



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA – RELATOR
DAS CONTAS DO MUNICÍPIO DE ALTO PARAÍSO-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

em face do Senhor **João Pavan**, Prefeito Municipal, e do Senhor **Rodrigo da Silva Queiroz**, Secretário Municipal de Saúde do Município de Alto Paraíso, em razão de irregularidades na contratação direta – **Inexigibilidade n. 119/2024** – para “aquisição de materiais de consumo para atender o projeto na atenção básica com fins didáticos/pedagógicos para orientar as famílias e as crianças sobre a PROTEÇÃO DA SAÚDE BUCAL, de modo a promover a conscientização sobre a importância dos cuidados desde a primeira infância, subsidiando a prática docente com estratégias simples e lúdicas.” (**Processo Administrativo n. 1493/2024**), 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 Alto Paraíso, 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

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

principais ações executivas dessas políticas públicas, funcionando como instrumento de promoção da saúde e apoio às atividades educativas previstas na PNSB e no PSE.

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/01jgw1z47sftkycb7a08hhjd/ji-parana-compra-de-kits-de-saude-bucal-feita-por-isau-fonseca-sera-investigada-pelo-tc-e-mp>



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.

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 do 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

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

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**).

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

⁸ Disponível em: 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

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).

Foram identificados 17 procedimentos de contratação — cinco com recursos não oriundos de emendas 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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.

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&cid_ug=10&parametrotela=licitacao
5	Porto Velho	Pregão Eletrônico 005/24 -	9.442	R\$ 69.398,70	R\$ 7,35	COMEPI PRODUTOS COMERCIAIS	https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/despesas/compras/7329



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

		ARP 002/2024			S LTDA (11.768.299 /0001-45)	
			28.304	R\$ 220.641,44		

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=17868&parametro=licitacao&anomod=2024&ug=2 https://pncp.gov.br/app/editais/63762025000142/2024/56	0005.0059 78/2023-12
2	Candeias do Jamari	R\$ 345.999,00	Inexigibilidade 6/2024	2347	R\$ 345.853,92	R\$ 147,36	FREEE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29)	https://pncp.gov.br/app/editais/00394585000171/2024/340	0005.0059 77/2023-78
3	Colorado do Oeste	R\$ 233.000,00	Inexigibilidade n. 20/2024	1582	R\$ 233.123,52	R\$ 147,36	FREEE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29)	https://transparencia.coloradooeste.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao	0005.0059 55/2023-16



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

								tacao&numlic=1421&parametro=tela=licitacao&anomod=2024	
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&parametro=tela=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/A5A1673B134AD8FB26E61B4B8F717344ED9CD CFA/	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/ditais/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&parametro=tela=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=2024&empenho=1212&active=pagamentos	0005.0059 61/2023-65



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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=63	0005.005979/2023-67
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.valedoa-nari.ro.gov.br/portalttransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=9&licitacao=17	0005.005167/2023-11
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/portalttransparencia/1/homologacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=2024&tipo	0005.005055/2023-61

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

								oLicitacao=9&licitacao=17&peSSoa=24713	
				16889	R\$ 2.678.114,60				

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 forma excepcional de contratação, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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

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)

Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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

1.3. Da Contratação Realizada pelo Município de Alto Paraíso - Processo Administrativo n. 1493/2024

No curso das ações preventivas, identificou-se que o Município de Alto Paraíso realizou contratação, por inexigibilidade de licitação, no **exercício de 2024, – Inexigibilidade n. 119/2024** - destinada à “**aquisição de materiais de consumo para atender projeto na atenção básica, com fins didáticos/pedagógicos, para orientar as famílias e as crianças sobre a PROTEÇÃO DA SAÚDE BUCAL, de modo a promover a conscientização sobre a importância dos cuidados desde a primeira infância, subsidiando a prática docente com estratégias simples e lúdicas**”.

Com fundamento no art. 43 da Lei Complementar n. 93/1993 e no art. 83 da Lei Complementar n. 154/1996, esta Procuradoria expediu o Ofício n. 078/2025-GPAMM, em 15.08.2025, requisitando à Prefeitura de Alto Paraíso a remessa integral do **Processo Administrativo n. 1493/2024**, bem como o processo administrativo de execução contratual e o respectivo processo de liquidação da despesa, contendo todos os documentos comprobatórios da entrega do objeto,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

atestados de recebimento, notas fiscais e demais peças necessárias à verificação do cumprimento das obrigações assumidas.¹³

Ao responder à requisição desta Procuradoria, o Município apresentou justificativas relacionadas ao planejamento e à execução do projeto de saúde bucal que fundamentou a contratação direta.

Informou que os kits odontológicos foram recebidos em **03.07.2024**, porém a Administração optou por não distribuí-los naquele momento em razão da proximidade do período eleitoral, a fim de evitar interpretações de eventual afronta às vedações inerentes ao pleito.

Sustentou que, diante da importância pedagógica e sanitária do material e do investimento realizado, a entrega não deveria ocorrer de forma pontual, mas integrada a uma ação estruturada de educação em saúde bucal.

Nesse sentido, afirmou que em **2025** foram adotadas medidas para fortalecer a política pública municipal, tais como a aquisição de um consultório odontológico móvel, a realização de processo seletivo simplificado para contratação de cirurgião-dentista e a elaboração de cronograma de atendimentos itinerantes nas escolas municipais, conforme Plano de Trabalho “Consultório Odontológico Móvel na Escola 2025” encaminhado.

Quanto à execução, o Município destacou que somente no **segundo semestre de 2025** iniciou as ações de atendimento e distribuição dos materiais, implementando mecanismos de controle para garantir a rastreabilidade dos kits.

Segundo informado, cada criança atendida recebeu seu kit mediante assinatura de Termo de Recebimento Individual, totalizando **331 unidades**

¹³ Encaminhados ao MPC por meio do Ofício n. 523/GPJP/2025 (Documento n. 055125/25).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

entregues. Para fins de transparência, anexou ainda relatório fotográfico das atividades realizadas, afirmando que a entrega dos materiais ocorreu acompanhada de ações educativas, orientações às famílias e escovação supervisionada.

Por fim, encaminhou a esta Procuradoria: (i) cópia integral do Processo Administrativo n. 1493/2024; (ii) Plano de Trabalho Consultório Odontológico Móvel na Escola 2025; (iii) Termos de Recebimento Assinados; e (iv) Registro Fotográfico das Ações, reiterando seu compromisso com a adequada aplicação dos recursos públicos **(ANEXO I)**.

Pois bem. A contratação ora examinada possui o valor global de **R\$ 341.579,80** e foi formalizada em 03.05.2024, por **inexigibilidade de licitação**, ratificada e homologada em 20.05.2024, em favor da empresa **CENTRO DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO LTDA.** (CNPJ 07.681.440/0001-09), publicada no Diário da AROM, Ano XV, n. 3731, de 22.05.2024, p. 16 (Doc. 05515/2025, p. 50).

Os recursos utilizados são provenientes de transferência do Fundo Estadual de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, oriundo de emenda parlamentar, destinados especificamente à aquisição de kits odontológicos para atenção básica, conforme Plano de Trabalho n. 0044699799, aprovado pela Resolução n. 527/2023-SESAU/CIB (*Ad Referendum*), cujo repasse — no valor de **R\$ 467.000,00** — foi creditado em **30.01.2024** (OB n. 2024OB004067), conforme p. 42 do **Processo SEI 0005.005978/2023-12 (ANEXO II)**.

Registre-se que o Processo Administrativo n. 1493/2024 foi instaurado em **03.05.2024**, conforme se depreende do termo de abertura e das peças iniciais constantes dos autos.

Conforme consignado na Justificativa da Contratação constante do Processo Administrativo n. 1493/2024, a Administração concebeu o objeto como



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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 em dois Kits, um para atender o público da educação infantil e outro para o ensino fundamental, 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 (“Projeto Sorriso Feliz” e “Projeto a Saúde dos Dentinhos”).

No exame do Processo Administrativo n. 1493/2024 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. 52-A, inciso III, da Lei Complementar n. 154/1996,¹⁴ na qualidade de órgão constitucionalmente incumbido da defesa da ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas.

¹⁴ 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

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. 1493/2024 pelo Município de Alto Paraíso – 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

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**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Vícios de Motivação; 3.2. Impropriedades na Formação do Preço e Risco de Dano ao Erário; 3.3. Irregularidades no Recebimento na Liquidação da Despesa; e 3.4. Contexto Externo de Risco Relevante nas Contratações por Inexigibilidade Envolvendo a Mesma Fornecedora

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 administrativa específica; **(ii)** comprovação de que apenas a solução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

eleita (bem ou serviço) atende a essas especificidades; e **(iii)** prova documental idônea e atual da exclusividade comercial do fornecedor.¹⁵

No caso em exame, a inexigibilidade foi fundamentada na alegada exclusividade dos kits de saúde bucal denominados **“Projeto da Saúde dos Dentinhos”** (ensino infantil) e **“Sorriso Feliz – Bons Hábitos de Higiene Bucal”**, cuja composição abrange itens odontológicos básicos, materiais pedagógicos e lúdicos, bem como obras editoriais registradas por ISBN, a saber, **“Projeto Sorriso Feliz”** e **“Projeto a Saúde dos Dentinhos”**, da Editora Vale das Letras, estas últimas – em vez dos itens essenciais – utilizadas pela Administração como elemento determinante para afastar a competição.

Todavia, a análise do Processo Administrativo n. 1493/2024 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. Ausência de Documento de Formalização da Demanda (DFD) e de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Violação ao Dever de Planejamento

A análise dos autos evidencia a ausência do Documento de Formalização da Demanda (DFD) e do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documentos essenciais à fase preparatória da contratação e exigidos tanto pelo art. 18 quanto pelo

¹⁵ VIRTU Gestão Pública. Inexigibilidade por fornecedor exclusivo. Disponível em: <https://virtugestaopublica.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

art. 72, I, da Lei n. 14.133/2021,¹⁶ inclusive nos processos de contratação direta por inexigibilidade.

O DFD constitui o instrumento por meio do qual a Administração formaliza a necessidade administrativa e delimita o problema a ser enfrentado, ao passo que o ETP representa a primeira etapa do planejamento da contratação, destinada a avaliar a viabilidade técnica, econômica e operacional da solução, bem como a subsidiar a escolha do modelo de contratação e do objeto.

A inexistência desses documentos compromete a rastreabilidade da origem da demanda, inviabiliza a demonstração da necessidade pública e fragiliza a motivação do ato administrativo que deu ensejo à contratação direta.

Registre-se, ainda, que a própria cronologia dos autos reforça a fragilidade do planejamento: o processo foi instaurado em **03.05.2024** e, na mesma data, constam como juntados os principais documentos estruturantes (termo de abertura, termo de referência, peças de formação do preço, documentos de habilitação da empresa), circunstância que sinaliza instrução simultânea e insuficiente para demonstrar a maturação técnica exigida em contratações diretas.

Figura 01 - Ficha do processo eletrônico n. 1493/2024.

¹⁶ 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

com fundamentação baseada em elementos objetivos que demonstrem a efetiva necessidade do objeto e a impossibilidade de competição.

Nesse sentido, o art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei n. 14.133/2021¹⁷ estabelece conteúdo mínimo obrigatório para o ETP, admitindo apenas a flexibilização de elementos secundários mediante justificativa expressa, o que não ocorreu no caso concreto, em que sequer houve a elaboração do documento.

¹⁷ 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, 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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desse Tribunal de Contas¹⁸ é firme no sentido de que a ausência de ETP compromete a regularidade da contratação, por inviabilizar a demonstração da viabilidade e da vantajosidade da solução eleita, vulnerando os princípios da motivação, da economicidade e da eficiência.

Tal conduta afronta os arts. 11, 18 e 72 da Lei n. 14.133/2021, evidenciando contratação desprovida de planejamento adequado, com motivação insuficiente e instrução processual deficiente, o que compromete a legalidade e a racionalidade do gasto público.

Some-se a isso a ausência de sequência lógica na numeração das peças que compõem o processo administrativo encaminhado, circunstância que compromete a rastreabilidade e a confiabilidade dos autos e dificulta o pleno

¹⁸ REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. LICENÇA DE USO DE SOFTWARE E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, TRIBUTÁRIA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DA SOLUÇÃO ELEITA. INCOMPLETUDE DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS AO CONHECIMENTO DO OBJETO. AUSÊNCIA DOS CRITÉRIOS DE CAPACITAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE.

1. A ausência de demonstração de vantajosidade da solução eleita pela Administração, por meio da realização de estudo de viabilidade técnica e econômica, configura ofensa ao art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93 e ao art. 3º, inciso III, da Lei n. 10.520/02 e, ainda, aos princípios da vantajosidade e economicidade.

2. A ausência de disponibilização de todos os elementos e informações necessários para que os interessados pudessem elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, viola o art. 6º, inciso IX, e o art. 47 da Lei n. 8.666/93, c/c. o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02.

3. A definição do objeto numa licitação deve indicar, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro, o meio pelo qual uma necessidade deverá ser satisfeita, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que limitem a competição, explicitando de modo conciso, porém completo, o que a administração deseja contratar.

Inteligência do art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/02.

4. A exigência de qualificação técnica visa a preservação do interesse público em contratar empresa com efetiva capacidade técnico-operacional e técnico-profissional para executar o contrato satisfatoriamente. Por isso, a falta de definição da qualificação técnica dos profissionais necessários, com critérios objetivos previstos no edital, interfere na formulação das propostas pelos interessados e permite eventuais direcionamentos no certame, ferindo a isonomia entre os licitantes. Inteligência do art. 30, inciso II, §1º, alínea "a", c/c. art. 44, caput e §1º, ambos da Lei n. 8.666/93.

5. Parcialmente procedente. Aplicação de multa

(TCE-RO, Acórdão APL-TC 00190/24 referente ao processo 03418/23, Rel. Conselheiro Paulo Curi Neto, 18ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, de 04 a 08 de novembro de 2024) (Destaquei).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

exercício do controle externo, reforçando o quadro de inadequada instrução processual.

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

O objeto formal da contratação, conforme delineado no Termo de Referência, consistiu na aquisição de **1.529 kits** (502 para educação infantil e 1027 para o ensino fundamental), com a seguinte descrição. Veja-se:

Figura 02 – Itens 2, 3 e 6 do Termo de Referência.

2- OBJETIVO

A aquisição em questão decorre de Convênio Estadual através de Transferência Fundo a Fundo para aquisição de material de consumo para atender o projeto na Atenção Básica com fins didáticos/pedagógicos para orientar as famílias e as crianças sobre a proteção da saúde bucal, de modo a promover a conscientização sobre a importância dos cuidados desde a primeira infância, subsidiando a prática docente com estratégias simples e lúdicas. A aquisição dos kits será uma aquisição Direta por inexigibilidade de licitação de acordo com Art. 72º e 74 Inciso I, ambos da LEI 14.133/2021.

3- DEFINIÇÃO DO OBJETO

ITEM	DESCRIÇÃO DO PRODUTO	UNID	QUANT
01	Kit para atender público INFANTIL 01 Livro do aluno com oito histórias e atividades temáticas Formato fechado: 20,5 x 27,5 cm Formato aberto: 41 x 27,5 cm Número de páginas: 68 Miolo: papel offset 75 g, impressão 4 x 4 cores capa e miolo. 01 Livro guia prático da Família e do Educador com informações completas sobre nutrição, higiene e saúde bucal Formato 20 x 27,5 cm Formato aberto: 41 x 27,5 cm Número de páginas: 24 Miolo: papel offset 75 g, impressão 4 x 4 cores capa e miolo.	kit	502



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

	- Kit de higiene bucal/nécessaire contendo: 1 escova infantil, 1 fio dental e 1 creme dental - APP – Aplicativo com apresentação de histórias e 4 cantigas, um jogo de memórias. Jogo de memória com cartas memáticas; Embalagem do Projeto: Estojo em papel 250g, embalagem sustentável, que se transforma em um tabuleiro de competição educativa.		
02	KIT PARA ATENDER PÚBLICO ENSINO FUNDAMENTAL 01 Livro do aluno com oito histórias e atividades temáticas Formato fechado: 20,5 x 27, 5 cm Formato aberto: 41 x 27,5 cm Número de páginas: 68 Miolo: papel offset 75 g, impressão 4 x 4 cores capa e miolo. 01 Livro guia prático da Família e do Educador com informações completas sobre nutrição, higiene e saúde bucal Formato 20 x 27,5 cm Formato aberto: 41 x 27,5 cm Número de páginas: 24 Miolo: papel offset 75 g, impressão 4 x 4 cores capa e miolo. - Kit de higiene bucal/nécessaire contendo: 1 escova infantil, 1 fio dental e 1 creme dental - APP – Aplicativo com apresentação de histórias e 4 cantigas, um jogo de memórias. Jogo de memória com cartas memáticas; Embalagem do Projeto: Estojo em papel 250g, embalagem sustentável, que se transforma em um tabuleiro de competição educativa.	kit	1027
	TOTAL	kits	1.529

6- DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Os kits deverão conter livro do aluno com oito histórias e atividades temáticas, livro guia prático da família e do educador com informações completas sobre nutrição, higiene e saúde bucal. Os kits deverão ser acompanhados de nécessaire (maleta/estojo) contendo uma escova dental infantil, 01 fio dental e 01 creme dental, 01 aplicativo com apresentação de histórias e jogo de memórias temáticas e embalagem do Projeto em papel sustentável que se transforma em tabuleiro de competição educativa.

Fonte: Doc. 05515/2025, p. 367-370.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Por sua vez, na Justificativa n. 024/024/CPL/2024 consta que a Administração fundamentou a contratação direta da empresa **CENTRO DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO LTDA.** na alegada exclusividade do objeto, invocando expressamente o art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021, sob o argumento de contratada seria “Distribuidora Exclusiva em todo território nacional”, circunstância que teria sido comprovada por meio de declaração de exclusividade emitida pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros – SNEL. Veja-se.

Figura 03 – Justificativa n. 024/024/CPL/2024.

IV – DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR

No processo em análise, se confirma a inviabilidade de competição, uma vez que a empresa **CENTRO DE FORMACAO E CAPACITACAO DE**

Rua Marechal Cândido Rondon, nº 3031, Centro, Alto Paraíso, Estado de Rondônia,
CEP 76.862-000, telefones (69) 3534 - 2981.
Documento eletrônico assinado por Adilson Moreira de Medeiros em 27/08/2025 12:26.
76 e CRC: 2BE972CC para autenticação no endereço: <http://www.tce.ro.gov.br/validardoc>.



ESTADO DE RONDÔNIA
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ALTO PARAÍSO - RO.
Comissão Permanente de Licitação – CPL

PROFISSIONAIS EM EDUCACAO LTDA- CNPJ: 07.681.440/0001-09, é Distribuidora Exclusiva em todo território nacional, de acordo com a **Declaração de Exclusividade (ID 334734)**.

Assinala-se que uma nova proposta foi apresentada pela Empresa conforme **ID, 334738**, totalizando o valor **R\$ 341.579,80 (trezentos e quarenta e um mil, quinhentos e setenta e nove reais e oitenta centavos)**, conforme documentos comprobatórios acostados

Fonte: Doc. 05515/25, p. 144.

A instrução processual limita-se a um atestado de exclusividade que vincula o aspecto de comercialização e distribuição do material pedagógico, sem, contudo, demonstrar a exclusividade dos demais componentes do objeto contratado nem a indissociabilidade técnica entre os diversos itens que compõem o kit. Veja-se:

Figura 04: Atestado de Exclusividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS



PREFEITURA MUNICIPAL, ALTO PARAISO - RO

ATESTADO DE EXCLUSIVIDADE PARA DISTRIBUIDORA - ISBN

Associação Brasileira de Difusão do Livro, entidade associativa nacional da indústria livreira, inscrita no CNPJ nº 59.833.673/0001-75, com sede na Rua Marquês de Itu, 408 – cj. 71 – Vila Buarque – São Paulo/SP, declara para os devidos efeitos e fins, que a empresa Editora Vale das Letras Ltda. inscrita no CNPJ nº 05167347/000147, com sede no(a) Bahia, 5129, Salto Weissbach, Blumenau, SC, CEP 89032-001, filiada a essa Associação, edita, publica e comercializa com exclusividade nas versões e edições descritas pelo ISBN, para todo o território nacional, a obra abaixo. Atesta conforme declaração emitida pela própria Editora Vale das Letras Ltda. que a empresa CEI EDITORA E DISTRIBUIDORA, inscrita no CNPJ sob o nº 07.681.440/0001-09, situada no(a) RUA JOÃO DA MATA 694, CAMPINA GRANDE, PB, CEP 58.400-245, está exclusivamente autorizada a distribuir e comercializar a(s) obra(s) abaixo na Prefeitura Municipal de ALTO PARAISO.

- | |
|--|
| 01. Obra: PROJETO SORRISO FELIZ
ISBN: 9786556651217 |
| 02. Obra: PROJETO A SAUDE DOS DENTINHOS
ISBN: 9788555501494 |

E, por ser a expressão da verdade, o presente atestado é firmado na data aqui aposta.

São Paulo, 30 de Abril de 2024

VÁLIDO
ATÉ
29/07/2024

Fonte: Doc. 5515/25, p. 419.

Com efeito, a análise do processo revela que tal alegação de exclusividade foi utilizada como fundamento para, de forma indevida, vincular a aquisição de bens editoriais específicos — consubstanciados nas obras identificadas por ISBN — à contratação conjunta de kits de higiene bucal e de outros materiais pedagógicos de ampla competitividade, reunindo objetos distintos em um único pacote direcionado à contratação por inexigibilidade de licitação.

Embora a justificativa da contratação (Doc. 05515/2025, p. 369) 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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

separadamente das obras, o que configura, ao fim e ao cabo, o que se convencionou chamar de “venda casada”.

Os kits odontológicos (escova, creme dental, fio dental e estojo) constituem bens de consumo essenciais ao objeto pretendido, padronizados, amplamente disponíveis no mercado e 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), configurando elementos meramente acessórios em relação à política pública em foco.¹⁹

A vinculação artificial desses itens força a Administração a contratar produtos odontológicos essenciais — que deveriam ser licitados — por meio de procedimento restritivo, amparado em suposta exclusividade editorial dos itens meramente secundários, invertendo a lógica jurídica segundo a qual o acessório segue o principal. Aqui se dá o contrário, o acessório é que condiciona o principal para efeito de afastar o devido procedimento licitatório.

Não se identifica, nesse passo, 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.

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.

¹⁹ Basta ver, como demonstrado nesta Representação, que diversos outros municípios optaram por adquirir Kits contendo apenas os itens odontológicos essenciais, proporcionando a execução de mesma política pública a um custo muitíssimo inferior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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 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

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.

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:



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:

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, somada à falta de parecer técnico que comprove a indispensabilidade dos livros para a execução da política pública colimada, 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 Editoriais

Como exposto, a contratação analisada fundamentou-se na suposta exclusividade do fornecimento de determinadas obras literárias integrantes do kit de saúde bucal, mas a Administração jamais demonstrou por que esse material seria necessário, pertinente ou indispensável à composição dos kits de higiene bucal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Embora, como já dito, 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 (Doc. 5515/25, p. 369), 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, como já destacado, 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.

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:
[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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).

Do que se vê, não há neste caso 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.

A justificativa apresentada limita-se a uma afirmação genérica de unicidade do fornecedor, desacompanhada de elementos técnicos, estudos comparativos ou documentação idônea capazes de demonstrar, de forma objetiva, a efetiva inviabilidade de competição exigida pelo art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021.

De qualquer sorte, mesmo que houvesse nos autos comprovação inequívoca de se tratar de fornecedor único, não se pode olvidar que para a validade da contratação por inexigibilidade não basta a comprovação da alegada exclusividade, sendo imprescindível que a Administração demonstre que inexistente no mercado material similar capaz de atender à necessidade pública identificada.

Em outros termos, é necessário que se justifique tecnicamente a indispensabilidade daquele conteúdo dito exclusivo para a execução da política pública pretendida, o que não se verifica no caso concreto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Além de comprometer a fundamentação jurídica da inexigibilidade, a ausência de prova da inexistência da similaridade 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;

A ausência de demonstração da inexistência de material similar, aliada à falta de diligência mínima para sua averiguação, caracteriza violação grave aos deveres de cuidado, motivação e adequada instrução do processo administrativo.

Tal omissão compromete a legalidade, a transparência e a racionalidade da contratação, tornando insustentável a adoção da inexigibilidade no caso concreto.

A Administração não comprovou a inviabilidade de competição, tampouco demonstrou a exclusividade do objeto ou a imprescindibilidade das obras literárias para a execução da política pública, como exigem o art. 74, I, e o art. 72 da Lei n. 14.133/2021.

Desnecessário maior esforço para se concluir que há no mercado várias obras sobre o tema Saúde Bucal, inclusive em formato de cartilha, as quais poderiam atender às necessidades da municipalidade.

Tabela 05 – Material Infantil de Saúde Bucal.

Item	Título	Entidade	Link
------	--------	----------	------



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

1	Manual de saúde Bucal Infantil	RFB Editora	https://drive.google.com/file/d/165xoiwg53S3GsuHAnzT3lc8RcoElxFYC/view
2	Guia de Bolso do Programa Saúde na Escola - Saúde Bucal	Ministério da Saúde / Ministério da Educação	https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_bolso_pse_saude_bucal.pdf
3	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
4	Saúde Bucal e Nutricional - Vamos entender Melhor?	Universidade Federal do Tocantins	https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/IwB8tYvLSzmoFuETMmjRmQ...
5	Vamos aprender mais sobre saúde bucal	EDUFMA - Editora da Universidade Federal do Maranhão	https://www.edufma.ufma.br/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2021/03/E-book-Saude-Bucal-final-...
6	Cartilha Educativa para Divulgação e Orientação de Saúde Bucal	Universidade Brasil	https://universidadebrasil.edu.br/porta/biblioteca/cursos/informacoes/20210518095019.pdf

Esse conjunto evidencia que a contratação direta carece de suporte técnico e jurídico válido, revelando que a inexigibilidade foi empregada de forma inadequada e incompatível com o regime constitucional de licitações, impondo o reconhecimento da irregularidade e a necessidade de controle corretivo por esta Corte.

3.1.4. Ausência de Justificativa para a Quantidade Contratada

A definição adequada dos quantitativos constitui elemento essencial do planejamento das contratações públicas, devendo estar amparada em estimativas técnicas, memórias de cálculo e dados objetivos que assegurem a razoabilidade, a proporcionalidade e a economicidade do gasto público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

No caso em exame, o Processo Administrativo n. 1493/2024 não apresenta justificativa técnica clara e fundamentada para a quantidade de kits de saúde bucal adquiridos pelo Município de Alto Paraíso.

Como visto, inexistente Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência limita-se a indicar, de forma genérica, o objeto contratado, sem demonstrar como se chegou ao quantitativo definido.

Não foram juntadas memórias de cálculo, dados estatísticos da rede municipal de ensino, número de alunos atendidos, distribuição por unidades escolares, faixa etária dos beneficiários, histórico de consumo ou qualquer outro elemento que permitisse dimensionar, de forma objetiva, a real necessidade administrativa, em afronta direta ao art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021.

Tal conduta viola os arts. 11, 18, § 1º, IV, e 40, III, da Lei n. 14.133/2021, bem como os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da CF), especialmente considerando que, em contratações diretas por inexigibilidade, o afastamento do certame competitivo impõe rigor ainda maior na demonstração da razoabilidade dos quantitativos contratados.

A deficiência de planejamento revela-se ainda mais grave diante do fato de que, segundo informado pela Administração, embora tenham sido recebidos **1.529 kits** odontológicos em **03.07.2024, até agosto de 2025 apenas 331 unidades haviam sido efetivamente distribuídas**, circunstância que evidencia possível superdimensionamento da demanda e risco concreto de desperdício de recursos públicos, especialmente considerando a natureza de material de consumo vinculado a ações preventivas em saúde.

Nesse contexto, a alegação de que a distribuição teria sido postergada em razão da proximidade do período eleitoral não se sustenta. Além de não haver qualquer justificativa formal nesse sentido no Processo Administrativo n.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

1493/2024, inexistente vedação legal aplicável ao caso concreto, à luz da Lei n. 9.504/1997, notadamente porque o repasse dos recursos oriundos de emenda parlamentar ocorreu em 30.01.2024, portanto fora do período vedado que antecede o pleito eleitoral de 2024.

Ainda que se reconheça a relevância e a pertinência das ações administrativas voltadas à estruturação da política pública e à integração da entrega dos kits a atividades educativas, tal cenário evidencia, de forma ainda mais clara, a inexistência de planejamento prévio da contratação.

Ao que tudo indica, a aquisição foi realizada sem que houvesse definição prévia da estratégia de execução e da capacidade operacional do Município, sendo essas etapas postergadas para depois do recebimento do material – em sua grande maioria não distribuído até agosto de 2025, mais de um ano após o recebimento –, o que caracteriza falha grave de planejamento e afronta direta aos princípios do planejamento, da eficiência e da economicidade que regem as contratações públicas.

Ressalte-se, uma vez mais, que em contratações diretas por inexigibilidade, como ocorre no caso, a inexistência de competição impõe grau ainda mais elevado de rigor quanto à demonstração da razoabilidade e proporcionalidade dos quantitativos contratados, uma vez que se afasta o controle natural exercido pelo certame competitivo.

Assim, a ausência de justificativa técnica idônea para os quantitativos adquiridos, aliada à expressiva discrepância entre o volume contratado e a efetiva distribuição do material, compromete a legalidade e a racionalidade do gasto público, revelando possível contratação dissociada da real necessidade administrativa e da capacidade de execução do ente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Tal cenário evidencia risco concreto de desperdício de recursos públicos, seja pela imobilização indevida de bens em estoque, seja pela perda de utilidade do material ao longo do tempo, notadamente os itens odontológicos com data de validade, configurando violação grave ao dever de planejamento e aos princípios da economicidade, eficiência e gestão responsável, insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

3.2. Impropriedades na Estimativa da Despesa e Fragilidades 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.²¹

²¹ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

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

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

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Diversamente do que exige o modelo legal de contratações públicas, 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, validação técnica ou juízo de razoabilidade por parte do órgão demandante.

A estimativa prévia de custos, etapa indispensável do planejamento e voltada à avaliação da viabilidade da contratação e à escolha da solução mais vantajosa, deixou de ser realizada pela Administração, comprometendo de forma direta a racionalidade da contratação e a higidez do procedimento.

Essa conduta viola frontalmente o modelo legal de contratações públicas, instituído pela Lei n. 14.133/2021, que não permite a transferência ao particular de atividades típicas de planejamento, controle interno e avaliação de vantajosidade.

Extraí-se do processo administrativo que a pesquisa de preços realizada restringiu-se aos seguintes elementos: (i) proposta encaminhada pela empresa interessada, na qual constam dois produtos, denominados “Projeto a Saúde dos Dentinhos”, com valor unitário de **R\$ 209,90**, e “Sorriso Feliz – Bons Hábitos de Higiene Bucal”, com valor unitário de **R\$ 230,00**; e (ii) quadro de cotações compilado pelo Município, o qual reproduz, de forma integral, os valores informados pela própria empresa proponente.

Registre-se, ainda, que o orçamento apresentado pelo particular é datado de **30.04.2024** (Doc. 5515/2025, p. 374), portanto anterior à

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:

II - **estimativa de despesa**, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; [...]
VII - **justificativa de preço** [...] (grifei).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

própria instauração do processo em **03.05.2024** (p. 362), circunstância que reforça a inversão da lógica de planejamento e a dependência acrítica da Administração em relação à cotação do interessado.

Os documentos “quadro de cotações” e a “lista com a média dos valores cotados” (Doc. 5515/2025, p. 427-430) limita-se à mera indicação dos referidos valores, e aponta o valor global da contratação no montante de **R\$ 341.579,80**, sem qualquer demonstração de efetiva pesquisa de mercado ou de critérios técnicos que lhe confirmem validade.

A fragilidade do procedimento fica ainda mais evidente ao se constatar que o próprio Termo de Referência registra expressamente que o valor estimado “corresponde ao total de 1.529 kits (...) de acordo com orçamento enviado pela empresa”, revelando que a formação de preço foi integralmente dependente de cotação fornecida por um único fornecedor, sem qualquer validação por fontes independentes.

Figura 05 - Item 13 do Termo de Referência.

13- ESTIMATIVO DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

O valor estimado da aquisição dos kits de Saúde Bucal será de R\$ 341.579,80 (trezentos e quarenta e um mil, quinhentos e setenta e nove reais e oitenta centavos), correspondendo a um total de 1.529 (um mil, quinhentos e vinte e nove) Kits saúde bucal, sendo 502 kits direcionados aos alunos de Educação Infantil e 1027 kits aos alunos Ensino Fundamental I de acordo com orçamento enviado pela empresa presente no Termo de Referência.

Fonte: Doc. 5515/2025, p. 373-374.

Dessa forma, a estimativa de despesa foi construída com base em valores apresentados pelo próprio fornecedor, sem a comprovação de pesquisa de mercado independente, sem cotejo com contratações congêneres e sem observância das metodologias previstas no art. 23 da Lei n. 14.133/2021, circunstância que expôs a Administração a elevado risco de sobrepreço — risco este que deveria ter sido mitigado por mecanismos mínimos de governança, diligência e controle.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Por fim, a ausência de estimativa de despesa elaborada pela Administração e de justificativa de preço produzida por agentes públicos, aliada à utilização acrítica de informações fornecidas pelo particular, revela vício grave de planejamento e insuficiência da instrução processual, comprometendo a demonstração da economicidade e da vantajosidade da contratação e fragilizando, de forma substancial, a legalidade do procedimento adotado.

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.

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.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Porquanto, a ausência de estimativa de despesa elaborada pela própria Administração, a inexistência de justificativa de preço produzida por agentes públicos, baseada apenas em informações apresentadas pelo próprio fornecedor, revelam vício grave de planejamento e insuficiência da instrução processual.

3.2.1. Indícios de Sobrepreço/Superfaturamento na Contratação e no Pagamento

A análise dos elementos constantes dos autos, cotejada com o contexto empírico das contratações congêneres mapeadas no Estado de Rondônia (item 1.2 desta Representação), evidencia **indícios relevantes de sobrepreço na formação do preço contratual** e, adicionalmente, **risco concreto de superfaturamento**, considerando-se que a despesa foi liquidada e paga sem comprovação robusta do adimplemento contratual.

No que se refere ao possível **sobrepreço**, verifica-se que a Administração Municipal não elaborou estimativa prévia autônoma e independente, limitando-se a adotar referências apresentadas pelo próprio fornecedor, sem metodologia rastreável, sem validação técnica e sem cotejo adequado com parâmetros oficiais ou contratações similares realizadas em ambiente competitivo. Tal conduta, como dito, afronta diretamente os arts. 23 e 72, incisos II e VII, da Lei n. 14.133/2021, inviabilizando a demonstração da vantajosidade da contratação.

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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 fornecedores e a objetos compostos com inclusão de materiais acessórios de natureza editorial, além de se concentrarem em fornecedores recorrentes.

Embora não se trate de objetos absolutamente idênticos, a ausência de discriminação dos custos dos componentes do kit, especialmente dos itens odontológicos padronizados e amplamente disponíveis no mercado, aliada à inexistência de justificativa técnica individualizada, impede aferir se a majoração observada decorre de acréscimos efetivamente necessários ou de formação de preço dissociada da economicidade.

No caso específico de Alto Paraíso, a contratação reproduz características compatíveis com esse padrão de risco, ao aglutinar itens comuns e plenamente licitáveis com obras editoriais indicadas como exclusivas, ao adotar justificativas genéricas para a inviabilidade de competição e ao formar o preço sem análise crítica independente.

O contexto comparativo, portanto, não substitui a prova do caso concreto, mas funciona como elemento de reforço da plausibilidade dos indícios de sobrepreço já evidenciados nos autos.

Quanto ao eventual **superfaturamento**, registre-se que, embora sua caracterização definitiva dependa de apuração técnica específica da execução da despesa, os autos revelam que houve liquidação e pagamento sem documentação idônea de recebimento definitivo, sem relatórios de fiscalização, sem inventário dos itens entregues e sem comprovação objetiva da conformidade e da destinação total dos bens, circunstância que fragiliza a verificação do adimplemento contratual, conforme detalhado no tópico seguinte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Diante do panorama até aqui descortinado, impõe-se a atuação corretiva desta Corte, com a adoção de providências voltadas ao aprofundamento instrutório, à apuração técnica do preço e da execução e, se for o caso, à quantificação de eventual dano e responsabilização dos agentes envolvidos, em estrita observância ao contraditório e à ampla defesa, como ao final pleiteado.

3.3. Irregularidades no recebimento e na liquidação da despesa

A análise da execução e da fase de liquidação da despesa evidencia fragilidades relevantes no recebimento do objeto, em desconformidade com o art. 63 da Lei n. 4.320/1964 e com os arts. 117, 140 e 141 da Lei n. 14.133/2021, comprometendo a verificação do adimplemento contratual e, por conseguinte, a regularidade do pagamento efetuado.

Consoante se depreende dos autos, a contratação foi formalizada pela emissão da Nota de Empenho Ordinário n. 1352/2024 em 27.05.2024 (Doc. 5515/2025, p. 516-518), com emissão de Nota Fiscal n. 586 em 24.06.2024 (p. 519), Recebimento em 03.07.2025 (p. 521), Termo de Liquidação n. 1352/1 de 15.07.2024 (p. 553), Ordem de Pagamento n. 2879/2024 emitida em 24.07.2024 (p. 554), e pagamento efetivado em 24.07.2024 (p. 556).

Não obstante a sequência formal dos atos, não se identificam nos autos documentos idôneos e suficientes que comprovem o efetivo recebimento do objeto com a verificação quantitativa e qualitativa exigida pela legislação.

De início, observa-se que não foi juntado termo de recebimento definitivo elaborado por servidor ou comissão designada, mediante instrumento detalhado capaz de demonstrar o atendimento das exigências contratuais, conforme



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

impõe o art. 140, II, “b”, da Lei n. 14.133/2021 para o recebimento definitivo de compras.

Consta apenas uma declaração, datada de 03.07.2024 e assinada pela Sra. Neiva Rodrigues Castor, na qual se afirma ter “recebido do Centro de Formação e Capacitação de Profissionais em Educação Ltda. o material fornecido”.

Figura 06 - Declaração de Recebimento.


EDITORA E DISTRIBUIDORA

DECLARAÇÃO DE RECEBIMENTO

A Secretaria Municipal de Saúde de ALTO PARAÍSO-RO, vem por meio desta atestar o recebimento dos **PROJETOS: SORRISO FELIZ E A SAÚDE DOS DENTINHOS**, para atender a demanda da secretaria de Saúde do Município de Alto Paraíso-RO.

A seguir identificados:

NFe nº 586 serie 1	VOLUME	QUANTIDADE
PROJETO SORRISO FELIZ	103	1.027
PROJETO A SAÚDE DOS DENTINHOS	36	502

Declaro para os devidos fins e efeitos legais, que recebi do **Centro de Formação e Capacitação de Profissionais em Educação Ltda.**, o material fornecido conforme tabela acima descrita.

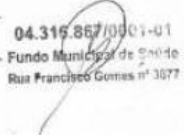
E por ser verdade, assino abaixo, conforme a data, para os devidos fins de direito.

Em: 03.07.2024


Assinatura

• Matrícula: _____

• CPF: 14497256863

Carimbo: 
04.315.867/0001-01
Fundo Municipal de Saúde
Rua Francisco Gomes nº 3577

Centro de Formação e Capacitação de Profissionais em Educação Ltda.
CNPJ: 07.681.440/0001-09, Ins. Estadual: 16.150.660-7, Ins. Municipal: 061743-1
Rua João da Mata, nº 604, Centro, Campina Grande-PB, CEP: 58.400-245
Fone: (35) 3343-8754 / 93655-0352, E-mail: comercial@ceieducacao.com.br

Fonte: Doc. 5515/2025, p. 521.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Com efeito, a Lei n. 14.133/2021 estabelece que, nas compras, o recebimento do objeto deve ocorrer, inicialmente, de forma provisória pelo responsável pela fiscalização, com posterior verificação da conformidade, e, ao final, de forma definitiva, por servidor ou comissão designada, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais (art. 140, II, “a” e “b”).²²

No caso em exame, entretanto, trata-se de documento unilateral, desprovido de conferência física, de *checklist* discriminando os componentes ou de qualquer detalhamento técnico que permita aferir a conformidade do que foi entregue com o contratado, em termos quantitativos e qualitativos, notadamente no que toca ao prazo de validade dos itens odontológicos.

Foi juntado também um Relatório Fotográfico (Doc. 05515/25, p. 535-537), subscrito pelos integrantes da Comissão de Recebimento indicada pelo Decreto n. 5.021/2024, composto por imagens em preto e branco, de baixa resolução, que retratam caixas e alguns kits.

Figuras 07 - Relatório Fotográfico.

²² Art. 140. O objeto do contrato será recebido: II - em se tratando de compras: a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais; b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS



PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO PARAÍSO
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER EXECUTIVO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE



PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO PARAÍSO
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER EXECUTIVO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

RELATÓRIO FOTOGRÁFICO

PROCESSO 1-1493-2024

NOTA DE EMPENHO 1352/2024

NOTA FISCAL 586 DE 24/06/2024

DECRETO COMISSÃO DE RECEBIMENTO 5021/2024

AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO KITS SAÚDE BUCAL



Fonte: Doc. 5515/2025, p. 535-536.

Nada obstante, as fotografias apresentadas não estabelecem vínculo inequívoco com a nota fiscal, tampouco individualizam os itens ou indicam informações essenciais como data, lote, validade ou especificações técnicas. Além disso, não comprovam conferência quantitativa ou qualitativa. Dessa forma, constituem apenas elemento acessório, incapaz de demonstrar a efetiva entrega integral do material ou sua conformidade técnica com o Termo de Referência.

Consta, ainda, uma certidão, assinada pelos membros da Comissão de Recebimento, que declara:

Figura 08: Certificação de Recebimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS



ESTADO DE RONDÔNIA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO PARAÍSO

CERTIFICO

Certifico e dou fé que nesta data, os materiais e/ou serviços constantes na presente Nota Fiscal (ID [359399](#)) foram recebidos e seus valores devidamente conferidos.

Alto Paraíso/RO, 10 de julho de 2024

Rua Marechal Cândido Rondon, 3031 - Centro - Alto Paraíso/RO CEP: 76.862-000
Contato: (69) 3534-2104 - Site: www.altoparaiso.ro.gov.br - CNPJ: 63.762.025/0001-42

	Documento assinado eletronicamente por NEIVA RODRIGUES CASTOR, TEC EM PROCESSAMENTO DE DADOS , em 10/07/2024 às 15:00, horário de Alto Paraíso/RO, com fulcro no art. 18 do Decreto nº 3.202 de 30/06/2020 .
	Documento assinado eletronicamente por ROBSON DE SOUZA MENEGUELLI, ASSESS DE APOIO ADMINIST. I , em 10/07/2024 às 15:20, horário de Alto Paraíso/RO, com fulcro no art. 18 do Decreto nº 3.202 de 30/06/2020 .
	Documento assinado eletronicamente por HEIDE BEZERRA DE OLIVEIRA, DIRETORA HPP OSVALDO CRUZ , em 10/07/2024 às 15:43, horário de Alto Paraíso/RO, com fulcro no art. 18 do Decreto nº 3.202 de 30/06/2020 .
	Documento assinado eletronicamente por PATRICIA CAMPOS STEDILE, BIOQUIMICO/FARMACEUTICO , em 11/07/2024 às 07:52, horário de Alto Paraíso/RO, com fulcro no art. 18 do Decreto nº 3.202 de 30/06/2020 .
	Documento assinado eletronicamente por GILVARISIO VASCONCELOS GOMES, COORDENADOR DE FROTA , em 11/07/2024 às 07:55, horário de Alto Paraíso/RO, com fulcro no art. 18 do Decreto nº 3.202 de 30/06/2020 .

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site transparencia.altoparaiso.ro.gov.br, informando o ID 359405 e o código verificador BADF7931.

Referência: [Processo nº 1-1493/2024](#) Docto ID: 359405 v1

Fonte: Doc. 5515/2025, p. 538.

Apesar da formalidade da assinatura, tal certidão não vem acompanhada de relatório de conferência detalhado a demonstrar a verificação física dos itens, nem descreve o procedimento técnico adotado pela Comissão.

Para que os atestados sejam considerados válidos, é necessária a presença de documentos complementares que demonstrem a conferência e a conformidade dos objetos recebidos.

Posteriormente, os autos registram: (i) parecer da Controladoria-Geral do Município, de 12.07.2024 (Doc. 5515/25, p. 544-546), sem evidência de conferência material dos bens; (ii) “Relatório de Entradas – Analítico” do almoxarifado (p. 548-551), que apenas registra a entrada dos itens em estoque, sem documentação técnica de verificação; (iii) emissão da Nota de Liquidação n. 1351/1



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

em 15.07.2024 (p. 553); e (iv) Ordem Bancária n. 2879/2024, de 24.07.2024, efetivando o pagamento ao fornecedor.

À luz do art. 63 da Lei n. 4.320/1964, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, devendo, no caso de fornecimento de bens, apoiar-se no ajuste ou instrumento equivalente, na nota de empenho e, sobretudo, nos comprovantes da entrega do material (§ 2º, I a III).²³

A irregularidade agrava-se porque, conforme informado no ofício de resposta e nos termos de recebimento individuais acostados, **apenas 331 dos 1.529 kits foram efetivamente distribuídos aos beneficiários.**

O processo **não traz qualquer documentação formal acerca da destinação dos 1.198 kits remanescentes**: não há evidência de controle de estoque adequado, registro de armazenamento, avaliação das condições de guarda, e controle de validade. Essa lacuna expõe o objeto a risco concreto de perecimento, extravio, deterioração ou desvio de finalidade dos bens, configurando falha grave na gestão e na fiscalização contratual.

Diante desse panorama, conclui-se que a despesa foi liquidada e paga sem a comprovação mínima exigível quanto ao efetivo recebimento e à conformidade técnica do objeto, caracterizando irregularidade grave na execução da despesa pública, com potencial risco de prejuízo ao erário, tornando clara a necessidade de apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos.

²³ Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Ademais, diante da **lacuna documental**, mostra-se necessária a determinação para que o Município comprove, perante essa Corte de Contas, a **efetiva existência, guarda e localização dos kits remanescentes**, mediante apresentação de documentação apta a comprovar a identificação do local de armazenamento, condições de conservação e validade dos produtos, bem como a indicação dos responsáveis pela guarda e pelo controle dos bens.

Diante do conjunto de falhas constatadas no recebimento, na fiscalização e na liquidação da despesa, evidencia-se que o pagamento foi realizado sem comprovação idônea do adimplemento contratual e da destinação integral dos bens adquiridos, comprometendo a rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos e a regularidade da despesa.

Tal contexto revela fragilidade grave dos mecanismos de controle e impõe a atuação corretiva desta Corte de Contas, com vistas ao saneamento das irregularidades e à adequada apuração das responsabilidades, em observância aos princípios da legalidade, da economicidade e da eficiência.

3.4. Contexto Externo de Risco Relevante nas Contratações por Inexigibilidade Envolvendo a Mesma Fornecedora

Além das irregularidades específicas constatadas no Processo Administrativo n. 1493/2024 do Município de Alto Paraíso, revela-se relevante registrar a existência de contexto externo de risco institucional, decorrente de contratações por inexigibilidade de licitação envolvendo a mesma empresa — **CENTRO DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO LTDA.** — no âmbito do Estado de Rondônia, igualmente fundamentadas na alegada exclusividade editorial.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, tramitou a Representação autuada sob o **Processo n. 03915/24-TCER**, na qual se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

analisou contratação direta realizada pela Secretaria de Estado da Educação – SEDUC, no bojo do Processo SEI/RO n. 0029.043647/2024-93, destinada à aquisição de material pedagógico voltado à preparação de alunos do ensino médio para o ENEM, com valor estimado de aproximadamente **R\$ 33.258.275,00**.

Naquela oportunidade, a unidade técnica consignou que a inexigibilidade foi fundamentada em atestado de exclusividade emitido pela Câmara Brasileira do Livro – CBL, porém sem a prévia elaboração de Estudo Técnico Preliminar, com escolha antecipada das obras, planejamento deficiente e ausência de avaliação comparativa das alternativas disponíveis no mercado, circunstâncias aptas a comprometer a legalidade da contratação direta.

No âmbito dessa Corte, referido processo foi posteriormente arquivado sem análise de mérito, em razão do desfazimento do ato administrativo pela própria SEDUC, após reunião realizada com a Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE em 12.12.2024, na qual foram acolhidas as orientações técnicas formuladas, antes da concessão de medida cautelar, bem como sem a instauração do contraditório e da ampla defesa.

Ainda no âmbito estadual, no **Processo SEI/RO n. 0002.004806/2023-51**, relativo à Agência Estadual de Vigilância em Saúde – AGEVISA, a Procuradoria-Geral do Estado emitiu o Parecer SEI/RO n. 0044726674, no qual concluiu pela impossibilidade de contratação direta por inexigibilidade, apesar da existência de fornecedor exclusivo para determinada cartilha educativa, ao fundamento de que o material não detinha caráter único, sendo plenamente substituível por outras soluções técnicas disponíveis no mercado ou passíveis de elaboração mediante procedimento competitivo, em afronta ao art. 74 da Lei n. 14.133/2021. Referida contratação possuía valor estimado de **R\$ 7.000.049,90**.

Esse conjunto de precedentes evidencia que a utilização da inexigibilidade de licitação para aquisição de materiais pedagógicos ou educativos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

associados à alegada exclusividade editorial, envolvendo a mesma empresa, tem sido objeto de questionamentos técnicos e jurídicos no âmbito estadual, especialmente quanto à ausência de planejamento prévio, à falta de demonstração da unicidade do objeto e à utilização do atestado de exclusividade como fundamento isolado para afastar a competição.

Tal contexto externo não implica juízo antecipado sobre o caso concreto, mas qualifica o risco da contratação ora examinada, reforçando a necessidade de atuação dessa Corte de Contas, com especial rigor na análise da motivação da inexigibilidade, do planejamento, da formação do preço e da execução contratual, a fim de evitar a consolidação de práticas incompatíveis com o regime constitucional e legal das contratações públicas.

4. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, considerando as irregularidades apontadas e a existência de indícios relevantes de sobrepreço e o risco concreto de superfaturamento decorrente de liquidação e pagamento sem comprovação robusta da execução, o Ministério Público de Contas requer seja:

I – recebida e processada a presente Representação, nos termos do art. 80, inciso I, da Lei Complementar n. 154/1996;

II – expedição de comando à Secretaria Geral de Controle Externo, por intermédio da unidade técnica competente, para a realização de análise técnica aprofundada, abrangendo:

a) a instrução minuciosa do Processo Administrativo n. 1493/2024, dos fatos e irregularidades narradas nesta



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Representação, sindicando as irregularidades aqui apontadas, sem prejuízo da detecção de outras inconformidades eventualmente identificadas;

b) a realização de análise técnica específica de preços, com cotejo entre o valor unitário contratado e parâmetros de mercado, contratações similares realizadas por procedimentos competitivos e demais referências oficiais, a fim de avaliar a existência e a extensão de eventual sobrepreço;

c) a realização de verificação técnica da execução do objeto, com aferição *in loco*, inclusive, quanto à efetiva entrega, conformidade, quantidade, qualidade, prazo de validade, destinação e documentação comprobatória dos itens adquiridos, visando apurar a ocorrência de pagamento sem lastro de liquidação ou superfaturamento, nos termos da legislação aplicável;

d) a identificação nominal e individualizada dos agentes públicos e privados envolvidos, com análise da extensão das condutas, do nexo causal e da eventual responsabilidade solidária ou concorrente, inclusive quanto à atuação (ou omissão) do controle interno;

e) a adoção de providência instrutória específica destinada a determinar que o Município comprove, perante esta Corte de Contas, a efetiva existência, guarda e localização dos kits remanescentes, mediante apresentação de documentação idônea que demonstre a identificação do local de armazenamento, as condições de conservação e validade dos produtos, bem como a indicação dos responsáveis pela guarda



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

e pelo controle dos bens, de modo a subsidiar a aferição *in loco* de que trata a alínea “c” *supra*;

III – assegurado o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados nesta Representação e àqueles que vierem a ser indicados no curso da instrução técnica, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal;

IV – julgada procedente a Representação, ao final, em sendo confirmadas as irregularidades, com a adoção das medidas corretivas e sancionatórias cabíveis, conforme as responsabilidades apuradas, inclusive mediante eventual conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, como procedimento adequado à eventual quantificação do prejuízo e à recomposição dos cofres públicos, nos termos da legislação vigente.

Porto Velho, 19 de dezembro de 2025.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador do Ministério Público de Contas