



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS, NO EXERCÍCIO DA RELATORIA (GCVCS) DAS CONTAS DO MUNICÍPIO DE NOVA MAMORÉ-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 **Marcélio Rodrigues Uchôa**, Prefeito Municipal, e do Senhor **Arildo Moreira**, Secretário Municipal de Saúde do Município de Nova Mamoré, em razão de irregularidades contratação direta – **Inexigibilidade n. 12/2024** - para “aquisição de matérias de consumo sendo estes kits educacionais com materiais de higiene bucal infantil por meio do Programa Saúde na Escola PSE mediante ao Projeto Bons Hábitos de Higiene Bucal pela Secretaria Municipal de Saúde SEMUSA.” (**Processo Administrativo n. 2019/2024 – ANEXO I**, p. 04-248), 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 **Nova Mamoré**, é necessário contextualizar o panorama que motivou a atuação deste Ministério Público de Contas no acompanhamento das aquisições de kits de higiene bucal no Estado de Rondônia.

As ações de promoção da saúde bucal, previstas na Política Nacional de Saúde Bucal – PNSB (Lei n. 14.572/2023)³ e no Programa Saúde na Escola – PSE (Decreto n. 6.286/2007),⁴ possuem indiscutível relevância social, especialmente por envolverem iniciativas de natureza preventiva, educativa e assistencial voltadas ao público infanto-juvenil.

Tais programas estruturantes do SUS incluem, entre suas estratégias, a oferta de materiais e atividades que favoreçam hábitos adequados de higiene e reduzam a incidência de agravos odontológicos na população escolar.

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

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

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

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

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,

⁵ Disponível em: <https://centralrondonia.com/noticia/ler/01jgw1z47sftkycb7a08hhjhd/ji-parana-compra-de-kits-de-saude-bucal-feita-por-isau-fonseca-sera-investigada-pelo-tce-e-mp>

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Campo Novo de Rondônia, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste, Machadinho do Oeste, Rolim de Moura e São Francisco do Guaporé.⁷

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

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

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

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.

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Em razão desses achados, foi expedida a Notificação Recomendatória n. 009/2025-GPAMM,⁹ que resultou na revogação do certame, confirmando a pertinência da atuação preventiva.¹⁰

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

1.2. Do Mapeamento das Contratações Municipais Realizadas em 2024

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

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

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

financiados por emendas parlamentares, no valor de **R\$ 2.678.114,60**, demonstrando a materialidade e relevância orçamentária do tema, chamando atenção a disparidade entre os preços praticados nas aquisições feitas com recursos não oriundos de emendas e aqueles observados nas contratações custeadas por emendas parlamentares, as quais se mostraram muito mais elevados.

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

Tabela 01 – Contratações com Recursos Não Oriundos de Emendas.

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&anomod=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.ouropretodoeste.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=5647&parametrotela=licitacao&anomod=2024&ug=2



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

							https://transparencia.ouropretodoeste.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/empenho/detalhe/empenho&pkemp=17494&cd_ug=10&parametrotela=licitacao
5	Porto Velho	Pregão Eletrônico 005/24 - ARP 002/2024	9.442	R\$ 69.398,70	R\$ 7,35	COMEPI PRODUTOS COMERCIAIS LTDA (11.768.299/0001-45)	https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/despesas/compras/7329
			28.304	R\$ 220.641,44			

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

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

Tabela 02 – Contratações com Recursos de Emendas Parlamentares.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

3	Colorado do Oeste	R\$ 233.000,00	Inexigibilidade n. 20/2024	1582	R\$ 233.123,52	R\$ 147,36	FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29)	https://transparencia.coloradodoeste.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=1421&parametro=licitacao&anomod=2024	0005.005955/2023-16
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&pke=308&cdug=3&parametro=licitacao	0005.005956/2023-52
5	Monte Negro	R\$ 205.000,00	Inexigibilidade 36/2024	1391	R\$ 204.997,76	R\$ 147,36	FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA (004.290.917/0001-29)	https://athus4.montenegro.ro.gov.br/transparencia/processo_compras/https://athus4.montenegro.ro.gov.br/transparencia/documento/ver/A5A1673B134AD8FB26E61B4B8F717344ED9CDCEA/	0005.005958/2023-41
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/edits/15884109000106/2025/4	0005.005959/2023-96
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=licitacao&anomod=2024	0005.005056/2023-13 0005.005058/2023-02
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/	0005.005960/2023-11
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&exercicio=2024&empenho=1212&act	0005.005961/2023-65



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

								ive=pagamentos	
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.vale.do.anari.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\$ 230,00 ¹²	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=	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

								1&exercicio=2024&exerciciolicitacao=2024&tipoLicitacao=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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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

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

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

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

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.

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, os quais conferem especial relevo ao procedimento de igual natureza detectado em **Nova Mamoré**, objeto desta Representação, cujas características se alinham às tendências verificadas no panorama estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

1.3. Da Contratação Realizada pelo Município de Nova Mamoré **- Processo Administrativo n. 2019/2024**

No curso das ações fiscalizatórias preventivas acima indicadas, identificou-se que o Município de **Nova Mamoré** realizou contratação, por inexigibilidade de licitação, no exercício de 2024 destinada à “contratação de Empresa Especializada para o Fornecimento de Kits didáticos e Pedagógicos para fins de orientação voltada para o desenvolvimento de bons hábitos de higiene bucal, visando a prevenção de doenças bucais, de acordo com as especificações previstas no Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos e Termo de Referência”.

Com fundamento no art. 43 da Lei Complementar n. 93/1993 e no art. 83 da Lei Complementar n. 154/1996, esta Procuradoria de Contas expediu o Ofício n. 079/2025-GPAMM, em 15.08.2025, requisitando à Prefeitura de **Nova Mamoré** a remessa integral do Processo Administrativo n. 2019/2024, a fim de esclarecer a condução das contratações realizadas sob o mesmo objeto.

Em resposta à requisição, por meio do Ofício n. 484-GP/PMNM/2025, o Prefeito Municipal encaminhou o **Processo Administrativo n. 2019/2024 (ANEXO I, p. 04-248)**, sustentando que a documentação remetida contempla toda a execução contratual, desde a fase de contratação até a efetiva liquidação.¹³

Segundo o responsável, os documentos comprobatórios — tais como atestados de recebimento e notas fiscais — encontram-se devidamente anexados, justificando que eventuais variações em suas nomenclaturas decorrem de peculiaridades dos trâmites administrativos internos.

O gestor também encaminhou **documentação adicional (ANEXO I, p. 249-458)** contendo a relação das unidades escolares beneficiadas, além de registros fotográficos e audiovisuais da entrega dos kits educacionais, com o intuito de comprovar a efetiva entrega dos materiais aos alunos beneficiados.

¹³ Encaminhados ao MPC por meio do Ofício n. 484 – GP/PMNM/2025 (Documento n. 05635/25).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A contratação ora examinada – referente ao exercício de 2024 – tem o valor global de **R\$ 429.259,68** e foi formalizada por **inexigibilidade de licitação**, ratificada e homologada em 23.10.2024, em favor da empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA** (CNPJ 04.290.917/0001-29).¹⁴

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 aprovado pela Resolução n. 642/2024-SESAU/CIB (*Ad Referendum*).

O repasse ocorreu em duas etapas distintas, sendo inicialmente creditado o montante de **R\$ 53.375,02**, em **30.01.2024** (OB n. 2024OB004069), conforme Processo SEI n. 0005.005056/2023-13 (**ANEXO II**, p. 61). Posteriormente, em **19.02.2024**, foram creditados os valores de **R\$ 81.202,50** (OB n. 2024OB010476), **R\$ 177.407,48** (OB 2024OB010477), **R\$ 55.953,50** (OB n. 2024OB010478), e **R\$ 64.116,52** (OB n. 2024OB010492), segundo Processo SEI 0005.005058/2023-02 (**ANEXO II**, p. 95-98).¹⁵

Conforme se verifica do processo administrativo de contratação, a Administração concebeu o objeto como um **“projeto integrado”** voltado à prevenção e conscientização em saúde bucal no âmbito do Programa Saúde na Escola (PSE), destinado a assegurar a entrega conjunta de **material de uso individual do aluno**, consistente em kit de higiene bucal, e de **material de suporte didático e pedagógico**, direcionado ao trabalho docente e à sensibilização de alunos e famílias.

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

¹⁴ Publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia (AROM), de 24 de outubro de 2024, Edição: Ano XVI, n. 3842, pág. 80-81.

¹⁵ O Município de Nova Mamoré recebeu dois repasses formalizados em processos SEI distintos, embora vinculados ao mesmo plano de trabalho.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

editoriais registradas por ISBN, estas invocadas como fundamento para a contratação direta.

Examinado o processo administrativo remetido a esta Procuradoria de Contas, foram identificados diversos vícios que comprometem a regularidade da contratação, os quais serão detalhadamente expostos mais adiante nos tópicos atinentes ao mérito.

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. 154/1996,¹⁶ na qualidade de órgão constitucionalmente incumbido da defesa da ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas.

A matéria aqui submetida insere-se de modo inequívoco 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. 2019/2024 pelo Município de Nova Mamoré – 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.

¹⁶ 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

É, pois, inequívoco o cabimento da presente representação, que visa à apuração dos consistentes indícios de desvios de conduta administrativa, aforada 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 Vícios de Motivação; 3.2. Impropriedades na Estimativa da Despesa e Fragilidades na Justificativa do Preço 3.3. Indícios de Sobrepreço e Risco de Superfaturamento na Contratação e no Pagamento; 3.4. Irregularidades no Recebimento e na Liquidação da Despesa; e 3.5. Contexto Externo de Risco Relevante nas Contratações por Inexigibilidade Envolvendo a Mesma Fornecedora.**

A seguir, cada um desses pontos será detalhadamente examinado, à luz da legislação aplicável e dos elementos constantes dos autos.

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 comerciais 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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 eleita (bem ou serviço) atende a essas especificidades; e **(iii)** prova documental idônea e atual da exclusividade comercial do fornecedor.¹⁷

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

Todavia, a análise do Processo Administrativo n. 2019/2024 (ANEXO I, p. 04-248) 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. Aglutinação Indevida de Itens e Violação ao Dever de Parcelamento do Objeto

¹⁷ VIRTU Gestão Pública. Inexigibilidade por fornecedor exclusivo. Disponível em: <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>. Acesso em: 27 fev. 2026.



Figura 01 – Descrição – Termo de Referência

Fonte: Processo Administrativo n. 2019/2024 – (Anexo I, p. 21/22).

17



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS



SEI: Fundo Municipal de Saúde de Nova Mamoré, inscrito no CNPJ nº 23.898.304/0001-76, sediada na Av. Dom Pedro II, 7096 Nova Mamoré, RO, CEP 76.867-000

ATESTADO DE EXCLUSIVIDADE PARA EDITORA - ISBN

O SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS (SNEL), inscrito no CNPJ nº 07.341.894/0001-21, com sede na Rua da Ajuda, s/nº, 11º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20040-060, no ato das diligências constantes de seu Estado Social e com base na documentação apresentada para análise, declara-se conforme ao SNEL, para todos os efeitos de direito, que a Agência (Estado de Rondônia) possui em sua base de dados a seguinte obra: **ATLANTA** que a FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA, inscrita no CNPJ nº 04268911000130, sediada na Av. Almirante Nóbrega, 1000 ESCRITORIO 206 CUNHA, ALPHAVILLE, CENTRO INDUSTRIAL E EMPRESARIAL (L.P.S.), GARDÊNIA, SP, CEP 06464-080, para fins de análise de direito no art. 14, I, § 1º, da Lei nº 14.132/2021 e Lei nº 14.770/2023, que trata da regulamentação de direitos de obra, se encontra **EXCLUÍDA** de edição, publicação, reprodução, distribuição e comercialização, em todo o território nacional, tal como registrado no ISBN (sistema internacional).

01. Cópia: Retornando com três (3) dias úteis a partir da data de emissão do documento.

Assin: J. A. Fardesoni
E-mail: jafardesoni@snel.org.br

02. Cópia: Retornando com três (3) dias úteis a partir da data de emissão do documento, para efeito de análise e de publicação.

Assin: J. A. Fardesoni
E-mail: jafardesoni@snel.org.br

É, por isso, a responsabilidade da validade, a presente declaração é fornecida no data aqui acima.

Rio de Janeiro, 20 de Agosto de 2024.





Fonte: Processo Administrativo n. 2019/2024 – (Anexo I, p. 81).

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.

Não há nos autos fundamentação técnica ou econômica que demonstre a inviabilidade de parcelar o objeto, de modo a adquirir os kits odontológicos e o suporte pedagógico genérico (itens de ampla competitividade) separadamente das obras, o que configura, ao fim e ao cabo, o que reconhecidamente chamamos de “venda casada”.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

restrita (editoras e distribuidoras), configurando elementos meramente acessórios em relação à política pública em foco.¹⁸

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.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Conta 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 dispendo 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.

¹⁸ Basta ver, como demonstrado nesta Representação, que diversos outros municípios optaram por adquirir Kits contento 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

[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 (Súmula 08/2014).¹⁹

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:

¹⁹ 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

- 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:

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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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.

3.1.2. Ausência de Justificativa Técnica para Escolha das Obras Literárias

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 exclusivamente esse material – dentre tantos outros existentes no mercado – seria indispensável à composição dos kits de higiene bucal.

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 (ANEXO I, p. 149-150), inexistente demonstração técnica de que um livro específico — ou qualquer outro material impresso — seja 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 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, dentre tantos outros similares existentes no mercado, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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:

[...]

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.

Nota-se dos autos que a justificativa apresentada se limita 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Em outros temas, 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.

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.

Infere-se dos autos que após manifestação da Procuradora-Geral do Município opinando pela possibilidade jurídica de contratação direta por inexigibilidade de licitação, a Administração Municipal procedeu à adjudicação e, na sequência, à homologação (ANEXO I, p. 165-166) do processo de inexigibilidade em favor da empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**²⁰

Após a publicação do ato, o processo seguiu para manifestação do controle interno, que formulou a seguinte recomendação à SEMUSA (ANEXO I, p. 173-176):

[...] A recente manifestação do TCE-RO em casos semelhantes enfatizou que a inexigibilidade de licitação exige uma comprovação criteriosa de que o material contratado é único e não possui substitutos com capacidade funcional similar. Em razão disso, e como medida para atender ao princípio da impessoalidade e evitar questionamentos quanto ao direcionamento, recomenda-se que a SEMUSA apresente uma justificativa detalhada das características específicas do material pedagógico que tornam os kits singulares e indispensáveis ao Projeto Bons Hábitos de Higiene Bucal.

²⁰ Diário Oficial dos Municípios de Rondônia - ANO XVI, Edição n. 3842, p. 81 (p. 169-170).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Diante do exposto, recomendamos:

Dado que há outros materiais pedagógicos no mercado com propósitos educacionais e de higiene bucal, a SEMUSA deve justificar tecnicamente as razões pelas quais o material contratado se diferencia dos demais, comprovando que não há outras alternativas que possam atender aos objetivos propostos com a mesma eficácia. Essa justificativa deve incluir:

1. **Descrição dos aspectos exclusivos e diferenciais do kit que se alinham com os objetivos do PSE.**
2. **Comparativo de funcionalidades entre os materiais propostos e outros disponíveis no mercado, evidenciando a singularidade pedagógica, lúdica ou técnica do material.**

III - OBSERVAÇÕES:

Os Agentes Públicos serão responsabilizados administrativamente pelo dano causado à Fazenda Pública, caso fique comprovado o superfaturamento de preços, sem prejuízos de outras sanções civis e criminais cabíveis.

A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37/CF).

Mesmo após a aludida recomendação do controle interno, a Administração Municipal apresentou a denominada “Justificativa para a Contratação por inexigibilidade da Empresa Free Press”, subscrita pelo Secretário Municipal de Saúde Arildo Moreira, no qual apenas se limitou a copiar o que a própria empresa trouxe em sua proposta comercial, não trazendo nenhum dos elementos exigidos pela lei e ressaltados pela Controladoria (ANEXO I, p. 177-181):

Figura 04 – Justificativa para contratação de fornecedor



Prof. Msc. Dr. Renato Pauli da Costa, ID# 00: 48521 é médico e pós-graduado em Implantação, pela UNESP e FEA/USP. Especialista em Infecções Bacterianas pela FEA/USP. Atua geralmente em Cirurgia Avançada em Implantes e em Pós-graduação sobre Implantes pela FEA/USP. Possui: Coordenação do Curso de Especialização em Implantação, na UNICASP e membro da Academia Americana de Odontologia.

Nessa vereda uma vez comprovadamente preenchido os requisitos acima mencionados entendemos pela regular contratação da empresa especializada, eis que são incomparáveis inviabilizando a competição. A realização de licitação poderia transportar na aquisição de um serviço de qualidade imprópria.

Documento de 53 pág(s) assinado eletronicamente por Adilson Moreira de Medeiros e/ou outros em 04/03/2026.
Autenticação: ECFF-DBEA-CAGD-PPMG no endereço: <http://www.tce.ro.gov.br/validardoc>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Com efeito, 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
1	Manual de saúde Bucal Infantil	RFB Editora	https://drive.google.com/file/d/165xoiwg53S3GsuHAnzT3Ic8RcoElxFYC/view
2	Guia de Bolso do Programa Saúde na Escola - Saúde Bucal	Ministério da Saúde / Ministério da Educação	https://bvsms.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/1wB8tYvLSzmoFuETMmjRmQ...
5	Vamos aprender mais sobre saúde bucal	EDUFMA - Editora da Universidade Federal do Maranhão	https://www.edufma.ufma.br/wp-content/uploads/woocommerce_upload/2021/03/E-book-Saude-Bucal-final-...
6	Cartilha Educativa para Divulgação e Orientação de Saúde Bucal	Universidade Brasil	https://universidadebrasil.edu.br/portal/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 essa Corte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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. 14.133/21.

Embora o art. 23 da nova lei de licitações 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

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, a função de estimativa e justificativa de preço, sem qualquer análise crítica, validação técnica ou juízo de razoabilidade por parte do órgão demandante, que na prática se portou como se demandado fosse, em descabida inversão de papéis.

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.

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

A estimativa prévia de custos, etapa indispensável do planejamento e voltada à avaliação a 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.

Logo após a elaboração do Termo de Referência e da solicitação de compra, foram acostadas aos autos duas propostas de preços: uma da empresa **CEI EDITORA & DISTRIBUIDORA**, no valor total de **R\$ 698.828,70** (ANEXO I, p. 28-29), e outra da **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, no valor de R\$ 429.259,68 (p. 35).

Contudo, observa-se uma grave lacuna na instrução processual, uma vez que não consta a formalização das solicitações de cotação por parte do ente municipal, as datas em que tais pedidos teriam sido realizados, nem a metodologia empregada para a coleta desses preços.

A despeito dessas omissões, o quadro de cotações (p. 55) foi formalizado com base apenas nesses dois orçamentos, culminando na escolha da proponente vencedora, conforme se vê a seguir:

Figura 06 – Quadro Comparativo de Preços.



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

FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
CNPJ : 20.990.100/0001-15
Página 1 de 1
QUADRO DE COTAÇÕES

CODIGO	DATA	DESCRIÇÃO
12031024	02/10/2024	Aquisição de materiais de consumo sendo estes kits educacionais com materiais de higiene bucal
12031024	02/10/2024	UNIVERSIDADE LUIZ
12031024	02/10/2024	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
DENSO MARQUES AZEVEDO		
PRODUTO		
NOME BASE DO PRODUTO		UNIDADE: 12031024
1 - 010.001.484 - KIT DO ALUNO COM CITO HISTÓRIAS E ATIVIDADES TEMÁTICAS FORMATO - KIT		2013
PREÇO UNITÁRIO		
CODIGO	NOME	VLR UNIT TOTAL
12031024	KIT DO ALUNO COM CITO HISTÓRIAS E ATIVIDADES TEMÁTICAS	167,50 424.354,18
12031024	KIT DO ALUNO COM CITO HISTÓRIAS E ATIVIDADES TEMÁTICAS	167,50 424.354,18
PROPOSTA VENCEDORA		VLR UNIT TOTAL
12031024	KIT DO ALUNO COM CITO HISTÓRIAS E ATIVIDADES TEMÁTICAS	167,50 424.354,18
PREÇO VENCIMENTO		167,50 424.354,18
RELACIONAMENTO DE PROPOSTAS PARTICIPANTES		
CODIGO	PROPOSTAS	VALOR
12031024	CITO HISTÓRIAS E ATIVIDADES TEMÁTICAS	424.354,18
12031024	KIT DO ALUNO COM CITO HISTÓRIAS E ATIVIDADES TEMÁTICAS	424.354,18
RELACIONAMENTO DE PROPOSTAS VENCEDORAS		
CODIGO	PROPOSTAS	VALOR
12031024	KIT DO ALUNO COM CITO HISTÓRIAS E ATIVIDADES TEMÁTICAS	424.354,18
TOTAL DAS PROPOSTAS VENCEDORAS		424.354,18

Aprovado por: _____
Digitado por: _____

Fonte: Processo Administrativo n. 2019/2024 – ANEXO I, p. 55.

Dessa forma, a estimativa de despesa foi construída com base em valores apresentados – sem qualquer solicitação formal nos autos – 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, além de expor a Administração a elevado risco de sobrepreço, torna ainda mais questionável a posterior justificativa de inexigibilidade de licitação.

Além disso, causa estranheza o fato de a Administração ter fundamentado a contratação na inviabilidade de competição quando a sua própria pesquisa preliminar revelou um cenário de mercado – notório, aliás – que infirma a tese de exclusividade.

É emblemático que na cotação apresentada pela empresa **CEI EDITORA & DISTRIBUIDORA** constem expressamente kit de higiene bucal – “**Sorriso Feliz: Bons Hábitos de Higiene Bucal**” - composto por outras obras literárias (ANEXO I, p. 28), o que comprova a existência de múltiplos fornecedores aptos a atender ao objeto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Tal fato não apenas descaracteriza a exclusividade necessária para a inexigibilidade, como também evidencia uma incongruência insanável: se há pluralidade de ofertas no mercado, a inexigibilidade do certame licitatório carece de amparo fático e jurídico.

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.

Ademais, verifica-se que, após a proposta da empresa e integrando o conjunto de seus documentos de habilitação, foram acostadas notas de empenho relativas aos municípios de Monte Negro, São Miguel do Guaporé e Candeias do Jamari (ANEXO I, p. 123-126). Em todos esses registros, adotou-se o preço unitário invariável de **R\$ 147,36**, independentemente da diversidade na composição dos kits para diferentes faixas etárias.

Tal circunstância demonstra a atuação em rede da empresa no Estado de Rondônia, replicando uma dinâmica operacional padronizada para consolidar sua inserção no mercado local.

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 o 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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

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

3.3. Indícios de Sobrepreço e Risco de 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 artigos 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

das contratações municipais realizadas em 2024, que revelou que **kits adquiridos com recursos não oriundos de emendas, compostos apenas por itens essenciais** (escova, creme dental, fio dental e estojo), apresentaram valores unitários substancialmente inferiores, em geral, entre **R\$ 3,48 e R\$ 14,49**, obtidos por meio de procedimentos competitivos.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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.

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.

3.4. 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 por simples nota de empenho/ordem de fornecimento, tendo sido emitida a Nota de Empenho Ordinário n. 2578/2024, de 28.11.2024 (ANEXO I, p. 201-203), correspondente à Nota Fiscal n. 095/2024, de mesma data (ANEXO I, p. 206), cujo pagamento foi efetivado em 30.01.2025 (ANEXO I, p. 247).

Todavia, verifica-se a ausência de documentos idôneos que comprovem o efetivo recebimento do objeto, bem como a indispensável verificação quantitativa e qualitativa exigida pela legislação regente.

Sob o aspecto formal, consta dos autos certificado de recebimento na nota fiscal em 07.01.2025, assinado por Elisângela da Silva, o qual serviu de base para a juntada do Termo de Liquidação n. 2578/1 (ANEXO I, p. 208).

Figura 07 – Nota Fiscal com recebimento.



Fonte: Processo Administrativo n. 2019/2024 – ANEXO I, p. 206.

Figura 08 – Termo de recebimento definitivo (p. 212-214).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

5 - FISCAL DA ENTREGA
_____ José Deynax de Sousa _____ Brady Cristian Ferreira Fochesatto _____ Nova Mamoré 05 de janeiro de 2024.
6 - AUTORIZAÇÃO PARA FATURAMENTO
GESTOR AUTORIZA-SE a CONTRATADA a faturar os serviços executados relativos ao empenho 2458/2024, tendo em vista que os materiais solicitados foram entregues em conformidade com a descrição da contratação no empenho, dentro do prazo previsto para a entrega, diante das condições atualizadas da empresa, não se vê nenhuma ocorrência que impeça a liquidação da nota fiscal 025 no valor discriminado no item 4, acima. _____ FRANCELY SCARMIGN DE OLIVEIRA 046.588.182-03 Nova Mamoré 05 de janeiro de 2024

End.: Ministério do Município de Nova Mamoré-RO - SCMPA - E-mail: scmpa@novaamorero.gov.br
Av. G. Petróliu, nº 1586, bairro João Francisco Otárcio, Nova Mamoré-RO - CEP: 76.873-000 - Fone: (68) 3644-2854

Fonte: Processo Administrativo n. 2019/2024 – ANEXO I, p. 212-214.

Com efeito, não foi juntado aos autos instrumento detalhado – que deveria se materializar no referido Termo de Recebimento Definitivo – capaz de demonstrar o atendimento das exigências contratuais, conforme impõe o art. 140, II, “b”, da Lei n. 14.133/2021 para o recebimento definitivo de compras.

Como visto, o que consta dos autos é apenas um carimbo e rubrica apostos na Nota Fiscal, sem *checklist* dos componentes do kit, sem indicação de quantidades conferidas, sem descrição de eventuais inconformidades, além de referido termo de recebimento inválido e ineficaz, sem assinatura dos servidores indicados como responsáveis pelo recebimento e sem referência a procedimentos de verificação, o que fragiliza a comprovação do adimplemento.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

bens, apoiar-se no ajuste ou instrumento equivalente, na nota de empenho e, sobretudo, nos comprovantes da entrega do material (§ 2º, I a III).²²

No caso concreto, a inexistência de documentação idônea de recebimento demonstra que a liquidação foi processada sem lastro probatório suficiente, em afronta direta às exigências legais.

A gravidade do cenário é acentuada pela cronologia e pela natureza das intervenções do Controle Interno.

Em parecer assinado pelo Controlador-Geral em 30.01.2025 — data posterior, portanto, à própria liquidação da despesa — ao analisar os autos, o órgão de controle interno limitou-se a apontar falhas procedimentais, recomendando a regularização de documentos como a portaria de designação de servidores e a reelaboração formal do termo de recebimento (ANEXO I, p. 234):

A) que seja juntada a Portaria de designação dos Servidores que firmaram o Termo de Recebimento;

B) que caso não haja a portaria de designação formal dos Servidores que o respectivo Termo seja reelaborado e juntado aos autos com assinatura dos Servidores que estejam formalmente designados;

D) que seja juntada as certidões indicadas no checklist como ausentes (não consta)

E) Que seja juntada a Declaração de Optante pelo Simples Nacional;

F) Que a Secretaria se atente no Recebimento dos Materiais, recomendando-se que promova a instituição de Comissão de Recebimento de Materiais Hospitalares (Medicamentos, Materiais Pensos, Materiais Permanentes Hospitalares) e Comissão de Recebimento de Materiais de Consumo e Permanente (alimentação, limpeza, higienização, Veículos, Computadores e demais equipamentos permanentes não vinculados a hospitalares);

III – CONCLUSÃO

Ante as observações e apontamentos realizados nos autos, **recomenda-se, com ressalva, o pagamento da despesa, desde que atendidas as recomendações do Órgão de Controle Interno**, quando da liberação dos itens registrados. Caso o gestor da pasta entenda necessário a continuidade dos autos sem atendimento das recomendações deverá manifestar-se formalmente nos autos, desde que pautado e dentro dos

²² 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

ditames impostos pelos princípios da administração pública. (Grifos originais).

Embora as recomendações possuam caráter instrutório, observa-se que o Controle Interno não adentrou no mérito da conformidade material do objeto, uma vez que sua manifestação se restringiu ao saneamento formal e omitiu o aspecto fulcral para a validade da despesa: a correspondência fática entre o contratado e o entregue.

Ao concluir pela recomendação de pagamento 'com ressalvas' mediante o simples atendimento de formalidades, o órgão acabou por cancelar uma liquidação que, na origem, carecia de qualquer comprovação de adimplemento.

Buscando sanear o processo, a Administração acostou a Portaria n. 507-GP/2024 (ANEXO I, p. 236) e um novo Termo de Recebimento Definitivo (ANEXO I, p. 240-243), subscrito em fevereiro de 2025.

Contudo, o documento padece das mesmas fragilidades anteriores: apresenta apenas dois registros fotográficos dos kits abertos, sem detalhamento técnico ou conferência quantitativa que atenda ao art. 140, II, 'b', da Lei nº 14.133/2021.

Soma-se a isso o fato de a data de referência do novo termo retroagir a 06.01.2024, evidenciando uma inversão de fases, visto que a liquidação e o pagamento (ANEXO I, p. 246-247) precederam a formalização do recebimento.

Tal prática afronta os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, que condicionam o pagamento à prévia liquidação baseada na prova inequívoca da entrega do objeto.

De mais a mais, quanto à **documentação complementar encaminhada pelo gestor** (ANEXO I, p. 249 e 458) — composta por registros audiovisuais e listas de escolas contempladas —, observa-se que tais elementos não suprem a precariedade da instrução processual.

Embora apresentadas sob o pretexto de garantir transparência, as listas constantes carecem de assinatura de servidor responsável e de identificação inequívoca de quem efetuou a entrega.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A existência de meras marcações de conferência ao lado do nome de cada aluno, desacompanhada de recibos individuais ou atestes formais, não constitui prova idônea de distribuição, permanecendo o processo sem o suporte documental necessário para validar a execução contratual.

Figura 9 – Exemplo de Lista com nome de alunos e sinais de conferência

Turma 3 anos- Tarde

Nº	Aluno (a)	Data de nascimento	
01	Agatha Lorena Pessoa dos Santos	06/03/2021	703007887865777 ✓
02	Arthur da Silva do Carmo	17/07/2021	700405795148250 ✓
03	Arthur Gabriel Mendes (integral)	10/01/2022	899006269950674 ✓
04	Ayellen Ramos Prata (integral)	22/12/2021	700007244491705 ✓
05	Ayila Elciah Lucinda de Souza	25/08/2021	700506502125355 ✓
06	Bernardo Ramos de Carvalho (integral)	14/03/2022	707606282709391 ✓
07	Daniels Paulino da Silva	13/06/2021	704208756622383 ✓
08	Davi Gomes da Cruz	25/10/2021	708007859188325 ✓
09	Elôa Valentina Guimaraes Silva	24/08/2021	701003865874498 ✓
10	Heitor Emanuel Alves oliveira (larido)	16/11/2021	700808920600984 ✓
11	Igor Luan Souza dos Santos	17/04/2021	708109609321510 ✓
12	Laura Mendes dos Santos (integral)	07/05/2021	898006233589135 ✓
13	Liz Emanuelle Reis Dutra (integral)	29/07/2021	706008870610342 ✓
14	Maisa das Neves Ferreira	08/08/2021	706202045373365 ✓
15	Maria Emanuelly de Oliveira Felício	08/02/2022	898006276965209 ✓
16			
17			97

Fonte: ANEXO I, p. 250.

Quanto aos registros fotográficos (ANEXO I, p. 451-455), embora retratem alunos em atividade de escovação, as imagens revelam apenas a posse de estojos com itens de higiene, sem qualquer evidência da entrega do material pedagógico que deveria compor o kit integral. Essa lacuna visual, somada à ausência de assinaturas, datas e identificação funcional nos documentos de controle, impede a validação da autenticidade das informações e confirma que o registro é insuficiente para atestar o adimplemento total das obrigações contratuais, evidenciando, no máximo, uma entrega parcial.

Figura 10 – Fotografia encaminhada pelo gestor.



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



Fonte: Documentação encaminhada pelo gestor - ANEXO I, p. 453.

Figura 11 – Fotografia encaminhada pelo gestor.



Fonte: Documentação encaminhada pelo gestor - ANEXO I, p. 455.

Somado às fragilidades documentais, o *link* para o vídeo institucional no qual a Prefeitura de Nova Mamoré divulga o “Programa Saúde Bucal nas Escolas”, reforça a insuficiência das provas de entrega (ANEXO I, p. 456).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

À semelhança do registro fotográfico, a mídia foca na divulgação institucional e não na comprovação do adimplemento contratual, uma vez que exhibe apenas a posse de estojos de higiene, omitindo o material pedagógico.

O único momento em que o kit completo é visualizado ocorre quando uma supervisora o exhibe de forma isolada, sem qualquer evidência de sua efetiva distribuição ao público beneficiário.

Figura 12 – Captura de tela vídeo “Programa Saúde Bucal nas Escolas”.



Fonte: Link informado na documentação encaminhada pelo gestor – ANEXO I, p. 456.

De igual modo, o vídeo institucional referente ao “Programa Saúde Bucal nas Escolas” não supre as omissões constatadas, pois, à semelhança das fotografias analisadas, limita-se a exibir crianças portando apenas os estojos de higiene, sem o material pedagógico que deveria compor o kit integral.

A natureza meramente promocional da mídia é evidenciada pelo fato de que o kit completo aparece apenas uma vez, manuseado isoladamente por uma supervisora escolar, sem qualquer demonstração de sua distribuição efetiva aos alunos.

Figura 13 – Captura de tela vídeo “Programa Saúde Bucal nas Escolas”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS



Fonte: Link informado na documentação encaminhada pelo gestor – ANEXO I, p. 456.

De fato, o único momento do vídeo em que o kit completo aparece é quando a supervisora escolar o exibe brevemente, segurando uma única unidade, sem qualquer demonstração de sua efetiva distribuição aos alunos. Trata-se, portanto, de um registro isolado, que não comprova a entrega do conjunto de materiais previstos, conforme evidenciado pela captura de tela inserida a seguir.

Figura 14 – Captura de tela vídeo “Programa Saúde Bucal nas Escolas”.



Fonte: Link informado na documentação encaminhada pelo gestor – ANEXO I, p. 456.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Diante disso, infere-se da documentação adicional trazida que, tanto as fotos quanto o vídeo foram produzidos para fins de divulgação publicitária e não com o objetivo de comprovar, de forma cabal, o adimplemento contratual.

Em suma, tanto o processo de contratação e execução da despesa, quanto os documentos adicionais apresentados pelo gestor, indicam que não houve a devida comprovação do adimplemento contratual.

Esse conjunto de falhas graves — que abrange desde o recebimento e fiscalização até a liquidação da despesa — são fortes indícios de 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 e necessidade de apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos.

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

A análise integrada do processo revela elementos externos que, embora não interfiram diretamente na validade formal dos atos praticados pelo Município de Nova Mamoré, agravam o risco institucional da contratação e justificam tratamento cautelar mais rigoroso por essa Corte de Contas.

Tais elementos dizem respeito a antecedentes públicos envolvendo o fornecedor, a contratações editoriais semelhantes e a registros técnico-jurídicos que apontam vulnerabilidades recorrentes nesse tipo de procedimento.

A proposta comercial juntada aos autos faz referência a outras contratações por inexigibilidade envolvendo obras editoriais associadas ao jornalista e sociólogo J.A. Tiradentes, citando-as como paradigmas de contratação.

Não se tratou de mero envio de orçamento, mas de um conjunto documental amplo: notas de empenho de outras contratações, justificativas jurídicas padronizadas, argumentos sobre inviabilidade de competição e referências a contratações anteriores por inexigibilidade com outros municípios.



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

Figura 15 - Documentos Apresentados pela FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA. junto à proposta.

5. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Esta Proposta Comercial tem a finalidade de instruir procedimento a ser designado por **Inexigibilidade de Licitação** para a aquisição de material sobre Saúde Bucal, que servirá de Apoio e Suporte Pedagógico à Rede Pública de Ensino do Município. O caso em tela não vislumbra a dimensão concorrencial, tendo em vista que o objeto da eventual aquisição é de **comercialização exclusiva da Free Press Press - Tira de Letra Escrita**, conforme **Atestado de Exclusividade** do Sindicato Nacional dos Editores de Livros – SNEL. O autor é a única autorizada a comercializar o material proposto, razão pela qual esta aquisição dá lugar à Inexigibilidade e é fundamentada, ainda, nos seguintes princípios legais:

a) **Atendimento à Lei No 14.133, de 1º de abril de 2021, Seção II, Da Inexigibilidade de Licitação – Art. 74: “§ 1º Inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos do 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”. E § 1º: “Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos...”**

b) **Atendimento à Lei No 14.572, sancionada pelo presidente da República, em 8 de maio de 2023, que inclui a Política Nacional de Saúde Bucal, também conhecida como Brasil Sorridente, na Lei Orgânica da Saúde. Altera a Lei No 8.080, de 19 de setembro de 1990, para incluir a saúde bucal no campo de atuação do SUS (Sistema Único de Saúde) e em seu Art. 1º destaca: “Fica instituída a Política Nacional de Saúde Bucal, conjunto de diretrizes que configura modelo de organização e atuação direcionado à atenção à saúde bucal no País e que se constitui em instrumento para orientar as ações direcionadas à produção social da saúde bucal e, especificamente, as ações odontológicas em todos os níveis de atenção à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”.**

Parágrafo único: “As ações e os serviços referidos devem compor todas as redes de atenção à saúde, nos diversos níveis de complexidade, com a finalidade de garantir a integralidade da atenção à saúde”.

5. **Jurisprudência do decurso favorável à Inexigibilidade de Licitação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia para a aquisição de livros da coleção “A formação do povo brasileiro: história e cultura afro-brasileira e indígena” da FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA, (TIRA DE LETRA EDITORA, mediante apresentação de Atestado de Exclusividade e cujo Plano Básico/Termo de Referência se fundamenta, também, no mesmo Acórdão do TCU, conforme Processos 0029-120499/2020-18 e Nota de Empenho No 2021NE032467, datada de 21/06/2021 da Unidade Gestora 160001 Secretaria de Estado de Educação. Modalidade descrita na Nota de Empenho: “07 LICITAÇÃO INEXIGÍVEL”.**

6. **Jurisprudência do decurso favorável do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Colmério do Conselho Administrativo de Curitiba-Mercos, sessão de 10/12/2013, às vs 076 a 078, 76.º – 000359/002/10 (ANEXO 3), que se deu devido “a prova de exclusividade de fornecimento emitida por entidade abilitada, como detrimina a parte final do inciso I do artigo 25 da Lei dos Licitações”.**

7. **Empresa exclusiva dos serviços que só possam “ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, conforme documento emitido pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL), onde se lê que o órgão “atesta que a Free Press Editorial Digital Ltda. detém os direitos EXCLUSIVOS (grifo do órgão) de edição, publicação, impressão, divulgação e comercialização, em todo o território nacional, das obras registradas no ISBN 978-85-60799-48-0 e 978-85-60799-47-3.**

8. **Empresa que detém exclusividade em todo o território nacional, mediante Atestado de Exclusividade expedido do SNEL (ANEXO 2).**

Decisão favorável esta, devido a Atestado de Exclusividade também justificada pelo TCESP para conceder Inexigibilidade de Licitação à Odebrecht baseada em Declaração da CRI.

Obs.: A CRI e o SNEL são os únicos órgãos no Brasil autorizados a emitir Atestado de Exclusividade.

6. SINGULARIDADE DO OBJETO

Não existe kit com especial singularidade a contemplar a obra, que é a **embalagem sustentável** que se transforma em jogo de tabuleiro com as devidas instruções sobre como participar da Competição Educativa e como jogar o Jogo da Memória. Ambos as diversões contribuem para os estudantes reforçarem o aprendizado da cartilha, além de praticarem a leitura em voz alta das 21 cartilhas fixas no tabuleiro. Praticam a leitura dos resumos da cartilha e perdem a inibição de falar em público.

O Kit de Higiene Bucal contendo escova, creme e fio dental, dentre outras singularidades já citadas, como Atividades Interativas, Competição Educativa e Jogo da Memória eletrônico e físico. Todos, permitem uma eficaz assimilação dos estudantes do conteúdo da cartilha e para a Competição Educativa o kit contempla ainda dado em papel em vez de dados plásticos que representam o perigo de crianças menores engolirem, bonequinhos para navegação no tabuleiro e cartas do Jogo da Memória.

Outra singularidade é que a referido editora é de propriedade do autor da obra, o jornalista profissional (MTB 10.836) e sociólogo João Alves Tralantes, que conta para a criação de seu conteúdo com a Consultoria Técnica de profissionais especializados:

- **Dra. Rosane Portes de Sousa:** Mestre em Odontologia e Especialista em Odontopediatria, e
- **Ds. Ricardo Paulina Portes:** Mestre em Implantodontia e Especialista em Prótese Dentária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

7. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

Considera-se de **Notória Especialização** o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade – decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades – permitam inferir que seu trabalho é **essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato**. O que está presente nesse projeto desde o primor na organização do tema e ilustrações, até o cuidado em contar com o apoio de uma equipe técnica especializada, inclusive, em odontopediatria.

8. DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR

O kit, composto da cartilha dos estudantes intitulada *Brincando com VIV: saúde mais como proteger e saúde dos dentinhos está*, devidamente, registrado no International Standard Book Number (ISBN) sob o nº 978-65-86550-48-0 e o *Guia prático da família e dos educadores* sob o ISBN nº 978-65-86550-47-3. Os demais materiais de apoio pedagógico foi analisado pela Equipe Técnica deste órgão como **adequado ao ensino e aprendizado dos estudantes das escolas da Rede Pública de Ensino do Município**.

Desta forma, a escolha do fornecedor deve-se ao fato de que o autor, inscrito no CPF nº 645.212.498-68 e RG nº 5.573.339-1, detém através de sua empresa Free Press/Tira de Letra Editora a **exclusividade de edição, publicação, impressão, distribuição e comercialização do objeto**, conforme **Atestado de Exclusividade** do Sindicato Nacional dos Editores de Livros – SNEL.

Esse documento atesta a exclusividade acima mencionada, configurando automaticamente a exclusividade e documentação da empresa em anexo – tais como: Contrato Social, Ator de Localização, Cartão Simplificado, Cartão Estadual, Cartão Federal, Inscrição Municipal, Situação cadastral, Cartão de Regularidade da FGTS e outras solicitações, além da Proposta Comercial e documento – certifica que a **editora está apta a comercializar tal material**.

Fonte: Itens 5, 6, 7 e 8 da Proposta Comercial - Processo Administrativo n. 2019/2024 – Anexo I, p. 63-66.

A empresa menciona, como exemplo “positivo”, a venda ao Governo do Estado de Rondônia, por inexigibilidade, da coleção “A formação do povo brasileiro: história e cultura afro-brasileira e indígena”, realizada no âmbito do Processo 00029.126499/2020-18, além do fornecimento do kit “**Brincando com Vivi**” a diversos municípios rondonienses.

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

Figura 16 – Proposta apresentada pela FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.



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

(ANEXO 2)

INEXIGIBILIDADE ABSOLUTA (RESUMO)

ACORDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Número interno do Documento: AC 3290/54/11.1

Colegiado: Pleno

Relator: JOSÉ MIGUEL

Processo: 090.180/2010-4

Sumário: REPRESENTAÇÃO, AQUISIÇÃO DIRETA DE LIVROS DE EDITORAS, REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO, CONHECIMENTO, IMPROCEDÊNCIA, DETERMINAÇÃO AO FINE PARA VERIFICAÇÃO DOS INDÍCIOS DE SOBREPREÇO, POR OCASIÃO DA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS DE FUNDOS ASSOCIADOS.

Assunto: Despesa Extraordinária

Número do acórdão: 3290

Ano do acórdão: 2011

Número ata: 54/2011

Data DOU: Visto data do DOU no ATA 54. Plenário, de 07/12/2011. Relatório: Cuida-se de Representação formulada pelo Ministério Público do Estado do Pará, acerca de possíveis irregularidades na contratação direta – processo nº 3290/2010/Inexigibilidade de licitação nº 008/2010 – efetuada pela Secretaria Estadual de Educação do Pará – Seduc/PA, com recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no âmbito do Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, com vistas à aquisição de livros para 900 escolas do ensino médio.

6. CONCLUSÃO

6.1.9. Em relação à condição de exclusividade acima referida, decorre das informações contidas no Relatório e Voto que fundamentaram o Acórdão nº 0808/2010-280, que foi preferido pelo a análise da aquisição de livros didáticos, para o FEA, pela Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Tocantins – Seduc/TO, por inexistência de licitação, ante a alegação de fornecedor exclusivo.

A exclusividade pode ser utilizada e tem por objetivo das obras contidas pelas empresas de editoras, pode ser por elas administradas de duas formas: (a) **exclusividade absoluta**: quando o editora edita e comercializa o título no país; ou quando edita, mas contrata uma única empresa ou representante para comercializar; e (b) **exclusividade relativa**: quando, além de a própria editora editar e comercializar (ou não) as obras, contrata distribuidores nas diversas praças do país, com a finalidade de comercializá-las.

9. Segundo Marcel Justin Rêgo, "tanto a **exclusividade absoluta** quanto a **relativa** podem incluir a inexistência de licitação, em razão de estabelecimento, embora as exclusividades, situações em que o fornecedor é único, ainda que regionalmente". Acórdão esse expedido após análise da venda de livros ao governo do Pará, onde constava, dentre os livros, a antiga coleção de contabilidade do mesmo J. A. Tindelstein em referência neste documento, intitulada "Sociedade em Construção" e que naquela época tinha como seu representante a Direção Cultural. Nessa ocasião, a Direção Cultural possuía e era distribuidora exclusiva de suas obras e títulos do mesmo autor, coleção, distribuída pela então "A formação do povo brasileiro". O magistrado reconheceu no Acórdão que **Inexigibilidade Absoluta** cabe quando é inviável a competição: o editora edita e comercializa o título no país.

Fonte: Processo Administrativo n. 2019/2024 – ANEXO I - p. 70

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

No referido livro, os autores descrevem esse caso como **exemplo de contratação montada e simulada**, com base em decisão da Justiça Federal e relatório da Controladoria Geral da União (CGU), com indícios de prévia combinação entre particular e agentes públicos, nos seguintes termos:

2.5.1.1 Produtor, empresa ou representante comercial exclusivo

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

[...]

Numa capital do Norte, a Secretaria de Educação comprou, por inexigibilidade, 365.000 unidades de um livro para Ensino Médio. Para a Justiça Federal baseada em relatório da CGU, **houve montagem e simulação**, evidenciando diversas falhas: a) direcionamento do objeto; b) exclusividade suspeita; c) prejuízo (JFPA Processo 25571-83.2016.4.01.3900). O Juiz Federal explicou que a Lei se propõe a democratizar certames licitatórios e, com a contratação direta indevida, esse propósito é distorcido, privilegiando um agente econômico em detrimento de outros potenciais.

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

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

No caso julgado, a CGU apontou que já na capa do processo constava "proposta de livros didáticos... conforme anexos", evidenciando que já havia proposta da empresa X, documento que foi retirado dos autos e não foi apresentado depois, mesmo após insistentes pedidos. Não constavam os critérios para escolha do livro, o que o diferenciava de outros existentes no mercado ou justificativa que fosse, indiscutivelmente, o mais adequado à educação dos alunos do ensino médio.

Assim, o **direcionamento ocorreu pela escolha injustificada da obra**, vendida com exclusividade pela empresa X. Constatou-se que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

havia, no mínimo, 19 obras que atenderiam aos objetivos na data da aquisição denunciada.

Além disso, o **atestado de exclusividade** apresentado mencionava circunstâncias que tornavam o livro **inapropriado para o atendimento** da finalidade pretendida. A obra era destinada ao Ensino Fundamental, enquanto o objetivo da compra era atender ao Ensino Médio.

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

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

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

3.4.1. Operação Policial Relacionada à Contratação Editorial de Natureza Semelhante

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

Em julho 2025, a Polícia Federal deflagrou operação destinada a investigar supostas fraudes em contrato firmado pelo Instituto de Pesos e Medidas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Rondônia – IPEM/RO com a empresa **FREE PRESS EDITORIAL DIGITAL LTDA.**, relativo à produção de materiais gráficos e cartilhas educativas.²⁴

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

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

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

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

1. Constatação de falhas estruturais em todas as fases do procedimento de contratação direta firmada pelo Ipem/RO com a empresa Free Press Editorial Digital Ltda., sem comprovação da inviabilidade de competição exigida pelo art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021.
2. Planejamento deficiente, consubstanciado em Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência elaborados de forma genérica, sem definição precisa do objeto, sem memória de cálculo e sem análise de alternativas mais econômicas, em ofensa aos arts. 6º, XX e XXIII, e 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021.

²⁴ Disponível em: <https://www.euideal.com/noticia/52467/porto-velho/policial/cartilhas-produzidas-com-suposto-conteudo-plagiado-e-superfaturadas-em-mais-de-r-3-8-milhoes-estao-no-centro-de-investigacao-da-pf-contr-o-ipem-ro.html>
<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/07/pf-deflagra-operacao-contr-fraudes-em-contrato-publico>
<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2025/07/16/pf-investiga-grfica-suspeita-de-plagio-e-fraude-em-licitacao-em-ro-prejuizo-ultrapassa-r-38-milhoes-aos-cofres-publicos.ghtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

3. Pesquisa de preços conduzida com vícios graves, incluindo ausência de solicitação formal às empresas, limitação territorial injustificada, inclusão de proposta inválida e exclusão imotivada de orçamentos, em afronta aos arts. 23, §1º, IV, e 72, VII, da Lei n. 14.133/2021.
4. Parecer jurídico que validou a contratação direta sem examinar a natureza comum do objeto e sem observar precedentes da própria PGE/RO sobre casos análogos, configurando, em tese, erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB e do art. 12, §1º, do Decreto n. 9.830/2019.
5. Possível superfaturamento evidenciado por testes de auditoria que apontaram valor unitário contratado cerca de doze vezes superior ao preço de mercado, resultando em dano potencial ao erário estimado em R\$ 3.778.057,88, em afronta aos princípios da economicidade e eficiência (arts. 37 e 70 da Constituição Federal).
6. Contrato com descrição genérica do objeto, em descumprimento ao art. 92, I, da Lei n. 14.133/2021, o que compromete a transparência e o controle social.
7. Diante dos fortes indícios de dano ao erário e da caracterização, em tese, de erro grosseiro dos agentes públicos responsáveis, determinação de conversão do processo em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 44 da Lei Complementar n. 154/1996 (Lei Orgânica do TCE-RO) e no art. 65 do Regimento Interno (Resolução Administrativa n. 005/TCER-96), para apuração de responsabilidade solidária e quantificação definitiva do prejuízo.
8. Expedição de mandados de citação e de audiência, em respeito ao contraditório e ampla defesa, nos termos do art. LIV e LV da Constituição Federal.

Esses fatos públicos, ainda que não se confundam com o presente caso, compõem um contexto de risco relevante, oficialmente reconhecidos, que já motivaram a atuação da Corte em grau máximo de apuração, reforçam a necessidade de elevado nível de cautela e rigor quando analisada outra contratação direta fundada em suposta exclusividade.

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

Diante do conjunto articulado de irregularidades evidenciadas neste Representação, aliadas ao contexto das contratações congêneres mapeadas no Estado de Rondônia, estão presentes elementos suficientes para o aprofundamento da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

instrução processual, a apuração das responsabilidades e a adoção das providências cabíveis no âmbito do controle externo.

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, 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. 2019/2024, dos fatos e irregularidades narradas nesta 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, inclusive quanto à efetiva entrega, conformidade, quantidade, qualidade, destinação e documentação comprobatória, visando apurar a ocorrência de pagamento sem lastro ou superfaturamento, nos termos da legislação aplicável;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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

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, 04 de março de 2026.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador do Ministério Público de Contas