou a compra por Inexigibilidade de Licitação pelo Governo do Pará de 365 mil livros intitulados “Sociedade em Construção” de coautoria de J. A. Tiradentes, totalizando R\$ 13 milhões 468 mil reais, conforme Diário Oficial de 2 de dezembro de 2010 (ver edital no **ANEXO 1**). Na época, tal obra era comercializada por uma outra editora que detinha os direitos autorais de J. A. Tiradentes e da coautora da coleção.

Fonte: Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 69.

Figura 10 – Publicação apresentada pela Free Press.

(ANEXO 1)

Diário Oficial
QUARTA-FEIRA, 03 DE DEZEMBRO DE 2010

Executivo 2 13

**FUNDAÇÃO CULTURAL DO PARÁ
TANCREDO NEVES**

RESULTADO DE LICITAÇÃO
NÚMERO DE PUBLICAÇÃO: 184748
RESULTADO DE LICITAÇÃO

RESOLUÇÃO
CONTERNEIRO, 03/12/2010. O TCU reconhece, no Processo 030.180/2014 (abaixo) a Free Press como detentora de “Inexigibilidade Absoluta”. Termo esse que no entendimento do TCU se aplica “quando a editora edita e comercializa o título no país”. É esse, exatamente, o contexto da Tira de Letra Editora, comercializadora exclusiva de suas obras. Além disso, o autor e/ou coautor das obras da editora, o jornalista e sociólogo J. A. Tiradentes é, também, o proprietário da Free Press Editorial Digital Ltda.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO - CCC

CONTRATO
NÚMERO DE PUBLICAÇÃO: 184543
CONTRATO: 128

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO - GABINETE SECRETÁRIO

PORTARIA Nº 582/2010-05
NÚMERO DE PUBLICAÇÃO: 184448

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO - GABINETE SECRETÁRIO

PORTARIA Nº 582/2010-05
NÚMERO DE PUBLICAÇÃO: 184448

Fonte: Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 67.

A empresa menciona, como exemplo “positivo”, a venda ao Governo do Estado de Rondônia, por inexigibilidade, da coleção “A formação do povo brasileiro: história e cultura afro-brasileira e indígena”, realizada no âmbito do Processo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

00029.126499/2020-18, além do fornecimento do kit “**Brincando com Vivi**” a diversos municípios rondonienses.

A proposta também destaca, com especial ênfase, a existência de outra coleção editorial vinculada à J.A. Tiradentes — intitulada “**Sociedade em Construção**” — que teria sido comercializada igualmente por inexigibilidade de licitação, por uma empresa que então o representava, para entes federativos diversos, em especial, o Governo do Estado do Pará, em contratação cujo valor total teria alcançado **R\$ 13.468.500,00**.

Figura 11 – Proposta apresentada pela Free Press.

Assim como teve uma coleção de sua coautoria, intitulada *Sociedade em Construção*, comercializada por Inexigibilidade de Licitação, por uma empresa que então representava o coautor J. A. Tiradentes, para a Bahia (Salvador), Rio Grande do Sul (Porto Alegre) e vários municípios de outros estados e, sobretudo, para o Governo do Estado do Pará, no valor de R\$ 13.468,500 (Treze milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil e quinhentos reais) - Ver cópia do Diário Oficial do Pará ([ANEXO 1](#)).

Fonte: Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, p. 59.

Tais informações são apresentadas pela própria empresa como argumento para demonstrar a recorrência e a validade desse modelo de fornecimento editorial por inexigibilidade.

Contudo, calha registrar que a contratação em referência da coleção “Sociedade em Construção” é mencionada no livro “*Como Combater a Corrupção em Licitações: detecção e prevenção de fraudes*”, de Franklin Brasil Santos e Kleberson Roberto de Souza, obra de referência nacional na área de controle das contratações públicas.²³

No referido livro, os autores descrevem esse caso como **exemplo de contratação montada e simulada**, de acordo com a Justiça Federal e relatório da

²³ *Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes* / Franklin Brasil Santos, Kleberson Roberto de Souza. -- 4. ed.--. Belo Horizonte: Fórum, 2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Controladoria Geral da União (CGU), com indícios de prévia combinação entre particular e agentes públicos, nos seguintes termos:

2.5.1.1 Produtor, empresa ou representante comercial exclusivo

Nas contratações com fundamento neste inciso, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

[...]

Numa capital do Norte, a Secretaria de Educação comprou, por inexigibilidade, 365.000 unidades de um livro para Ensino Médio. Para a Justiça Federal baseada em relatório da CGU, houve **montagem e simulação**, evidenciando diversas falhas: a) direcionamento do objeto; b) exclusividade suspeita; c) prejuízo (JFPA Processo 25571-83.2016.4.01.3900).

O Juiz Federal explicou que a Lei se propõe a democratizar certames licitatórios e, com a contratação direta indevida, esse propósito é distorcido, privilegiando um agente econômico em detrimento de outros potenciais.

A compra de livros didáticos, por sua natureza, exigiria seleção e justificativa a partir de parecer técnico de profissional ou comissão capacitada para esta atividade específica. A medida é fundamental para garantir que a aquisição se dê com base em parâmetros pedagógicos, devendo-se observar a escolha do bem a ser adquirido, pela lógica dos motivos determinantes do ato administrativo. A aquisição diretamente com o produtor - editora - ou representante comercial exclusivo, comprovado por atestado, bem como a justificativa dos preços praticados.

Assim, a compra tem que se basear em **decisões sólidas**, do ponto de vista pedagógico e comercial, ainda que para tal seja necessário comprar produto de fornecedor específico.

No caso julgado, a CGU apontou que já na capa do processo constava "proposta de livros didáticos... conforme anexos", evidenciando que já havia proposta da empresa X, documento que foi retirado dos autos e não foi apresentado depois, mesmo após insistentes pedidos.

Não constavam os critérios para escolha do livro, o que o diferenciava de outros existentes no mercado ou justificativa que fosse, indiscutivelmente, o mais adequado à educação dos alunos do ensino médio.

Assim, o **direcionamento ocorreu pela escolha injustificada da obra**, vendida com exclusividade pela empresa X. Constatou-se que havia, no mínimo, 19 obras que atenderiam aos objetivos na data da aquisição denunciada.

Além disso, o **atestado de exclusividade** apresentado mencionava circunstâncias que tornavam o livro **inapropriado para o atendimento**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

da finalidade pretendida. A obra era destinada ao Ensino Fundamental, enquanto o objetivo da compra era atender ao Ensino Médio.

*Nunca vi tantas irregularidades num só processo...
flagrante inobservância do princípio ... da legalidade...
burocracia serve para proteger a sociedade,
não para acobertar ilícitos administrativos*

Por fim, a intenção de compra que originalmente abrangia dois temas, acabou por atender, sem justificativa, apenas um, contrariando o Termo de Referência e o Plano de Trabalho. Em decorrência dessa mudança de objeto, adquiriu-se uma obra pelo preço de duas. **O Juiz anotou seu assombro com a situação**, reconhecendo que nunca tinha visto tantas irregularidades numa inexigibilidade só. Também ficou comprovado que dos 365 mil livros pagos, menos de 100 mil foram entregues, causando prejuízo de da ordem de R\$10 milhões em valores da época.

A presença desse registro em literatura técnico-jurídica especializada, ainda que não se possa estabelecer relação direta com o caso ora examinado, evidencia a necessidade de tratamento cauteloso e rigoroso em contratações envolvendo o mesmo fornecedor, especialmente quando, como no presente processo, há elementos que sugerem atuação da empresa antes de formalizada a demanda, influência na motivação administrativa e fragilidades no planejamento conduzido pelo Município.

3.4.1. Operação Policial Relacionada à Contratação Editorial de Natureza Semelhante

Além das fragilidades internas do processo municipal, há elementos de natureza externa que merecem registro, por envolverem o mesmo fornecedor e guardarem estreita relação com o tipo de objeto ora analisado.

Em julho 2025, a Polícia Federal deflagrou operação destinada a investigar supostas fraudes em contrato firmado pelo Instituto de Pesos e Medidas de Rondônia – IPEM/RO com a empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, relativo a produção de materiais gráficos e cartilhas educativas.²⁴

²⁴ Disponível em: <https://www.euideal.com/noticia/52467/porto-velho/policial/cartilhas-produzidas-com-suposto-conteudo-plagiado-e-superfaturadas-em-mais-de-r-3-8-milhoes-estao-no-centro-de-investigacao-da-pf-contr-a-ipem-ro.html>
<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/07/pf-deflagra-operacao-contr-a-fraudes-em-contrato-publico>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A investigação, conduzida com apoio técnico dessa Corte de Contas, apontou indícios de plágio de conteúdos previamente existentes, ausência de originalidade do material entregue e superfaturamento expressivo.

Com efeito, segundo informações divulgadas pela própria Polícia Federal, a investigação identificou indícios de que o material contratado apresentava possível reprodução indevida de conteúdo já existente, ausência de originalidade, além de preços muito superiores aos praticados no mercado, com estimativa de prejuízo superior a R\$ 3,8 milhões aos cofres públicos.

O caso ensejou a apresentação de Representação pela SGCE (Processo 3911/2024-TCER), convertida em Tomada de Contas Especial por meio da Decisão Saneadora DS-00002/25, de 26.11.2025, datada de 26.11.2025, assim ementada:

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE CARTILHA INFORMATIVA. PLANEJAMENTO DEFICIENTE. PESQUISA DE PREÇOS IRREGULAR. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. PARECER JURÍDICO OMISSO. SUPERFATURAMENTO. DANO POTENCIAL AO ERÁRIO. CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES. EXPEDIÇÃO DE MANDADOS DE CITAÇÃO E INTIMAÇÃO, EM RESPEITO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA, NOS TERMOS DO ARTIGO 5º, INCISOS LIV E LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Constatação de falhas estruturais em todas as fases do procedimento de contratação direta firmada pelo Ipem/RO com a empresa Free Press Editorial Digital Ltda., sem comprovação da inviabilidade de competição exigida pelo art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021.
2. Planejamento deficiente, consubstanciado em Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência elaborados de forma genérica, sem definição precisa do objeto, sem memória de cálculo e sem análise de alternativas mais econômicas, em ofensa aos arts. 6º, XX e XXIII, e 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021.
3. Pesquisa de preços conduzida com vícios graves, incluindo ausência de solicitação formal às empresas, limitação territorial injustificada, inclusão de proposta inválida e exclusão imotivada de orçamentos, em afronta aos arts. 23, §1º, IV, e 72, VII, da Lei n. 14.133/2021.
4. Parecer jurídico que validou a contratação direta sem examinar a natureza comum do objeto e sem observar precedentes da própria PGE/RO sobre casos análogos, configurando, em tese, erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB e do art. 12, §1º, do Decreto n. 9.830/2019.

<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2025/07/16/pf-investiga-grafica-suspeita-de-plagio-e-fraude-em-licitacao-em-ro-prejuizo-ultrapassa-r-38-milhoes-aos-cofres-publicos.ghtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

5. Possível superfaturamento evidenciado por testes de auditoria que apontaram valor unitário contratado cerca de doze vezes superior ao preço de mercado, resultando em dano potencial ao erário estimado em R\$ 3.778.057,88, em afronta aos princípios da economicidade e eficiência (arts. 37 e 70 da Constituição Federal).
6. Contrato com descrição genérica do objeto, em descumprimento ao art. 92, I, da Lei n. 14.133/2021, o que compromete a transparência e o controle social.
7. Diante dos fortes indícios de dano ao erário e da caracterização, em tese, de erro grosseiro dos agentes públicos responsáveis, determinação de conversão do processo em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 44 da Lei Complementar n. 154/1996 (Lei Orgânica do TCE-RO) e no art. 65 do Regimento Interno (Resolução Administrativa n. 005/TCER-96), para apuração de responsabilidade solidária e quantificação definitiva do prejuízo.
8. Expedição de mandados de citação e de audiência, em respeito ao contraditório e ampla defesa, nos termos do art. LIV e LV da Constituição Federal.

Esses fatos públicos compõem um contexto de risco relevante, oficialmente reconhecidos, que já motivaram a atuação da Corte em grau máximo de apuração, reforçam a necessidade de cautela e rigor na análise de outra contratação direta fundada em suposta exclusividade.

Tais antecedentes não implicam, por si, a transferência automática das conclusões de investigações pretéritas para o caso ora examinado, contudo, a conjugação entre **(i)** o histórico de controvérsias envolvendo o fornecedor; **(ii)** o padrão de irregularidades identificado em contratações editoriais semelhantes; e **(iii)** as fragilidades internas já demonstradas no processo de Monte Negro acentua o risco de lesão ao erário e recomenda prudência reforçada por parte dessa colenda Corte de Contas.

Diante do conjunto articulado de irregularidades descortinadas — inexistência dos pressupostos da inexigibilidade, fragilidades relevantes na estimativa da despesa e na justificativa do preço, com indícios consistentes de potencial sobrepreço e comprometimento da economicidade, bem como falhas nas etapas jurídica e financeira do procedimento — associado ao contexto externo de risco ora delineado, encontram-se presentes a plausibilidade jurídica das alegações e o risco de reiteração ou continuidade do procedimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Passa-se, assim, ao exame dos requisitos para concessão de tutela de urgência, com vistas a preservar o resultado útil do processo e impedir a consolidação de despesa potencialmente antieconômica.

4. DA TUTELA DE URGÊNCIA

O Supremo Tribunal Federal, com amparo na Teoria dos Poderes Implícitos, reconhece que os Tribunais de Contas dispõem de poder geral de cautela, podendo adotar medidas de urgência com o objetivo de conferir efetividade às suas decisões finais e preservar o resultado útil do processo.

No âmbito deste Tribunal, o art. 108-A do RITCERO, consagra a possibilidade de concessão de tutela antecipatória de caráter inibitório, desde que presentes: (i) o *fumus boni iuris*, consistente na plausibilidade do direito invocado, e (ii) o *periculum in mora*, caracterizado pelo risco concreto de ineficácia da decisão final.

No caso concreto, o *fumus boni iuris* encontra-se delineado pelo conjunto de irregularidades demonstradas nesta inicial, notadamente: **(i)** a inexistência de comprovação idônea da inviabilidade de competição e da exclusividade alegada (art. 74, I e §1º, da Lei n. 14.133/2021); **(ii)** a divergência entre os documentos de planejamento (Plano de Trabalho, DFD, ETP e TR) e inconsistência na definição do objeto; **(iii)** a aglutinação indevida de itens amplamente lícítaveis com bens editoriais supostamente exclusivos, sem justificativa técnica/econômica para afastar o parcelamento (arts. 18, 40 e 72); **(iv)** a ausência de justificativa técnica especializada para a escolha das obras editoriais como elemento determinante da inexigibilidade (art. 72, III e VI); **(v)** fragilidades graves na estimativa da despesa e na justificativa do preço, elaboradas com base em informações fornecidas pelo próprio particular interessado (arts. 23 e 72, II e VII); e **(vi)** falhas nas etapas jurídica e financeira, com parecer jurídico omissivo quanto aos requisitos do art. 72, evidenciando instrução deficiente, além de indícios de atuação da empresa antes de formalizada a demanda.

O *periculum in mora* também se apresenta de forma concreta e qualificada, uma vez que, embora a nota de empenho tenha sido anulada, o **procedimento**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

administrativo permanece em tramitação, sem correção dos vícios estruturais identificados, conforme consulta de 15.12.2025, subsistindo risco real de reemissão do empenho, execução da despesa e consolidação de contratação potencialmente antieconômica.

Ademais, a ausência de estimativa de custos elaborada pela Administração, a inexistência de discriminação dos valores dos itens essenciais do kit e a discrepância expressiva entre os preços praticados no caso concreto e aqueles observados em contratações competitivas para objetos semelhantes configuram **elementos indicativos relevantes de sobrepreço**, aptos a ensejar potencial dano ao erário caso o procedimento prossiga, sobretudo diante das tentativas posteriores de “adequação” do objeto que, longe de ampliar a competição, reforçam a aderência ao produto do fornecedor.

Diante do contexto já evidenciado, a concessão da tutela cautelar revela-se necessária, adequada e proporcional, a fim de impedir a continuidade do procedimento eivado de vícios graves, preservar o resultado útil do processo e evitar a consolidação de despesa com indícios de antieconomicidade.

Assim, requer-se a **imediata suspensão da aquisição dos kits de higiene bucal objeto da contratação direta impugnada**, abrangendo todos os atos dela decorrentes — inclusive reemissões de empenho, ordens de fornecimento, liquidações, pagamentos, ou qualquer outra obrigação financeira/orçamentária relacionada à contratação — em favor da empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, até ulterior deliberação desse Tribunal.

5. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas requer:

I – o recebimento e processamento da presente Representação, nos termos do art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/1996;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

II – a concessão tutela inibitória, *inaudita altera parte*, para efeito de determinar a imediata suspensão da aquisição dos kits de higiene bucal objeto da contratação direta impugnada, abrangendo todos os atos dela decorrentes — inclusive reemissões de empenho, ordens de fornecimento, liquidações, pagamentos, ou qualquer outra obrigação financeira/orçamentária relacionada à contratação — em favor da empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, até ulterior deliberação desse Tribunal, fixando-se prazo para cumprimento, sob pena de aplicação de multa individual diária (astreintes), com fundamento no art. 99-A da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 536, § 1º, do Código de Processo Civil;

III – a expedição de comando à Secretaria Geral de Controle Externo, por meio da unidade técnica competente, para a realização das seguintes medidas:

- a. análise minuciosa do Processo Administrativo n. 0000667.02.05-2025, dos fatos e irregularidades narradas nesta representação, sindicando as irregularidades aqui apontadas, sem prejuízo da detecção de outras inconformidades eventualmente identificadas;
- b. identificação nominal e individualizada dos agentes públicos e privados envolvidos, verificando-se a extensão das condutas, eventual responsabilidade solidária ou concorrente e o nexo causal com o risco ou ocorrência de dano ao erário;

IV – a garantia do contraditório e da ampla defesa aos responsáveis indicados nesta peça e àqueles que vierem a ser arrolados pela unidade técnica, nos termos do artigo 5º, LV, da Constituição Federal;

V – ao final, reconhecida a procedência da presente representação, com consequente reconhecimento das irregularidades; determinação de remoção dos ilícitos; aplicação das sanções cabíveis, na forma da legislação vigente; bem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

como a adoção das medidas pelo Município necessárias para evitar a repetição das falhas constatadas.

Porto Velho, 17 de dezembro de 2025.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador do Ministério Público de Contas