

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	01435/24
CATEGORIA:	Denúncia e Representação
SUBCATEGORIA:	Denúncia
EXERCÍCIO:	2024
JURISDIÇÃO:	Prefeitura Municipal de Ji-Paraná
INTERESSADO:	Fábio Gonçalves – CPF n. ***.837.982-**
RESPONSÁVEIS:	Isau Raimundo da Fonseca, CPF ***.283.732-**, prefeito municipal; Elisangela Bandeira do Nascimento, CPF ***.593.892-**, diretora de departamento de cerimonial; Gleiciane Vidal Souza, CPF ***. 445.692 -**, controladora-geral de preços; Klecius Modesto de Araujo, CPF ***. 131.118 -**, secretário municipal de indústria e comércio; Onéas Eduardo de Oliveira Neto, CPF ***.623.042-***, fiscal de contrato; Lourival do Nascimento Matos, CPF ***. 444.262-***, pregoeiro; DS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 54.634.918/0001-11, licitante; Martelli Comercio e Servicos Ltda., CNPJ 15.749.688/0001-84, licitante.
ASSUNTO:	Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 10/2024 visando a locação de stand mobiliado, climatizado com ar condicionado, para o evento Rondônia Rural Show Internacional no Município de Ji-Paraná/RO – Processo Administrativo n. 3187/2024.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Posterior.
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 489.447,00 (quatrocentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e quarenta e sete reais). ¹
RELATOR:	Conselheiro Paulo Curi Neto

¹ De acordo com a Ata de Registro de Preços n. 00014/2024 (ID 1653462, p. 73).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

RELATÓRIO INICIAL

1. INTRODUÇÃO

Trata-se denúncia (ID 1576531) formulada pelo Senhor Fábio Gonçalves, na qual se noticia a ocorrência de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico (PE) n. 10/2024 (Processo Administrativo n. 3187/2024), cujo objeto mira a formação de registros de preços para eventual e futura locação de estande mobiliado, climatizado com ar condicionado, para atender ao evento Rondônia Rural Show Internacional no Município de Ji-Paraná/RO.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. A Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) do TCE-RO, em sede de procedimento apuratório preliminar (PAP), após análise da seletividade da matéria, utilizando a matriz RROMa, atribuiu à documentação 47,6 pontos, pontuação insuficiente para dar prosseguimento ao caso, razão porque, naquela oportunidade, propôs-se o arquivamento do feito, em sua compreensão, para que a Corte de Contas priorize atividades de controle com maior impacto econômico e social (ID 1598492).

3. Sob outra perspectiva, no entanto, a relatoria, em dissonância à inteligência técnica proposta, argumentou que as irregularidades descritas, incluindo a possível licitação simulada, a apresentação de atestado de capacidade técnica questionável e a suspeita de conluio entre empresas participantes, justificavam uma investigação mais aprofundada (ID 1576531, p. 14).

4. Nesta senta, revisitou a pontuação da matriz RROMa, elevando a nota do quesito "Oportunidade" de 8 para 15, resultando em uma pontuação total de 54,6 – acima do limite mínimo para a análise pela matriz GUT. A justificativa para tal alteração reside, entre outros aspectos, no fato de que a "a Ata de Registro de Preços nº 14/CARP/SUPEL ainda está vigente (foi assinada em 21/5/2024, possui prazo de validade de 12 (doze) meses e poderá ser prorrogada, conforme previsão contida no item 4.1 da ata1) e o que tem o potencial de fazer com que o vício praticado no certame se renove a cada nova contratação a ser realizada, faz-se necessário empreender uma reavaliação da pontuação atribuída ao índice RROMa, especialmente em relação ao critério "Oportunidade" discriminado na tabela resumo do relatório de seletividade." (ID 1576531, p. 15).

5. Ato contínuo, a matriz GUT recebeu 5 pontos para "Gravidade", 3 para "Urgência" e 4 para "Tendência", totalizando 60 pontos. Também, ponderou-se sobre a necessidade de sigilo, justificado pela proteção das informações sensíveis e estratégicas envolvidas na atividade fiscalizatória, uma vez que a publicação prematura dos autos pode comprometer a eficácia das ações investigativas e prejudicar os resultados esperados da fiscalização.

6. Com base nessas avaliações, o relator emitiu a DM 0160/2024-GCPN e, assim, decidiu, *verbis* (ID 1576531, p. 15):

I – Processar, o presente Procedimento Apuratório Preliminar – **PAP como "Denúncia"**, em face do atendimento dos critérios de seletividade dispostos no parágrafo único do artigo 2º da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, com fulcro no art. 78-B, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

II – Determinar que a “Denúncia” seja **processada em caráter sigiloso**, nos termos dos artigos 61-A, §1º, e 247-A, §1º, I, do Regimento Interno deste Tribunal;

III – Determinar o envio dos presentes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para que proceda ao exame minudente das supostas irregularidades ventiladas na peça de delação, oportunidade na qual, se constatar a necessidade, poderá realizar diligências e requisitar informações do ente jurisdicionado e, se for o caso, propugnar pela realização de inspeção. (Grifou-se).

7. Assim vieram os autos para emissão de relatório de instrução inicial.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Situação atual do certame

8. Em consulta ao Processo Administrativo 1-3187/2024, Prefeitura Municipal de Ji-Paraná, referente ao Pregão Eletrônico n. 10/2024, tem-se que a adjudicação, homologação do certame, bem como a formalização da Ata de Registro de Preços (ARP) n. 014/CARP/SU-PECOL/2024 ocorreram em 21.05.2024 (ID 1653461, p. 9).

9. Encontram-se duas Ordens de Pagamento (OPs) relacionadas aos serviços prestados pela empresa DS Comércio e Serviços Ltda. para a locação de estandes no evento Rondônia Rural Show. Quais sejam:

10. **OP n. 19196/2024.** Emitida em 25.07.2024, no valor bruto de R\$ 306.500,00 (trezentos e seis mil e quinhentos reais), referente à liquidação parcial do serviço. Termo de Liquidação n. 5842/1 de 23.07.2024 (ID 1653462, p. 107). (Essa OP está vinculada ao Empenho n. 5842/2024 de 22.05.2024 (ID 1653462, p. 121). Termo de Recebimento em 10.07.2024 (ID 1653462, p. 89). Sem registro de contrato.

11. **OP n. 19197/2024.** Emitida em 25.07.2024, no valor bruto de R\$ 19.798,00 (dezenove mil e setecentos e noventa e oito reais), para quitar o restante do serviço. Termo de Liquidação n. 5839/1 de 23.07.2024 (ID 1653462, p. 105). Empenho n. 5839/2024 de 22.05.2024 (ID 1653462, p. 124). Termo de Recebimento emitido em 10.07.2024 (ID 1653462, p. 89). Sem registro de contrato.

12. Note-se que as ordens de pagamento foram emitidas com a data de pagamento em 25.07.2024. O comprovante de pagamento em sequência às ordens é de R\$ 319.772,04 (trezentos e dezenove mil, setecentos e setenta e dois reais e quatro centavos), realizado via TED ao favorecido DS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ n. 54.634.918/0001-11, autenticação SISBB 1B9D7C7B25F5C1BC (ID 1653462, p. 129).

13. Está em curso um reconhecimento de dívida no valor de R\$ 163.149,00 em favor da empresa DS Comercio e Serviços Ltda., solicitado pela diretoria de turismo em 09.09.2024, em virtude da falta de pagamento de 2 (duas) diárias (ID 1653462, p. 129-152). O processo administrativo aguarda distribuição na Procuradoria-Geral do Município para parecer (ID 1653462, p. 154).

3.2. Escopo da Análise

14. A presente análise cingir-se-á à verificação das supostas irregularidades extraídas da exordial, reunidas no relatório de seletividade e na DM-00160/24-GCPCN (ID 1598492,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

p. 6; ID 1606547, p. 14), quais sejam: (i) licitação simulada, já que a execução do objeto foi realizada antes da conclusão do certame; (ii) ausência de comprovação de capacidade técnica prévia à execução do objeto e (iii) possível conluio entre as empresas participantes.

15. Nesse cenário, à medida em que as análises avançaram, percebeu-se possível interdependência entre os apontamentos denunciados, bem como a existência de outros reflexos deletérios associados àquelas irregularidades apontadas na inicial, o que, aliado ao fato de que tal estado de ilegalidade teria ocorrido para, em última medida, promover um certame fictício e direcionado, levou esta unidade técnica a optar, neste momento, por apurar os ilícitos em um único tópico, subdividindo-os em achados, na seguinte ordem:

- (i) anúncio antecipado;
- (ii) falhas na pesquisa de preços;
- (iii) homologação posterior à prestação do serviço;
- (iv) execução de serviço sem encerramento da licitação;
- (v) ausência contratual;
- (vi) termo de recebimento provisório intempestivo;
- (vii) defasagem temporal entre a publicação do edital e a marcha procedimental;
- (viii) conexões entre as empresas Martelli Comércio e Serviços Ltda. e DS Comércio e Serviços Ltda. e
- (ix) fragilidade temporal do atestado de capacidade técnica.

3.3. Evidências de burla ao processo licitatório: anúncio antecipado, falhas na pesquisa de preços, homologação posterior à prestação do serviço, execução de serviço sem encerramento da licitação, ausência contratual, termo de recebimento provisório intempestivo, incompatibilidade entre os prazos do termo de referência e a execução do serviço, conexões entre as empresas Martelli Comércio e Serviços Ltda. e DS Comércio e Serviços Ltda., tal como fragilidade temporal do atestado de capacidade técnica.

Alegações do denunciante (ID 1576531)

16. Consta na denúncia que, embora a licitação tenha sido aberta em 15.05.2024, a empresa DS COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA já se apresentava como responsável pelo estande da Prefeitura na Rondônia Rural Show desde 06.03.2023. Além disso, aduz o denunciante que até o início daquela feira, datado de 20.05.2024, o processo licitatório sequer havia sido homologado.

17. Nesse caminho, ressaltou o comunicante que desde o primeiro dia do evento o prefeito publicava imagens no estande oficial da prefeitura, o que indica que ele não poderia alegar desconhecimento sobre a homologação da licitação, uma vez que o espaço já estava em funcionamento.

18. Também, afirmou que as empresas Martelli e West Eventos, que participaram da cotação de preços, possuem múltiplas atividades e estão localizadas em endereços residenciais, o que seria um indício de empresas de fachada usadas para fraudar licitações.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

19. Adicionou, ainda, que a participação de empresas de outros estados na licitação, como Ceará, Rio de Janeiro, Goiás e Amazonas, é considerada suspeita, pois o prazo para montagem dos estandes seria inviável, dado que a Rondônia Rural Show teve início em 20.02.2024².
20. Ademais, apontou relação entre a empresa vencedora e outra participante. Para tanto, asseverou que a empresa DS Comércio e Serviços Ltda. (vencedora) utilizou a empresa Martelli Comercio e Serviços para ofertar um lance na licitação. Além disso, afirmou-se que os proprietários das referidas empresas são mãe e filho, o que, segundo ele, configura um esquema para simular concorrência e direcionar o contrato.
21. Ao fim, o denunciante questionou a capacidade técnica da empresa vencedora, alegando que a pessoa jurídica DS Comércio e Serviços Ltda. foi aberta em 08.04.2024, pouco tempo antes da licitação, tendo apresentado atestado de capacidade técnica emitido em 13.05.2024, apenas dois dias antes da data da licitação, e que se refere a serviço prestado na própria Rondônia Rural Show de 2024. Para o denunciante, a proximidade entre as datas e o fato de o atestado ser referente ao mesmo evento para o qual a empresa estava concorrendo, levantam dúvidas sobre a veracidade da comprovação de capacidade técnica.

3.4. Exame técnico

22. A partir das alegações do denunciante, aliado ao acurado exame do Processo Administrativo n. 3187/2024 e diligências, nota-se que a concatenação dos eventos à contratação do estande para o evento Rondônia Rural Show 2024 indicam que a licitação tenha sido supostamente simulada, com o intuito de encenar um processo licitatório.
23. Outrossim, o relator, em um olhar atento, assim dispôs (ID 1606547, p. 14 e ss.):
- Não obstante o entendimento do Corpo Técnico, **os fatos narrados na peça de informação e os documentos que a acompanham indicam potenciais prejuízos e a ocorrência de irregularidade grave**, envolvendo risco à eficiência e eficácia das contratações, bem como comprometendo a imparcialidade e a moralidade administrativa.
- (...)
- Entre as principais irregularidades que comprometeram a lisura do certame, o interessado destacou que **a execução do objeto teria ocorrido antes da conclusão do certame, o que pode caracterizar licitação simulada**. Durante a disputa, uma das empresas interessadas teria apresentado um atestado de capacidade técnica com data próxima ao evento, o que pode indicar que o processo foi montado às pressas e sem a devida verificação da capacidade técnica dos participantes. Além disso, teria ocorrido conluio entre os concorrentes, uma vez que teriam combinado previamente os preços das propostas, garantindo que um deles oferecesse a proposta vencedora, o que sugere a manipulação do processo licitatório. Adicionalmente, menciona-se que empresas pertencentes a mãe e filho participaram do procedimento licitatório, o que pode ser um indicativo de possível fraude à licitação e favorecimento indevido, o que, caso confirmado, comprometeu a imparcialidade e legalidade do certame.

² Data conforme original. Possível erro de digitação, dado que em outros momentos refere-se à abertura da feira o dia 20.05.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

24. Nesse panorama, é importante registrar que, com base nas informações coletadas, a investigação e a lógica apresentada neste relatório serão fundamentadas pela combinação de diversos indícios confluente e aptos a corroborar os fatos descritos na denúncia. Isso justifica, dentro da dinâmica processual desta Corte, a necessidade de, após aprofundar a apuração de tais fatos, entre outras medidas, oxigenar o feito com a abertura do contraditório e a ampla defesa aos fiscalizados.

25. Nessa linha intelectual, expõe-se pertinentes excertos de Santos e Souza (2024, p. 45-60)³ sobre os meios de comprovação de fraude em licitação:

Provar que uma fraude aconteceu ou está acontecendo não é tarefa fácil. Nesse tipo de crime, normalmente praticado às escondidas, nas sombras, de modo furtivo, não vamos encontrar um recibo, uma declaração, uma autorização ou um documento por escrito atestando que os licitantes combinaram preços, lotearam o objeto da licitação ou se associaram com agentes públicos.

(...)

Com efeito, o auditor governamental não só tem que expor a sua conclusão e emitir recomendações, como também tem o dever de demonstrar em que ele se fundamentou. Por isso, sua atuação é pautada por dois elementos: **evidências e indícios**.

Tanto o indício quanto a evidência dão conta da discrepância entre uma situação encontrada e um critério (lei, jurisprudência, padrões, boas práticas etc.). Entretanto, o indício trata-se de uma situação que ainda não foi devidamente investigada ou suficientemente documentada.

Com base nessa perspectiva, o auditor pode, na tentativa de obter elementos que sustentem uma constatação ou um achado de auditoria, se deparar com vestígios, pistas, incoerências, inconsistências, coincidências. São indícios, provas indiretas, que não podem ser confundidas com mera suspeita.

(...)

Dessa forma, os Órgãos de Defesa do Estado (CGU, MPF, PF), assim como gestores de compras, podem demonstrar a existência de fraudes em licitações por meio de **provas diretas**, elementos que comprovem a situação observada, como também **provas indiretas**, que resultam da interpretação ativa – inferências lógicas, análises e deduções – acerca de situações que, avaliadas em conjunto, sejam capazes de comprovar o ato fraudulento, apontando única explicação plausível para o caso.

As provas indiretas podem ser de dois tipos: **econômicas** ou de **comunicação**. Os indícios econômicos se caracterizam pela escassez de licitantes no certame; fraca disputa; pequeno desconto em relação ao valor de referência etc. Por sua vez, as **provas indiretas de comunicação**, são os elementos que indicam a atuação combinada dos concorrentes e devem ser o foco de quem busca com-

³ SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 447 p. ISBN 978-65-5518-648-2.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

provar a existência de conluio em licitação. São indícios como: mesma formação, mesmos erros de ortografia, mesmos preços, mesmas datas, mesmos endereços, mesmos sócios, entre outros.

26. Neste mesmo sentido, arestos do Tribunal de Contas da União (v.g., os Acórdãos n. 1162/2024 Plenário⁴, 1798/2024 Plenário⁵, 802/2024 Plenário⁶, 2462/2023 Plenário⁷, 1995/2021 Plenário⁸) apontam a utilização de prova indiciária, desde que os indícios sejam vários, convergentes e concordantes, formando um conjunto robusto o suficiente para sustentar a conclusão de fraude. Alinha-se o contexto fático de cada caso de forma holística e sistemática, considerando o encadeamento lógico e coerente dos fatos, em detrimento de uma análise isolada de cada elemento.

27. Nesse caminhar, esta análise avaliará os atos e fatos administrativos concernentes ao transcurso do Processo Administrativo n. 3187/2024, que materializou o Pregão Eletrônico n. 10/2024, seguindo primordialmente uma linha temporal, concatenada, que se dividirá em achados a fim de melhor expor o exame e as intelecções de lá alcançadas.

Achado n. 1 – Anúncio antecipado

28. A empresa DS Comércio e Serviços Ltda., que veio tornar-se vencedora do processo licitatório, **publicou** em seu perfil profissional, na rede social *Instagram*⁹, na data de **06.03.2024**, propaganda institucional indicando como “concluído” um projeto de estande para a Prefeitura Municipal de Ji-Paraná.

29. Aqui, é importante destacar que tal publicação¹⁰, referente a aluguéis de estandes, ocorreu **antes mesmo da constituição da empresa**, que só viria a existir em **08.04.2024** (ID 1653444, p. 19). A data é **prévia**, inclusive, à **deflagração do Processo Administrativo** n. 1-3187/2024 destinado a licitar a locação do estande para a Rondônia Rural Show, que ocorreu em **12.03.2024** (ID 1653438, p. 1).

30. A fim de verificar a existência de outros contratos entre a empresa DS Comércio e Serviços Ltda. e o poder público, que pudessem justificar o citado anúncio, consultou-se o histórico de pagamentos no Portal da Transparência do município, ocasião em que não se enxergou outros pagamentos àquela firma, sobretudo atinentes a serviços daquele porte para o mês de março de 2024, como se observa no Anexo II - Pagamentos a DS Projetos e Consultoria 2024.

⁴ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2546829>. Acesso em 08.10.2024.

⁵ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2623102>. Acesso em 08.10.2024.

⁶ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2614738>. Acesso em 08.10.2024.

⁷ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2562901>. Acesso em 08.10.2024.

⁸ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2486125>. Acesso em 08.10.2024.

⁹ Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C4L-z1MN5kb/>. Acesso em 25.09.2024.

¹⁰ A imagem em alta resolução pode ser acessada no Anexo I - PROPAGANDA INSTITUCIONAL DS.PROJE-TOSECONSULTORIA.

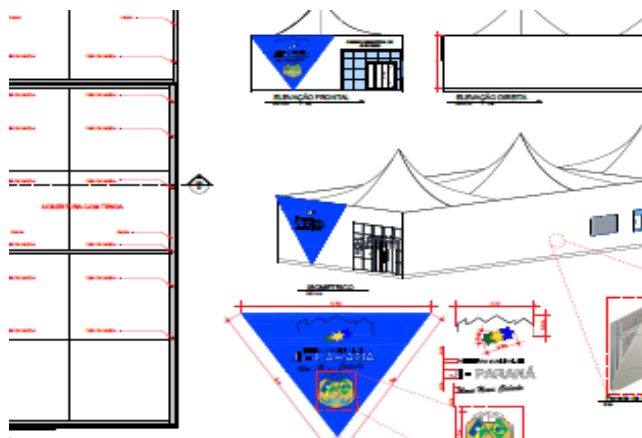
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

31. Além do mais, é de se sobrelevar que o gráfico 3D do anúncio coincide com o croqui do termo de referência. Veja-se:

Figura 1 – Comparação entre propaganda institucional DS (a) e termo de referência (b).



(a)



(b)

Fonte: (a) Anexo I; (b) (ID 1653443, p. 148).

32. Com efeito, infere-se que a publicação da empresa DS Comércio e Serviços Ltda., datada de 06.03.2024, divulgada em sua rede social, exibindo o projeto do estande como "concluído", antes mesmo da constituição daquela pessoa jurídica, que se deu em 08.04.2024, e da abertura do Processo Administrativo, em 12.03.2024 (ID 1653444, p. 19; ID 1653438, p. 1), aponta, sobretudo quando somados a outros indícios, para um **possível direcionamento** do certame.

33. Nesse cenário, a falta de comprovação de pagamentos àquela empresa em período anterior à licitação e que justificassem a execução de um projeto daquela magnitude (Anexo II), em conjunto com a semelhança entre o gráfico 3D da propaganda e o croqui do termo de referência (Figura 1), reforçam a tese de que a **empresa já havia sido previa e indevidamente escolhida**, em malferimento a critérios e princípios ínsitos às contratações públicas preconizados nos arts. 37, *caput*, CRFB e 5º da Lei n. 14.133/2021. Como consequências, têm-se ausência de lisura, isonomia, e competitividade e transparência do processo licitatório.

Achado n. 2 – Falhas na pesquisa de preços

34. Em **12.03.2024** a Prefeitura de Ji-Paraná inicia o Processo Administrativo n. 1-3187/2024 mirando o registro de preços para locação de um estande de 300m², mobiliado e climatizado, a ser utilizado no Rondônia Rural Show. O objetivo, naquele tempo, seria atender às demandas da secretaria municipal de indústria, comércio e turismo (SEMICTUR) durante o evento (ID 1653438, p. 7-8).

35. Na data de **25.04.2024**, a diretora de departamento de cerimonial realiza a pesquisa de preços e inclui aos autos a Cotação 881/2024, contendo 3 (três) empresas, alcançando o valor médio de R\$ 511.266,67 pelo serviço (ID 1653442, p. 104).

36. Aqui, abre-se parêntese para registrar um fato que chama atenção. Analisando o processo administrativo, não foi possível identificar comprovação de efetivo contato entre o

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

poder público e as empresas, como troca de e-mails, a fim de configurar transparente comunicação. As três cotações foram solicitadas e respondidas em um mesmo documento padrão, elaborado e timbrado pela coordenadoria de comunicação social, gabinete do prefeito, com o seguinte texto (ID 1653442, p. 91-95):

Solicitamos a cotação locação de Stand Mobiliário para a realização de eventos para atender as demandas da Secretaria Municipal de Industria, Comercio e Turismo-SEMICTUR.

37. Também, é de se ressaltar que, nada obstante a NLLC permitir, entre outros parâmetros, a cotação direta junto a fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, não se verifica qualquer justificativa formal acerca da escolha desses fornecedores, nos termos exigidos pela Lei 14.133/2021 (*vide* art. 23, §1º, IV).

38. Ainda nesse jaez, interessante trazer à baila algumas orientações ilustradas pelas professoras Cristiana Fortini e Renila Bragagnoli, em artigo¹¹ publicado no sítio eletrônico “Banco de Preços”. A saber:

“O propósito da pesquisa de preços, segundo prevê o caput do artigo 23, é conhecer o valor real de mercado, informação fundamental para a avaliação das propostas bem como para se concluir pela viabilidade econômica ou não da contratação. Logo, **ainda que o §1º do artigo 23 pareça sugerir que a consulta a uma das fontes arroladas nos seus incisos seja bastante**, ao dizer que os parâmetros “podem ser adotados de forma cumulativa ou não”, **a compreensão sistêmica da lei não autorizaria tal conclusão. Impõe-se a consulta mais larga** que reflita informações plurais, oriundas de fontes igualmente múltiplas, para que assim seja possível entender qual o valor real do bem ou serviço.

Dessa forma, **pela leitura sistemática da legislação vigente**, a deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços a partir de fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado, sendo extremamente necessário que a Administração alcance o maior número de elementos, referências e dados possíveis para apurar o valor estimado das suas contratações.

Nas palavras de Marçal Justen Filho, o fundamental é que a Administração Pública saiba, efetivamente, o quanto custa, no mercado, o objeto a ser licitado. E, nesse sentido, quanto mais elementos e informações, mais fidedigno o orçamento estimado pela Administração Pública.

Daí afirmarmos que a Lei 14.133/21 não se afasta (embora obviamente pudesse porque a IN não lhe é obviamente superior) do perfil da IN 73/20 que apregoa a verificação em fontes distintas. Mas a lei não prescreve a quantidade de parâmetros a serem investigados e a metodologia (ordem de preferência e alusão à procura da menor/média ou mediana), enquanto a IN 73/20 direciona

¹¹ Parâmetros para as Pesquisas de Preços na Lei 14.133/21 - Critérios para a realização da Pesquisa de Preços pela Nova Lei de Licitações e o Acórdão 1.875/21 do TCU”. Disponível em <https://conteudo.bancodeprecos.com.br/experimente/blog/parametros-para-as-pesquisas-de-precos-na-lei-14-133-21/>. Último acesso em 22/10/2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

a pesquisa calcada em três ou mais preços e faz alusão às diversas metodologias a serem utilizadas (artigo 6º).

A Lei 14.133/21 não prevê preferência na utilização dos parâmetros. Assim não há uma ordem de buscas que deve pautar a atuação nacional. **Mas seu parágrafo 1º faz alusão ao regulamento, o que nos remete à IN 65/21, que impõe prioridade entre as fontes de pesquisa, para os que a ela se sujeitam. O §1º do artigo 5º diz que deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.**

A Lei 14.133/21 mantém a possibilidade da pesquisa direta junto a fornecedores. Embora se trate de um método criticado pelo TCU, ela compõe a lista de fontes possíveis. O legislador não a posiciona de pejorativa, inclusive porque não estabelece ordem preferencial entre os parâmetros.

Como pontuado por Zockun, “pela redação do dispositivo parece não haver hierarquia entre os parâmetros fornecidos pela lei, sendo todos passíveis de utilização, sem preferência de um em detrimento do outro. Entretanto, a jurisprudência da Corte de Contas e a própria regulamentação inferior estabelecem certa primazia”.

A nova lei exige que a consulta ocorra junto a no mínimo 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 seis meses de antecedência da data de divulgação do edital. Esses os requisitos mencionados na lei, sempre recordando que outros podem ser adicionados, como de fato já fazia a IN 73/20.

Cumpramos ressaltar que, embora a Lei 14.133/21 aborde o tema da pesquisa de preços, e embora ainda esteja em vigor a IN 73/20 para os contratos baseados nas leis antigas (Lei 8.666/93 e 10.520/02), houve a publicação da IN 65/2021, que regulamenta a pesquisa de preços nos processos regidos pela nova Lei de Licitações e Contratos.

A citada IN 65/21 não impõe a explicação sobre a escolha subjetiva dos fornecedores consultados, assim como também não o faz a IN 73/20. **Mas a IN 65/21 detalha as condições para a pesquisa, determinando:** 1) que seja oferecido prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado; 2) que as propostas tenham no mínimo: a) descrição do objeto, valor unitário e total; b) número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do proponente; c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato; d) data de emissão, e) nome completo e identificação do responsável. A isso se soma o dever de informar aos fornecedores as características da contratação com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado e, finalmente que se registre, nos autos da contratação correspondente, a relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Nessa esteira, “a pesquisa com três fornecedores é o método que exige justificativas mais contundentes. A própria escolha dos fornecedores eleitos deve ser explanada, de modo a prestigiar o princípio da impessoalidade administrativa no processo de contratação”, além de ser necessário uma análise crítica sobre cada preço apresentado que irá compor o processo licitatório, utilizando a metodologia que melhor reflete o mercado da contratação.”.

39. Nessa linha de inteligência, destacam-se os excertos de relevo da IN SEGES /ME 65/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços no âmbito da administração pública federal, também aplicável ao caso, inclusive nos termos indicados no Despacho contido no ID 1653442, p. 106, subscrito pela Senhora Gleiciane Vidal Souza, Controladora-Geral de Preços. Veja-se:

CAPÍTULO II

ELABORAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇO

Formalização

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, **no mínimo**:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

Critérios

Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as **condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço**, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes **parâmetros, empregados de forma combinada ou não**:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

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 - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º **Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.**

§ 2º **Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores,** nos termos do inciso IV, **deverá** ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável. (Grifou-se)

40. De mais a mais, a pesquisa limitada a potenciais fornecedores destoa do que recomendada o Tribunal de Contas da União. Inclusive, no Acórdão n. 1483/2024 – Plenário¹² há pequena revisão sobre o tema elaborada pela unidade técnica da Corte, a qual se reporta conveniente a citação *ipsis litteris*:

52. Conforme assentado no Acórdão 2102/2019-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer, **nem sempre a cotação de preços junto a fornecedores é suficiente para revelar o preço de mercado.** Pode ocorrer que as empresas optem por majorar e/ou diminuir o preço do bem na etapa da pesquisa e somente na fase do certame decidam revelar o real valor do bem licitado, com o intuito de assegurar-lhes maior competitividade nos torneios.

¹² Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2668428> . Acesso em 10.10.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

53. Nesse contexto, é preciso cautela no momento da orçamentação exclusivamente junto a fornecedores, porque eles podem camuflar o verdadeiro preço do bem. **A jurisprudência atual do Tribunal é firme nesse sentido e reforça que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores**, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão (e.g. Acórdão 3224/2020-TCU-Plenário, Relator Vital do Rêgo).

54. Outros acórdãos do Tribunal vão no mesmo sentido, conforme abaixo:

Enunciado do Acórdão 1.875/2021- TCU – Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro: **As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma “cesta de preços”**, devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges - ME 73/2020).

Enunciado do Acórdão 3.224/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo: **A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores**, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet.

Enunciado Acórdão 2.816/2014-Plenário, relator Ministro José Mucio Monteiro: **É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores**, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos. (Grifos nossos).

41. Pois bem.

42. Recorda-se que a primeira cotação foi encaminhada por Edvaldo Braga Nunes (CNPJ 49.930.245/0001-07), no valor R\$ 549.000,00, **documento não datado**; a segunda, por Martelli Comercio e Serviços Ltda. (CNPJ 15.749.688/0001-84), no valor de R\$ 484.800,00, assinada em **25.04.2024** por Elisa Martelli; a terceira, por Weslei da Silva Ramos, representando West Eventos Ltda. ME (CNPJ 00.813.247/0001/27), no valor de R\$ 500.000,00, **documento não datado**.

43. Além do mais, **é questionável a pesquisa não ter sido realizada pelo corpo técnico de servidores**, notadamente pertencentes à área demandante. Ou mesmo, oriundo da controladora-geral de preços, nos termos do Decreto n. 0308, de 24 de fevereiro de 2022, Anexo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

I¹³, reforçado pelo art. 3º, § 8º do Decreto n. 1127, de 23 de fevereiro de 2024¹⁴, o qual incumbe, a este cargo elaborar/promover as pesquisas de preços para a instauração de processos de licitação. Segundo a controladora-geral de preços, Gleiciane Vidal Souza, a pesquisa foi realizada por Elisângela Bandeira do Nascimento e justifica a ausência de fontes variadas em virtude da variabilidade de valores encontrados. É silente em relação a justificar o porquê da escolha daquelas três empresas consultadas (ID 1653442, p. 106).

44. Em revisão aos autos, existem documentos que a senhora Elisângela Bandeira do Nascimento ora figura como coordenadora de comunicação social (ID 1653442, p. 91; 93; 95), ora como diretora de departamento de cerimonial (ID 1653438, p. 91; ID 1653442, p. 99; ID 1653443, p. 73). Este procedimento, em tese, não coaduna ser realizado por servidor incumbido de atribuições de direção, assessoria e chefia, pois devem focar em atividades estratégicas e de liderança.

45. Nesse sentido, de acordo com o Tribunal de Contas da União:

39. Isso porque o exercício de cargo em comissão deve estar restrito a atribuições de direção, chefia e assessoramento, e não abranger serviços de natureza permanente, com características de atividades rotineiras e finalísticas da entidade, conforme já foi debatido (...).

42. Nesse mesmo sentido, mais recentemente, em 27/9/2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a repercussão geral da matéria discutida no Recurso Extraordinário 1.041.210/SP relativamente aos requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão, previstos nos incisos II e V do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e fixou a seguinte tese:

I - A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, **não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais**;

II - tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; (...). [ACÓRDÃO 1918/2022 – PLENÁRIO – Relator AUGUSTO SHERMAN]¹⁵.

46. Diga-se que apesar de a lei de licitações não definir expressamente de quem é a responsabilidade pela elaboração da pesquisa de preços, a jurisprudência do TCU, exemplificada pelo Acórdão 3516/2007 - Primeira Câmara - Relator Aroldo Cedraz, aponta que tal responsabilidade deve recair para a área demandante. Segue trecho de interesse de decisão do Tribunal de Contas da União¹⁶:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

¹³ Diário Oficial do Município de Ji-Paraná - n. 3717, de 24.02.2022. Disponível em <https://domjp.com.br/pdf/2022-02-24-suplemento.pdf>. Acesso em 23.10.2024.

¹⁴ Disponível em: https://transparencia.ji-parana.ro.gov.br/transparencia/aplicacoes/publicacao/download.php?id_doc=067632&extensao=PDF. Acesso em 23.10.2024.

¹⁵ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2539515>. Acesso em 27/09/2024.

¹⁶ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-38462>. Acesso em 22/10/2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

1. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, à definição da modalidade de licitação e à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.
2. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, **sendo essa atribuição**, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, **dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto.** (Grifou-se)

47. Adicionalmente, agrava-se a situação pelo fato de a pesquisa de preços ter sido conduzida por servidor não pertencente à área demandante. Inclusive, pondera-se que funções essenciais da NLLC devem ser desempenhadas por servidores efetivos, conforme posicionamento contido no Prejulgado n. 25 retificado pelo Acórdão 3212/21 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.¹⁷ Neste Acórdão, o conselheiro Durval Amaral, relator do processo, destacou que a legislação estabelece a preferência por servidores efetivos ou empregados públicos permanentes para o exercício das funções essenciais à execução da NLLC. Amaral enfatizou que, em situações excepcionais e temporárias, é necessário um ato fundamentado que comprove a impossibilidade de seguir essa norma, permitindo que um servidor comissionado, que possua as mesmas qualificações exigidas para os efetivos, possa assumir essas funções. Além disso, ele ressaltou que os selecionados devem ter responsabilidades ligadas a licitações e contratos, ou ter formação adequada, com certificação profissional emitida por uma escola de governo mantida pelo poder público.

48. Dessa forma, evidencia-se uma **falha crítica na formulação da estimativa de preços** da licitação, caracterizada pela **consulta exclusiva a potenciais fornecedores**, sem a devida motivação do porquê da escolha daquelas 3 (três) empresas e desconsideração de outras fontes, como sistemas referenciais de preços e contratações públicas similares, em contrariedade a diversos acórdãos do TCU (Acórdãos n. 1483/2024, 2102/2019, 3224/2020, 1.875/2021, 3.224/2020, 2.816/2014) e, também, ao art. 23, § 1º, IV da Lei n. 14.133/2021.

49. Infere-se, destarte, que a pesquisa de preços realizada mais se aproxima de uma mera formalização a compor o processo administrativo do que uma efetiva busca de um valor referencial, tendo sido, nesse caminhar, incluída apenas para encenar uma pseudolegitimidade daquele certame. Tal prática tem potencial de contrariar a economicidade, a eficiência e até a impessoalidade, previstos na Lei n. 14.133/2021 (*vide* art. 5º).

50. Ademais, não se pode perder de vista que o fato de que a empresa DS Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 54.634.918/0001-11), vencedora do pregão, é suspeita de ser a mesma firma que Martelli Comercio e Serviços Ltda.¹⁸, a qual forneceu uma cotação de preço para a licitação. O proprietário de DS Comércio e Serviços Ltda. possui laços estreitos com a Martelli Comercio e Serviços Ltda. e já havia anunciado em redes sociais ser o fornecedor do objeto da licitação antes mesmo da deflagração do processo administrativo, o que levanta suspeitas de direcionamento.

Achado n. 3 – Homologação posterior à prestação do serviço

¹⁷ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/12/pdf/00362415.pdf> . Acesso em 23.10.2024.

¹⁸ Conforme análises detalhadas adiante, em especial o Achado n. 8

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

51. Seguindo a cronologia dos eventos relacionados ao Pregão Eletrônico n. 10/2024/PMJP-RO, direcionado à locação de estande na Rondônia Rural Show, o presente tópico examinará a compatibilidade entre o encerramento da licitação e a entrega dos serviços. O início da **fase externa** deu-se pela publicação do aviso de licitação nas seguintes datas:

- a) **30.04.2024**, no Diário Oficial Eletrônico do Município de Ji-Paraná;
- b) **01.05.2024**, no jornal Correio Popular e,
- c) **02.05.2024**, no Diário Oficial do Estado de Rondônia.

52. Marcou-se a abertura da sessão para **15.05.2024** (ID 1653444, p. 9-11).

53. De acordo com o Termo de Julgamento (UASG 980005 - prefeitura municipal de Ji-Paraná – RO, PREGÃO 90010/2024), a sessão foi realizada na data constante no aviso. Participam do certame 11 empresas¹⁹, oportunidade em que a melhor proposta foi ofertada por DS Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 54.634.918/0001-11), às 09:55:17, no montante de R\$ 489.447,00 (ID 1653444, p. 60-65).

54. Segundo o Processo Administrativo n. 3187/2024, a mencionada feira teve início em **20.05.2024** e estendeu-se até o dia **25.05.2024** (ID 1653438, p. 14, 47, 50, 136; ID 1653442, p. 13, 56; ID 1653462, p. 150), inclusive como também noticiado pela imprensa²⁰.

55. A autorização para adjudicação e homologação do certame (ID 1653461, p. 9), bem como a formalização da Ata de Registro de Preços (ARP) nº 014/CARP/SUPECOL/2024, ocorreram apenas em **21.05.2024** (ID 1653461, p. 19-26), **após a realização do serviço** e o início da feira. Conclui-se que o objeto da licitação já fora entregue para a abertura do evento, uma vez que o secretário municipal de indústria, comércio e turismo justificou a homologação tardia pela falta de tempo hábil para a tramitação dos processos, confirmando ainda a execução integral do serviço (ID 1653462, p. 18-19), conforme programado para o período completo do evento.

56. Assim, como será detalhado adiante, o secretário solicitou o reconhecimento de dívida para o pagamento das duas diárias do estande (ID 1653462, p. 18-19), que foram utilizadas antes da formalização da homologação, reforçando que a entrega do objeto ocorreu antes da finalização do processo licitatório.

57. Sobre a temática, é válido acrescentar que o ato de homologação, de acordo com o Acórdão APL-TC 00061/19 TCE-RO²¹, de relatoria do conselheiro Paulo Curi Neto, confere

¹⁹ 1. DS Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 54.634.918/0001-11); 2. Elifranck Carvalho Gouvea (CNPJ: 15.037.271/0001-99); 3. Exo Company Participacoes Ltda (CNPJ: 21.061.770/0001-14); 4. Igm2 Metrologia E Manutencao Ltda (CNPJ: 24.982.785/0001-03); 5. Impressione Locacoes E Eventos Ltda (CNPJ: 23.504.645/0001-67); 6. Life Show Producoes Eventos E Comercio Ltda (CNPJ: 03.754.260/0001-40); 7. Martelli Comercio E Servicos Ltda (CNPJ: 15.749.688/0001-84); 8. Refrimais Comercio De Materiais E Equipamentos Ltda (CNPJ: 34.564.180/0001-56); 9. Rnl trade and facilities ltda (cnpj: 06.043.786/0001-00); 10. Sandro cesar toledo ltda (CNPJ: 04.244.924/0001-94); 11. West Eventos Ltda (CNPJ: 00.813.247/0001-27).

²⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2024/05/20/rondonia-rural-show-comeca-hoje-saiba-o-que-esperar-da-maior-feira-de-agronegocio-do-estado.ghtml> . Acesso em 25 jun. 2024.

²¹ Disponível em: <https://tce.ro.gov.br/AbriuPdfConvocado/0760cbae6b8f80677508aad068854086> . Acesso em 09.10.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

validade e produz eficácia à contratação. É fundamental destacar, portanto, que a homologação não é mera formalidade e que a autoridade homologadora tem a responsabilidade de verificar se todas as etapas do procedimento licitatório foram cumpridas de acordo com a lei.

58. Nesse jaez, de acordo com o Tribunal de Contas da União:

Responsabilidade. Licitação. Homologação. Fiscalização. Abrangência. A responsabilidade da autoridade que homologa a licitação se atém à verificação do cumprimento das macroetapas que compõem o procedimento, de fatos isolados materialmente relevantes e de questões denunciadas como irregulares que tenham chegado ao seu conhecimento, não sendo exigível que a fiscalização a seu cargo abranja todos os dados contidos no procedimento licitatório. [Acórdão 3178/2016 | Plenário - Pedido de Reexame | Relator Ministra Ana Arraes]²².

59. Evidencia-se, dessa forma, que a autorização da homologação do Pregão Eletrônico n. 010/2024/PMJP-RO ocorreu em 21.05.2024, após a prestação dos serviços, ferindo, em tese, a Lei n. 14.133/2021, em seu art. 71, IV²³, o qual estabelece a homologação como requisito essencial para o encerramento da licitação.

Achado n. 4 – Execução de serviço sem encerramento da licitação

Achado n. 5 – Ausência contratual

60. Nesta sentença, tem-se que o secretário municipal de indústria, comércio e turismo, em **21.05.2024**, dispensou a formalização contratual, nos seguintes termos (ID 1653461, p. 35), *sic*:

Segue-se os autos para a Liberação de saldo de ata, **tendo em vista que é serviço imediato e temporário**, não se faz necessário o contrato. (OBS: se trata de diárias, solicito 6 diárias valores por dia. R\$ 81.574,5 (oitenta e um mil quinhentoe e setenta e quatro reais e cinquenta centavos). (Grifos nossos)

61. É sabido que a obrigatoriedade contratual é a regra, e, também que são admitidas exceções, todavia, na motivação elaborada pelo secretário não se encontram tais excepcionalidades.

62. De acordo com a Lei n. 14.133/2021:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como

²² BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão 3178/2016 - Plenário. Sessões: 25 e 26 de outubro de 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/>
Acesso em: 09 out. 2024.

²³ CAPÍTULO VII

DO ENCERRAMENTO DA LICITAÇÃO

Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esgotados os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;

II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor. (Grifo nosso).

63. O objeto do pregão eletrônico trata de prestação de serviços e não de entrega de bens, portanto a ausência contratual não se amolda à exceção prevista no art. 95, II da Lei n. 14.133/2021.

64. Ademais, o secretário explicou, em **17.06.2024**, que não houve tempo hábil para o trâmite completo do feito, cuja homologação ocorreu após o início da festa e sem formalização de contrato. Por isso, optaram por realizar os pagamentos de 4 (quatro) diárias após a formalização da homologação, restando 2 (duas) diárias para reconhecer dívida²⁴, solicitando o cancelamento das notas fiscais já emitidas. Afirmou que “o serviço foi executado integralmente” (ID 1653462, p. 18-19). Depreende-se, desta forma, a plena ciência da execução antecipada do serviço, o que, em tese, evidencia uma conduta distante à legalidade insculpida no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como em violação ao art. 71, IV deste diploma, decorrente da realização da homologação de processo licitatório depois do início da execução dos serviços.

Achado n. 6 - Termo de recebimento provisório intempestivo

65. Em sequência, nos autos, é adicionado o **Termo de Recebimento Provisório**, atestando o **recebimento parcial** do objeto, porém não se informa a efetiva data de recebimento, mas, apenas, uma verificação contínua durante a feira. Salienta-se que sua emissão é de **25.06.2024**, um mês após o final da feira (ID 1653462, p. 30-32).

66. Por sua vez, o **Termo de Recebimento Definitivo**, emitido em **12.07.2024**, diverge do provisório, sem explicar os motivos, e conclui que o serviço contratado estava **de acordo com as descrições** presentes em Termo de Referência e anexos, informando, ainda, que os materiais e serviços foram recebidos no dia 27.05.2024 e no dia 19.06.2024 (ID 1653462, p. 87-89).

67. Rememorando o Termo de Referência n. 007/2023, em seus itens 7.2 e 7.4, tem-se que os serviços deveriam estar entregues com antecedência mínima de 2 (dois) dias da realização dos eventos, a fim que se realizasse o recebimento do serviço em perfeita execução (ID 1653443, p. 113)²⁵, restando, destarte, prejudicada a verificação tempestiva do cumprimento

²⁴ Faz-se necessário, em virtude do pedido de reconhecimento de dívida, verificar se o montante solicitado de reconhecimento e os valores já pagos guardam congruência com o total estabelecido na sessão do pregão. Neste diapasão, não se reportam divergências em valores. Explica-se. As notas fiscais n. 12 e 13, emitidas em 27.05.2024 por DS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA contemplavam o valor global de R\$ 489.447,00, o mesmo valor da proposta vencedora (ID 1653461, p. 66-67). Quanto à decomposição deste valor, o somatório do valor bruto já pago, qual seja R\$ 326.298,00, conforme análise nos parágrafos 10 e 11 deste relatório, adicionado ao valor solicitado de reconhecimento de dívida, R\$ 163.149,00, recompõe o valor da proposta vencedora.

²⁵ 7.2. Toda a estrutura deverá estar disponível, pronta para o evento, simultâneos com no mínimo de 02 (dois) dias de antecedência do horário previsto para o início.

(...)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

das exigências de caráter técnico quanto ao recebimento dos serviços, como disposto no art. 140, I, a, da Lei n. 14.133/2021²⁶.

68. Neste ponto, abre-se parêntese para ressaltar que as datas acima referidas são extemporâneas à realização da feira, o que é mais um indício de que tais documentos foram confeccionados tão somente para dar ares de regularidade ao procedimento, até porque o estande, naquela ocasião, já estava em plena utilização desde muito antes (20.05.2024).

69. Esta informação pode ser resgatada pela solicitação em curso para reconhecimento de dívida. A diretoria de turismo, em **09.09.2024**, em virtude da falta de pagamento de 2 (duas) diárias solicita remuneração para o estande para as datas **20 e 21 de maio**, no valor de R\$ 163.149,00 (cento e sessenta e três mil cento e quarenta e nove reais) (ID 1653462, p. 149-152).

70. Tais fatos narrados nos Achados n. 3, 4, 5 e 6, quando somados e interpretados de forma conglobante, direcionam para a conclusão de que, aparentemente, houve uma licitação de fachada, eis que se escolhido o fornecedor de forma prévia, os atos de eficácia tornam-se meramente formais a fim de compor um arcabouço voltado a dar ares de legalidade/legitimidade ao procedimento de contratação. Tanto que a ausência de contrato e a homologação tardia, expõem a fragilidade do procedimento licitatório, resultando na necessidade de reconhecimento de dívida para pagamento de diárias do estande por serviço prestado prévio ao encerramento do certame.

Achado n. 7 – Defasagem temporal entre a publicação do edital e a marcha processual

71. Encerrando esta análise pela linha temporal dos acontecimentos, tem-se que o edital referente ao Pregão Eletrônico n. 10/2024 toma sua forma final em **30.04.2024** (ID 1653443, p. 78-93), cujas publicações do aviso de licitação, como já demonstrado, ocorreram na sequência.

72. Em relação ao momento de entrega do objeto, o Termo de Referência (TR) n. 007/2023 previu as seguintes regras (ID 1653443, p. 113):

7.1. O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado, contados do (a) a partir da do recebimento da ordem de serviço.

O início dos serviços será de até 05 (cinco) dias após o recebimento da ordem de serviço.

7.2. Toda a **estrutura deverá estar disponível**, pronta para o evento, simultâneos **com no mínimo de 02 (dois) dias de antecedência** do horário previsto para o início.

(...)

7.4. Somente serão recebidos os serviços em perfeita execução e sem qualquer defeito. (Grifou-se).

7.4. Somente serão recebidos os serviços em perfeita execução e sem qualquer defeito.

²⁶ Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

73. Segundo o TR, a contratada teria até 5 (cinco) dias para iniciar os serviços após o recebimento da ordem de serviço. Adicionalmente, o termo referencial não define um prazo específico para a montagem do estande, estipulando apenas que a estrutura deveria estar pronta com 2 dias de antecedência do evento para verificação de conformidades. Considerando que a **abertura da sessão** do Pregão Eletrônico n. 10/2024 ocorreu em **15.05.2024** e que o **evento teve início** em **20.05.2024**, há um período de 5 dias corridos entre as duas datas.

74. Veja-se. Para que o estande pudesse ser entregue com 2 (dois) dias de antecedência, ou seja, em 18.05.2024, considerando o prazo de 5 (cinco) dias disponibilizado no TR²⁷ para início dos serviços após a emissão da ordem de serviço e, hipoteticamente, o mínimo de 1 dia para a execução da montagem, a **ordem de serviço deveria ter sido emitida ao menos em 12.05.2024, um domingo. No entanto, não há expediente aos domingos**, o que tornaria a emissão da ordem de serviço nesse dia improvável, remontando à sexta-feira anterior, dia **10.05.2024**.

75. Contudo, **nesta data, a sessão do pregão sequer havia sido aberta**. E, antes de 10.05.2024, já deveria ter ocorrido toda a cadeia de formalização do contrato, homologação e adjudicação, recursos (se existentes), sessão de julgamento, lançamento do edital. Estima-se um tempo médio, dado isso, de 17 dias da publicação do edital até o resultado final²⁸.

76. Abaixo, demonstra-se em uma **linha do tempo** a situação explicada, a fim de ilustrar o desenrolar incompatível entre as datas que ocorreram determinados eventos e o tempo disponível que o contratado teria para realizar o serviço.

Figura 2 - Linha do tempo.

	Sessão do pregão 15.05.24 qua	Início do evento 20.05.24 seg	Autorização para homolo- gar o pregão. 21.05.24 ter	Fim do evento 25.05.24 sáb
23.04.24 ter Início da contagem para esta- belecer período médio mí- nimo a fim de que se realize a cadeia de fase interna e ex- terna, desde a publicação de edital, sessão de julgamento, recursos, homologação, ad- judicação e formalização contratual (17 dias) e que coincida com a emissão de ordem de serviço compatível à entrega do estande a 2 dias antes da festa.	10.05.24 sex Data em que o processo já deveria estar homolo- gado para que se emi- tisse a ordem de serviço a fim respeitar o prazo de 5 dias disponível para o licitante iniciar os servi- ços e, adicionalmente, um prazo mínimo de 1 dia para executá-lo, ini- ciando a contagem em 13.05.24 seg.	18.05.24 sáb. Data que o estande deveria estar entre- gue.	<p><i>Legenda:</i> linha superior: data dos fatos linha inferior: recomposição das datas mínimas, a partir do TR.</p>	

Fonte: autor.

²⁷ É importante destacar que, embora se possa argumentar que não fosse necessário aguardar os cinco dias para o início dos serviços — e de fato, essa afirmação é verdadeira — esse não é o cerne da questão. A vinculação das peças editalícias implica que qualquer licitante que se tornasse o vencedor teria o direito de utilizar esse prazo para iniciar os serviços, e manter-se-ia em estrita conformidade legal. Portanto, a força vinculante desse dispositivo se aplica a fim de ilustrar a marcha dos eventos, independentemente de o tempo concedido ser efetivamente utilizado ou não.

²⁸ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-13/guilherme-credidio-pregao-eletronico-administracao-publica/>. Acesso em 26.09.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

77. Desta forma, conclui-se que a marcha temporal das fases do processo licitatório, em especial a data de abertura da sessão, é incompatível com os prazos previstos nos itens 7.1 e 7.2 do termo de referência (ID 1653443, p. 113) para a entrega tempestiva do objeto. Isso **reforça a tese de licitação simulada** que o licitante já estava escolhido previamente sendo que os atos do processo administrativo são meras formalidades para encobrir burla ao procedimento licitatório.

Achado n. 8 – Conexões entre as empresas Martelli Comércio e Serviços Ltda. e DS Comércio e Serviços Ltda.

Achado n. 9 - Fragilidade temporal do atestado de capacidade técnica

78. Para além da cronologia dos eventos, como feito até o momento, cabem outros apontamentos importantes para esta celeuma, eis que compõe as circunstâncias observadas entre 2 (duas) empresas na condução da licitação.

79. Percorrendo-se os lances do pregão eletrônico²⁹, constata-se que o melhor valor³⁰, ofertado pela empresa DS Comércio e Serviços Ltda. é 4,27% menor que o cotado. Foram ofertados, ao total, 42 lances. Aproximadamente 79% deles são ofertados pelas empresas Elifranck Carvalho Gouvea e DS Comercio e Servicos Ltda.

80. Note-se, todavia, que enquanto os lances de Elifranck Carvalho Gouvea diminuem em cerca de R\$ 999,00 a proposta anterior. De outro lado, a DS Comercio e Servicos Ltda. limita-se apenas a cobrir o preço ofertado pela Elifranck Carvalho Gouvea, diminuindo-o em cerca de R\$ 1,00. Por sua vez, a empresa Martelli Comércio e Serviços Ltda. participa em 3 (três) momentos na disputa, rivalizando com DS Comércio e Serviços Ltda. No primeiro momento, diminui em R\$ 499,00 o melhor lance anterior. Em seguida, 2 (dois) lances com alteração de R\$ 0,50 centavos.

81. Encerrado o Item 1 pelo sistema, às 09:57:29 de 15.05.2024, a empresa vencedora é convocada a dar prosseguimento aos atos, conforme se observa pelas mensagens do *chat* (ID 1653444, p. 60-64):

Responsável	Data/Hora	Mensagem
Sistema para o participante 54.634.918/0001-11	15/05/2024 10:19:37	Senhor Licitante, solicito que encaminhe Anexo da Proposta atualizada conjuntamente o anexo dos Documentos de da Habilitação.
Sistema para o participante 54.634.918/0001-11	15/05/2024 10:22:27	Sr. Fornecedor DS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 54.634.918/0001-11, você foi convocado para enviar anexos para o item 1. Prazo para encerrar o envio: 12:22:00 do dia 15/05/2024. Justificativa: Horário da convocação é de Brasília.

²⁹ A fim de simplificar a análise, optou-se por ignorar os seguintes lances, pois os valores ofertados estão superiores a lance já efetuado anteriormente, deixando-o virtualmente inócuo (ID 1653444, p. 60-65):
15/05/2024 09:48:37 24.982.785/0001-03 IGM2 METROLOGIA E MANUTENCAO LTDA R\$ 510.889,00
15/05/2024 09:48:55 21.061.770/0001-14 EXO COMPANY PARTICIPACOES LTDA R\$ 510.880,00
15/05/2024 09:51:18 24.982.785/0001-03 IGM2 METROLOGIA E MANUTENCAO LTDA R\$ 510.879,00
15/05/2024 09:52:06 21.061.770/0001-14 EXO COMPANY PARTICIPACOES LTDA R\$ 510.875,00

³⁰ Lance ofertado em 15/05/2024 09:55:17 por DS Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 54.634.918/0001-11) pelo valor de R\$ 489.447,00 (ID 1653444, p. 60-65).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

pelo participante 54.634.918/0001-11	15/05/2024 11:55:56	O item 1 teve a convocação para envio de anexos encerrada às 11:55:56 de 15/05/2024. 1 anexo foi enviado pelo fornecedor DS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 54.634.918/0001-11.
Sistema para o participante 54.634.918/0001-11	15/05/2024 13:12:29	Senhor (a) licitante, em relação aos atestados de capacidade técnica, teria como enviar como complementos, notas fiscal?
Sistema para o participante 54.634.918/0001-11	15/05/2024 13:13:14	estarei convocando para o envio como documento complementar.
pelo participante 54.634.918/0001-11	15/05/2024 13:13:55	SIM, SENHOR PREGOEIRO, ENVIAREMOS AS NFS.
Sistema para o participante 54.634.918/0001-11	15/05/2024 13:21:41	Sr. Fornecedor DS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 54.634.918/0001-11, você foi convocado para enviar anexos para o item 1. Prazo para encerrar o envio: 13:45:00 do dia 15/05/2024. Justificativa: para proposta complementar de atestado.
pelo participante 54.634.918/0001-11	15/05/2024 13:22:55	O item 1 teve a convocação para envio de anexos encerrada às 13:22:55 de 15/05/2024. 1 anexo foi enviado pelo fornecedor DS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 54.634.918/0001-11.

82. A fim de comprovar sua aptidão técnica, a empresa apresentou um único atestado referente à prestação de serviços de organização e montagem de estande, referente, inclusive, ao mesmo evento para o qual foi contratado pela prefeitura. Segundo o termo de referência as especificações técnica e quantidade devem conter (ID 1653443, p. 113):

6.1. Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens em características compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de no mínimo 01 (01) atestado de capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado.

6.2. O(s) atestado(s) deverá (ão) indicar dados da entidade emissora (razão social, CNPJ, endereço, telefone, fax, data de emissão) e dos signatários do documento (nome, função, telefone, etc.), além da descrição do objeto.

83. Nem todos os aspectos formais do precitado atestado de capacidade técnica estão cumpridos. Foram atestadas as prestações de 2 (dois) serviços símiles ao objeto licitado, conforme se extrai do próprio documento (ID 1653444, p. 58):

PRESTACAO DE SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO E MONTAGEM DE STAND RRSHOW 100mt - Tenda: 10X10m - 01 unidade instalada estilo pirâmide, com lona de cobertura na cor branca, com Calhas Reforçadas, Piso: 20m2 de Piso deck ou compensado pintado verniz, c/rampa acesso, Climatizador baby, Fachada: Frente c/Estrutura de metalon, encapada com Lona impressa nas cores e logomarcas aprovadas, medidas 10Lx1,2A frente, detalhes nos pés da tenda vermelho, conforme projeto medidas 0,80lx3,00A, letreiro c/ logomarca em PVC expandido, Painel interno: Adesivo parede escritório, Salas: 01 deposito 2x3 N/climatizado c/ prateleiras, Mobília: 02 Mesas de atendimento c/03 cadeias cada, 1 aparador simples, 1 Frigobar, Decoração: 02 vasos na entrada, Elétrica: 02 régua de tomadas (funcionando), distribuídas na

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

área aberta, 04 lâmpadas, 2 mini refletores na fachada, Internet:500Mbps, ART e Bombeiros: Incluso projeto de regularização.

PRESTACAO DE SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO E MONTAGEM DE STAND RRSHOW 300mt - Tenda: 10x10m - 03 unidades instaladas estilo pirâmide, com lona de cobertura na cor branca, com Calhas Reforçadas, Piso: 112m2 de Piso deck ou compensado pintado verniz, c/rampa acesso, Forro: 300mt tecido, Climatizador, Fachada: 03 Frentes c/Estrutura de metalon, encapada com Lona impressa nas cores aprovadas no projeto, medidas 02 c/10Lx1,2A cada, 01 central com 10Lx2A, detalhes nos pés da tenda vermelho e logomarcas em xps aprovadas fachada central medidas: 3x1 e as 02 laterais letras medidas: 3x1,8., Painel interno: 56m2 de painel instagramavel c/fixação em metalon, lado 2 e 3., Salas: 01 Escritório c/frente vidro 4x4 climatizado + 01 deposito porta fora, 2x4 N/climatizado, Mobília: 01 mesa reunião p/escritório e 04 Mesas de atendimento c/03 cadeias cada, 1 mesa bistrô c/2 banquetas, 1 balcão/aparador 2 portas, 1 Frigobar, 1 bebedouro, Decoração: 02 vasos fachada central, Elétrica: 04 réguas de tomadas (funcionando), distribuídas 01 no escritório e 03 na área aberta, 06 lâmpadas, 2 mini refletores fachada, ART e Bombeiros: Incluso projeto de regularização. (Grifo nosso).

84. O atestado avaliza que os trabalhos foram executados satisfatoriamente, sem existir nos registros internos, até a data de emissão do documento, fatos que desabonem a conduta e responsabilidade com as obrigações assumidas pela empresa. O documento é emitido e assinado por pessoa jurídica de direito privado, Daniel Tratores Agrícola Ltda., CNPJ n. 11.994.044/0001-09, sediada à Rodovia BR 364, 3949, cidade de Ariquemes, cuja data de emissão é 13.05.2024 e está assinado em 15.05.2024, às 09:48 (horário local, 10:48 horário de Brasília), conforme se extrai da assinatura eletrônica.

85. Como demonstrado, **a assinatura do atestado ocorreu simultaneamente à realização do pregão.** O licitante foi convocado a encaminhar os documentos habilitatórios às 10:19:37 (-3 GMT) e o atestado foi assinado na sequência, às 10:48:01 (-3 GMT), o que, por logo, levanta dúvidas quanto à autenticidade, legitimidade e validade do documento como comprovação de capacidade técnica prévia à licitação.

86. Mas de todo o caso, há que se sopesar que entre os intuitos da licitação estão a contratação mais vantajosa à Administração Pública e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e que a forma do processo deve ser moderada. Há que se buscar, efetivamente, a comprovação da capacidade técnica.

87. E, nesse horizonte, há se sobrelevar que não se está a questionar, circunstancialmente, o fato de que houve apresentação de ACT com data posterior à da abertura do certame, mas, sim, que o licitante já deveria, naquele tempo, estar apto e deter as capacitações exigidas quando da formulação da proposta.

88. A propósito, a título de exemplo, vale a pena conferir o pensamento do professor Juliano Heinen (2023, p. 483)³¹:

³¹ HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos** – Lei nº 14.133/21. 3. Ed, ver. São Paulo: JusPodivm, 2023. 1088p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

2.2 Prazo para entrega de documentos de habilitação não se confunde com prazo para dispor deles. Um alerta por deveras importante deve ser feito: independente de quando se deva protocolar os documentos relativos à fase de habilitação, *o licitante já deve deter as capacitações requisitos exigidos quando da formulação da proposta – dado que poderá ser obrigado a preencher declaração neste sentido*, conforme art. 63, inciso I. Então, o licitante não providenciará a mencionada documentação depois de proclamado o julgamento das propostas, porque deve dispor das respectivas e pertinentes certidões, declarações ou atestados no momento em que protocola a resposta. A entrega efetiva é que pode ser definida em outro momento, conforme relatado neste item. (Heinen (2023, p. 483)). (Grifou-se)

89. **No caso concreto está evidenciado que o serviço contido no ACT é posterior à abertura do certame.** Não se discute isoladamente a data de emissão do atestado. Em diligência executada pelo pregoeiro, apurou-se que o serviço referente ao atestado fora prestado em **09.05.2024** (ID 1653444, p. 77), posterior ao aviso de licitação, 30.04.2024 (ID 1653444, p. 9-11). Ademais, a formulação do atestado dá-se concomitante à entrega da proposta, dia da abertura da sessão, 15.05.2024. Ou seja, produz-se o material de habilitação após o julgamento das propostas.

90. **Causa espécie o fato de um atestado ser emitido às pressas e ser o único da empresa, referente a serviço prestado no mesmo evento.** Se houvesse um conjunto de atestados, esse dado não teria a relevância que possui nesta circunstância. No entanto, a concomitância na emissão do atestado, cuja elaboração ocorreu durante a própria realização do pregão, sendo oriundo do mesmo evento ao qual se destina o objeto do pregão, e sendo o único atestado disponível, reforça a suspeita de que o documento foi elaborado especificamente para atender aos requisitos do Pregão Eletrônico n. 10/2024, sem que a empresa comprove a experiência prévia necessária, compondo apenas um documento pró-forma.

91. Além disso, faltam elementos obrigatórios descritos no item 6.2 do Termo de Referência, como nome, função e telefone do signatário, falhas que comprometem a credibilidade do documento.

92. Pois bem.

93. A exigência de critérios habilitatórios em edital de licitação deve ser feita prioritariamente sob o prisma da lógica, verificando-se se a capacidade técnica não é apenas para que o licitante possa apresentar as respectivas provas de capacidade operacional, com documentação pró-forma, mas, sim, para que nessa documentação seja demonstrada concretamente a sua aptidão prévia e necessária ao melhor exercício dos serviços a serem prestados.

94. A Lei de Licitações e Contratos Públicos³², em seu art. 62, exige documentos de habilitação técnica, como atestados, que devem ser aptos a comprovar a qualificação do licitante

³² Lei n. 14.133/2021

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:
(...)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

para a execução do objeto da licitação, demonstrando sua experiência e expertise em serviços similares e anteriores à disputa do certame, conforme art. 67 do mesmo diploma. Ao mesmo tempo, proíbe limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. Em outras palavras, **os atestados devem compor o acervo prévio do licitante, e não serem produzidos concomitantemente à sessão de disputa.**

95. Outro ponto a chamar a atenção entre os documentos habilitatórios (ID 1653444, p. 56) refere-se ao **balanço patrimonial** apresentado, o qual não possui nenhum ativo imobilizado.

96. **A empresa iniciou as atividades em abril do ano corrente**, mês antecessor à abertura da sessão do pregão, e é composta apenas por caixa, cujo reflexo no passivo é o próprio capital social. Dedicar-se à aluguel de estandes e não possui em seu ativo um único equipamento a ser locado e, no passivo, nenhuma obrigação com pessoal, gerando **dúvidas sobre sua capacidade operacional**. Todavia forneceu simultaneamente, mesmo sem ter ativos imobilizados, ao tempo que se tem notícia, pelo menos 3 (três) estandes, um para a prefeitura e dois para aquele que lhe forneceu o atestado de qualificação técnica.

97. Sob essa ótica, em uma análise conglobante de inúmeros elementos indiciários, consoante se verá a seguir, é possível inferir que as empresas Martelli Comercio e Serviços Ltda. (CNPJ n. 15.749.688/0001-84) e DS Comercio e Servicos Ltda. (CNPJ: 54.634.918/0001-11), ambas concorrentes na disputa do único lote, podem ser compreendidas como um grupo econômico que participou do certame a fim de dar ares da ocorrência de efetiva competitividade (disputa), sendo que, em realidade, estão agindo em conjunto, notadamente mirando obter resultado positivo no referido certame, o que pode ser evidenciado por **4 (quatro) pontos essenciais**.

98. **O primeiro**, relacionado ao parentesco entre os sócios proprietários da empresa Martelli Comercio e Serviços Ltda. (CNPJ n. 15.749.688/0001-84) e da empresa DS Comercio e Servicos Ltda. (CNPJ: 54.634.918/0001-11). Aquela tem como sócia-proprietária Elisa Martelli, CPF ***.141.138-**, conforme consta nos dados de envio de cotação de preços (ID 1653442, p. 93). Esta, conforme Ata de Registro de Preços, tem como sócio-proprietário Adriano Martelli de Souza Borba, CPF n. ***443.508-** (ID 1653444, p. 36; ID 1653461, p. 19), cuja filiação³³ materna remete à senhora Elisa Martelli de Souza Borba, de acordo com os termos escritos na CNH³⁴ (ID 1653444, p. 38).

99. **O segundo ponto**, entrelaça-se na localização das referidas pessoas jurídicas. Observando-se os registros de inscrição nos cadastros de pessoas jurídicas, nota-se que as empresas DS Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 54.634.918/0001-11), fundada em **08.04.2024**,

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
(...)

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

³³ Há pequena divergência na escrita do nome materno. Salienta-se que em consulta ao CRF, não foi encontrada a senhora Elisa Martelli de Souza Borba, apenas Elisa Martelli (CPF ***.141.138-**).

³⁴ Carteira Nacional de Habilitação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

(ID 1653444, p. 19), e Martelli Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 15.749.688/0001-84), fundada em 26.04.2012 (ID 1653444, p. 19), estão localizadas em ruas distintas no município de Ji-Paraná. A primeira está situada na Rua Hermínio Vieira, 130, enquanto a segunda se encontra na Rua do Brilhante, 137, Sala 01, Setor 202, Quadra 42, Lote 32.

100. Embora essa distinção espacial sugira que se cuidem de empresas distintas, a DS Comércio e Serviços Ltda., 22 (vinte e dois) dias após sua fundação, anunciou em seu perfil da rede social *Instagram*, na data de **30.04.2024**, ser a nova marca visual da empresa MS Projetos e Consultoria (ANEXO III).

101. **O terceiro elemento** a ser explorado é relativo ao fato de tais empresas compartilharem do mesmo endereço eletrônico, conforme pode ser visto nos seguintes documentos:

a) **Listagem de Fornecedores Participantes da Cotação n. 00590/24** (ID 1653438, p. 92), Martelli Comércio e Serviços Ltda. 15.749.688/0001-84, *e-mail* msprojetos01@gmail.com;

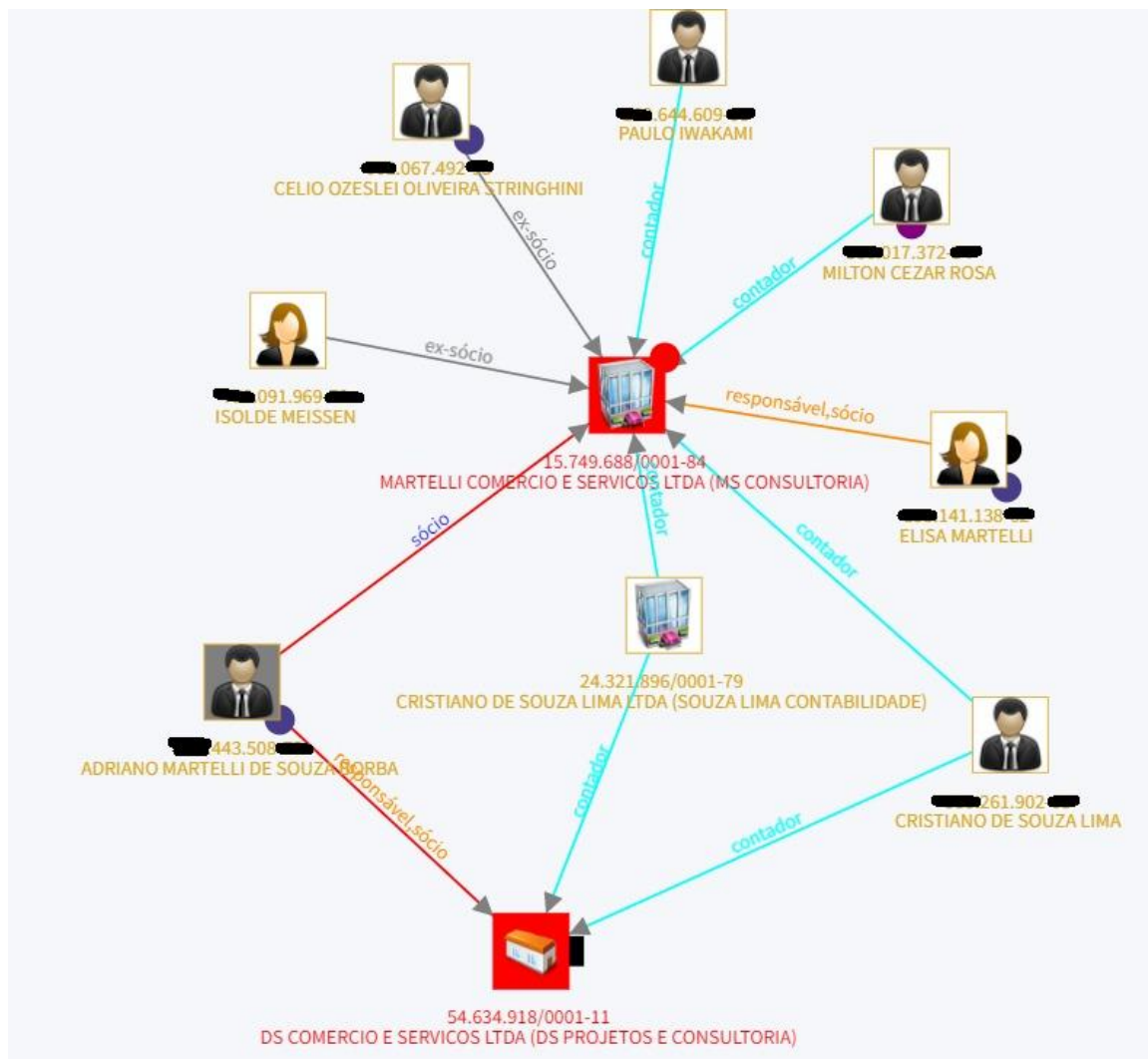
b) **Listagem de Fornecedores Participantes da Cotação n. 00881/24** (ID 1653442, p. 100), Martelli Comércio e Serviços Ltda. 15.749.688/0001-84, *e-mail* msprojetos01@gmail.com;

c) **Relatório de Credenciamento** (ID 1653444, p. 19), DS COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA 54.634.918/0001-11, *e-mail* msprojetos01@gmail.com.

102. Por fim, **a quarta questão** que, em sua globalidade, indica a existência de outros relacionamentos entre as empresas DS Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 54.634.918/0001-11) e Martelli Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 15.749.688/0001-84): compartilham o mesmo serviço contábil e têm como sócio comum o senhor Adriano Martelli de Souza Borba, conforme se demonstra na figura abaixo:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Figura 3 – Relações entre Martelli Comercio e Serviços Ltda. e DS Comercio e Servicos Ltda.



Fonte: Sistema Macros CGU. Acordo de Cooperação Técnica n. 68/2016.

103. Registra-se que tal apuração foi obtida a partir de dados coletados do sistema Macros, por diligência ancorada no Acordo de Cooperação Técnica n. 68/2016, firmado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCERO) e a Controladoria-Geral da União (CGU), que visa a prevenção e o combate à corrupção.

104. **A análise holística destas 4 (quatro) questões revela fortes indícios de conluio** entre as empresas Martelli Comercio e Serviços Ltda. e DS Comercio e Servicos Ltda., configurando **possível fraude à licitação**. Há um cenário de convergência de provas indiretas econômicas, de comunicação e prova direta da emissão intempestiva de atestado de capacidade técnica.

105. Em casos similares, importa trazer à baila alguns excertos de decisões do Tribunal de Contas da União:

De fato, a participação de empresas cujos sócios possuam relação de parentesco no mesmo certame, por si só, não constitui irregularidade. Todavia, no

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

presente feito, identificou-se a confluência de outros indícios, que, em conjunto, permitiram a caracterização de conluio entre licitantes, tal como demonstrado no voto condutor da deliberação questionada:

"Quanto ao mérito, o estreito vínculo entre as empresas, em razão da relação de parentesco de seus proprietários, do uso do mesmo IP para o acesso ao Comprasnet, do compartilhamento do mesmo imóvel e da mesma infraestrutura de rede contrariou a regra prevista na Instrução Normativa-SLTI 2, de 16/9/2009, vigente à época das licitações, que estabelecia a obrigatoriedade de apresentação da 'Declaração de Elaboração Independente de Proposta', uma vez que os fatos narrados indicam que houve comunicação e discussão do conteúdo das propostas entre as empresas antes da adjudicação dos objetos licitados, bem como ajustes, definição de estratégias e combinações.

(...)

Ademais, embora não seja ilegal a participação até mesmo de sociedades ligadas em uma mesma licitação, essas **relações podem e devem ser consideradas sempre que houver indícios consistentes de conluio, especialmente em casos como o ora tratado, em que há vínculo de parentesco entre os sócios das empresas licitantes, que resolveram participar dos mesmos certames, disputando os mesmos itens, com propostas originadas de um mesmo endereço de IP, sendo que as empresas compartilham contador** e o imóvel onde estão instaladas. [Acórdão n. 1798/2024 – Plenário, Relator Jhonatan de Jesus].³⁵ (Grifos nossos).

6.8. No presente caso, verifica-se que os responsáveis foram condenados pela ausência de nexos causal entre os recursos repassados e o objeto. Veja o que dispõe o voto condutor do acórdão recorrido (peça 246), *verbis*:

11. O contexto verificado na auditoria, e que conduziu à citação de todos os envolvidos, referiu-se exatamente à prática de fraude na execução do convênio, dada a sua **execução por empresa sem capacidade operacional**, ou seja, uma empresa de fachada, selecionada a partir de um convite a empresas que também tinham existência apenas jurídica, e não de fato, portanto, empresas fictas. [Acórdão n. 1162/2024 | TCU Plenário - Relator Aroldo Cedraz]³⁶.

(...) importa também transcrever o seguinte trecho do Voto condutor do Acórdão recorrido, da lavra do Ministro José Múcio Monteiro, no qual fica bem evidenciado o modo de operação ajustado entre a recorrente e os demais participantes dos procedimentos licitatórios questionados (peça 130):

³⁵ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2623102> . Acesso em 10.10.2024.

³⁶ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2620302> . Acesso em 10.10.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

7. (...) tal modo de proceder deu margem à prática de ato de gestão antieconômico, materializado em contratações avançadas com a diferença de apenas R\$ 0,01 em relação ao valor de referência. Importante, ainda, frisar que os agentes atuaram visando a satisfação de interesses privados, em manifesto desvio de finalidade, ferindo o duplo objetivo a ser alcançado nas licitações, quais sejam, garantir a isonomia entre os concorrentes e a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração.

(...)

Conforme destaca a instrução, as evidências de fraude foram corroboradas por declaração da empresa V Pedro Vieira, que nega participação no esquema delituoso, embora conste como licitante convidada pela prefeitura de Maracumé/MA e que tenha apresentado lances. [**Acórdão n. 1239/2022 | TCU Plenário - Relator Walton Alencar Rodrigues**].

49. Voltando ao instituto da fraude, pode-se afirmar, portanto, que embora não seja necessária a produção do resultado pretendido (por se tratar de crime formal ou de consumação antecipada), a irregularidade descrita no art. 90 da Lei 8.666/1993 demanda, para ser devidamente caracterizada, a comprovação da intenção (dolo específico), ou seja, uma conduta inequivocamente voltada à busca pela vantagem ilícita, ou, em outras palavras, a demonstração da efetiva prática de atos que revelem o propósito de fraudar.

50. Perfilhando o raciocínio acima exposto, este Tribunal de Contas já se manifestou, como se observa nos enunciados abaixo citados, no sentido de ratificar a exigência de evidenciação da intenção de fraudar, com base em atos concretos plausíveis:

Acórdão 2908/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro André de Carvalho). A caracterização de fraude à licitação não está associada ao seu resultado, ou seja, ao sucesso da empreitada. Configura, em analogia ao direito penal, ilícito de mera conduta, sendo suficiente a demonstração de o fraudador ter praticado simulação para conferir vantagem para si ou para outrem.

Acórdão 2803/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro André de Carvalho). Não existe vedação legal à participação, no mesmo certame licitatório, de empresas do mesmo grupo econômico ou com sócios em relação de parentesco, embora tal situação possa acarretar quebra de isonomia entre as licitantes. A demonstração de fraude à licitação exige a evidenciação do nexos causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação.

Acórdão 2608/2011-TCU-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). A aplicação da sanção de declaração de inidoneidade por conta de fraude à licitação depende da efetiva comprovação desta.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Acórdão 3156/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes). A conduta dolosa é elemento subjetivo indispensável à configuração de fraude à licitação, sendo requisito essencial para a aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

Acórdão 972/2012-TCU-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro). A participação de duas filiais de dada empresa em pregão eletrônico não configura, por si só, ilegalidade, especialmente quando as circunstâncias inerentes ao certame apontam no sentido de não ter havido intenção de frustrar seu caráter competitivo.

51. Vale ressaltar, contudo, que, na falta de provas, admitem-se indícios dos atos fraudulentos, desde que sejam robustos, ou variados e convergentes:

Acórdão 2596/2012-TCU-Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes). A confluência de indícios robustos que apontem no sentido de ter havido fraude a licitação justifica a declaração de inidoneidade das empresas que a praticaram. A aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário.

Acórdão 333/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas). A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto.

Acórdão 720/2010-TCU-Plenário (Relator Ministro André de Carvalho). Indícios vários e concordantes são aptos a evidenciar a prática de fraude à licitação.

Acórdão 1732/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro Marcos Bemquerer). A existência de indícios variados que convirjam no sentido de evidenciar ação combinada entre empresas e gestores públicos com o objetivo de frustrar certames licitatórios constituem prova suficiente para ensejar a punição dos envolvidos.

[**Acórdão n. 1995/2021³⁷ | TCU Plenário - Relator Jorge Oliveira**]. (Grifos nossos).

106. Em arremate, entre as **provas indiretas econômicas** pode-se citar a **participação simulada** no pregão da empresa DS Comércio e Serviços Ltda., limitando-se a cobrir os lances da empresa Elifranck Carvalho Gouvea, diminuindo sua proposta em apenas R\$ 1,00, enquanto a concorrente reduzia em cerca de R\$ 999,00. Tem-se, também, a **recente constituição da empresa vencedora e a falta de ativos imobilizados e compromissos trabalhistas**. A empresa DS Comércio e Serviços Ltda. foi fundada em abril de 2024, um mês antes do pregão, e seu balanço patrimonial não apresentava ativos imobilizados, levantando dúvidas sobre sua capacidade operacional para fornecer o objeto. Mesmo sem possuir ativos imobilizados e funcionários, forneceu simultaneamente 3 (três) estandes para o evento.

³⁷ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2486125>. Acesso em 08.10.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

107. Entre as **provas indiretas de comunicação**, pode-se citar a **relação de parentesco entre sócios licitantes**. Elisa Martelli, sócia da Martelli Comercio e Serviços Ltda., é mãe de Adriano Martelli de Souza Borba, sócio da DS Comercio e Servicos Ltda., evidenciando uma relação familiar entre as empresas concorrentes.

108. Para mais, Adriano Martelli de Souza Borba figura como sócio de Martelli Comercio e Serviços Ltda. Acrescente-se o **compartilhamento de endereço de e-mail** entre as aludidas empresas. Ambas utilizaram o mesmo endereço eletrônico "msprojetos01@gmail.com" em diferentes documentos. Possuem, inclusive, o **mesmo serviço contábil**.

109. Desta forma, considerando os elementos apresentados, conclui-se, em tese, pela existência de uma estratégia de acordo entre as duas sociedades, para fins de participação no certame em questão, visando simular o caráter competitivo do processo licitatório, desde a publicação antecipada de ser o fornecedor do objeto, o atestado de capacidade técnica elaborado concomitante à sessão do pregão, balanço patrimonial do vencedor com ausência de ativos imobilizados, o parentesco entre os sócios, as mudanças de identidade visual das empresas, endereços eletrônicos idênticos e sócios em comum.

110. As evidências apontam para a **simulação da licitação**, com a inclusão de documentos essenciais apenas para cumprir formalidades, como pesquisa de preços, atestado de capacidade técnica, homologação e notas de recebimento de produto, servindo tão só para encobrir a escolha prévia do licitante. A participação do licitante com 2 (duas) empresas diferentes, com o intuito de simular concorrência, **reforça a suspeita de fraude e conluio**, configurando possível violação aos princípios da isonomia, competitividade e moralidade que regem as licitações públicas.

3.5. Responsabilização

3.5.1. Identifica-se a seguinte irregularidade, em tese, da senhora Elisangela Bandeira do Nascimento, CPF ***.593.892-**, diretora de departamento de cerimonial, por:

a) Elaborar, sem justificativa, pesquisa de preços consultando exclusivamente potenciais fornecedores (ID 1653442, p. 91, 93, 95, 106), em desacordo com o art. 23, § 1º, IV da Lei n. 14.133/2021 e jurisprudência do TCU (Acórdãos n. 1483/2024, 2102/2019, 3224/2020, 1.875/2021, 3.224/2020, 2.816/2014), configurando erro grosseiro na condução do processo licitatório em afronta aos princípios da economicidade e da impessoalidade, previstos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.

111. **Conduta** (ID 1653442, p. 91, 93, 95, 106): Materializa-se pela elaboração da pesquisa de preços utilizando, injustificadamente, apenas potenciais fornecedores, configurando falha grave.

112. **Irregularidade:** Configura-se pela violação aos seguintes dispositivos legais: art. 23, § 1º, IV da Lei n. 14.133/2021. A pesquisa de preços deve ser realizada considerando diferentes fontes, incluindo sistemas referenciais de preços e contratações públicas similares, e caso opte-se por pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, justificar. Diversos acórdãos do TCU condenam a prática de pesquisa de preços restrita a potenciais fornecedores (Acórdãos n. 1483/2024, 2102/2019, 3224/2020, 1.875/2021, 3.224/2020, 2.816/2014).

113. **Nexo Causal:** estabelece-se pela relação direta entre a conduta da servidora contando uma pesquisa de preços direcionada, sem justificá-la, e a realização de uma licitação com

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

vícios graves na formulação do preço referencial. Ao consultar apenas potenciais fornecedores, mantém-se um cenário propício à fraude, com a possível escolha prévia do fornecedor e a mera formalização do processo licitatório.

114. **Culpabilidade:** a manifesta e inescusável falta no dever de cuidado em motivar a pesquisa de preços com todos os requisitos necessários à sua validade caracteriza-se como erro grosseiro.

3.5.2. Identifica-se a seguinte irregularidade, em tese, da senhora Gleiciane Vidal Souza, CPF *. 445.692 -**, controladora-geral de preços, por:**

b) Deixar de elaborar/promover as pesquisas de preços para a instauração de processos de licitação (ID 1653442, p. 106), conforme competências atribuídas ao cargo de controladora-geral de preços, nos termos do Decreto Municipal n. 308/2022, Anexo I³⁸, reforçado pelo art. 3º, § 8º do Decreto Municipal n. 1127/2024³⁹. Ademais, não se manifesta em relação à elaboração, sem justificativa, de pesquisa de preços consultando exclusivamente potenciais fornecedores (ID 1653442, p. 91, 93, 95, 106), em desacordo com o art. 23, § 1º, IV da Lei n. 14.133/2021 e jurisprudência do TCU (Acórdãos n. 1483/2024, 2102/2019, 3224/2020, 1.875/2021, 3.224/2020, 2.816/2014), configurando erro grosseiro na condução do processo licitatório em afronta aos princípios da economicidade e da impessoalidade, previstos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.

115. **Conduta** (ID 1653442, p. 91, 93, 95, 106): Deixar de elaborar/promover as pesquisas de preços para a instauração de processos de licitação (ID 1653442, p. 106). Ademais, não se manifesta em relação à elaboração, sem justificativa, de pesquisa de preços consultando exclusivamente potenciais fornecedores (ID 1653442, p. 91, 93, 95, 106).

116. **Irregularidade:** Configura-se pela violação aos seguintes dispositivos legais: Decreto Municipal n. 308/2022, Anexo I, reforçado pelo art. 3º, § 8º do Decreto Municipal n. 1127/2024 que tratam da competência do controlador-geral de preços, no município, em elaborar/promover a pesquisa de preços. Esta, de acordo com o art. 23, § 1º, IV da Lei n. 14.133/2021, deve ser realizada considerando diferentes fontes, incluindo sistemas referenciais de preços e contratações públicas similares, e caso opte-se por pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, justificar. Diversos acórdãos do TCU condenam a prática de pesquisa de preços restrita a potenciais fornecedores (Acórdãos n. 1483/2024, 2102/2019, 3224/2020, 1.875/2021, 3.224/2020, 2.816/2014).

117. **Nexo Causal:** estabelece-se pela relação direta entre a conduta da servidora em omitir-se e a competência legal atribuída ao cargo. Tal como, ao não se pronunciar em relação à pesquisa de preços, sem conter as devidas justificativas, anui a realização de uma licitação com vícios graves na formulação do preço referencial. Ao consultar apenas potenciais fornecedores, mantém-se um cenário propício à fraude, com a possível escolha prévia do fornecedor e a mera formalização do processo licitatório.

³⁸ Diário Oficial do Município de Ji-Paraná - n. 3717, de 24.02.2022. Disponível em <https://domjp.com.br/pdf/2022-02-24-suplemento.pdf>. Acesso em 23.10.2024.

³⁹ Disponível em: https://transparencia.ji-parana.ro.gov.br/transparencia/aplicacoes/publicacao/download.php?id_doc=067632&extencao=PDF. Acesso em 23.10.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

118. **Culpabilidade:** a manifesta e inescusável falta no dever de cuidado em motivar a pesquisa de preços com todos os requisitos necessários à sua validade caracteriza-se como erro grosseiro.

3.5.3. Identifica-se a seguinte irregularidade, em tese, do senhor Isau Raimundo da Fonseca, CPF *.283.732-**, prefeito municipal, por:**

c) Homologar o certame após a prestação do serviço (ID 1653461, p. 9), sem realizar a devida análise das macroetapas do processo, finalizando a licitação após a entrega dos serviços, em desacordo ao art. 71, IV da Lei n. 14.133/2021, bem como ao princípio da legalidade insculpido no art. 5º do mesmo diploma e ao art. 37 da Constituição Federal, configurando erro grosseiro na condução do processo licitatório, corroborando a tese de licitação simulada.

119. **Conduta** (ID 1653461, p. 9): materializa-se pela homologação do certame após a prestação do serviço, como demonstrado nos autos, indicando que o processo licitatório foi realizado de forma invertida, com a escolha do fornecedor ocorrendo antes da finalização do certame.

120. **Irregularidade:** A Lei n. 14.133/2021, em seu art. 71, IV, define que a adjudicação e homologação encerram a licitação. Tem-se que a execução do serviço antes deste ato contraria a sequência lógica do processo licitatório, sugerindo que a licitação foi utilizada apenas como mera formalidade para encobrir a contratação prévia.

121. **Nexo Causal:** A homologação do certame após a execução do serviço evidencia que houve contratação prévia ao término do processo licitatório que, em conjunto com outros indícios de irregularidades apontados neste relatório, reforça a tese de que a licitação foi simulada, com a escolha do fornecedor ocorrendo previamente à própria abertura do processo licitatório.

122. **Culpabilidade:** A conduta do agente público, ao homologar o certame após a prestação do serviço, caracteriza-se por erro grosseiro, uma vez que lhe cabe o exame dos macroprocessos licitatórios.

3.5.4. Identifica-se a seguinte irregularidade, em tese, do senhor Klecius Modesto de Araújo, CPF *. 131.118 -**, secretário municipal de indústria e comércio, por:**

d) Dispensar a elaboração do instrumento contratual de forma equivocada (ID 1653461, p. 35) desconsiderando a obrigatoriedade estabelecida pela Lei n. 14.133/2021, art. 95, configurando erro grosseiro em sua conduta, corroborando a tese de licitação simulada, demonstrando o descaso com os procedimentos legais do processo licitatório.

123. **Conduta:** dispensar a elaboração do instrumento contratual.

124. **Irregularidade:** a conduta do Secretário afronta a Lei n. 14.133/2021, art. 95, o qual estabelece a obrigatoriedade do instrumento de contrato, salvo em casos específicos elencados no inciso I e II do mesmo diploma legal, aos quais o caso concreto não se enquadra. A dispensa da elaboração contratual, sem a devida justificativa legal, configura uma grave violação à norma e compromete a segurança jurídica das relações entre a Administração e o contratado.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

125. **Nexo Causal:** a relação de causa e efeito entre a conduta do Secretário e a ausência do contrato é evidente. A decisão de dispensar a elaboração do instrumento contratual resultou diretamente na irregularidade apontada.

126. **Culpabilidade:** era exigível do secretário, ocupante de cargo de alta gestão, o conhecimento da legislação vigente e a aplicação correta desta. A dispensa da elaboração contratual, sem a devida atenção às exceções previstas na Lei n. 14.133/2021, demonstra, no mínimo, negligência no exercício de suas funções, configurando conduta eivada de erro grosseiro.

e) Autorizar a prestação de serviço antes da conclusão do processo licitatório, desrespeitando as etapas prévias de homologação e adjudicação estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021, Art. 71, IV, configurando erro grosseiro em sua conduta, corroborando a tese de licitação simulada, uma vez a homologação e adjudicação do contratado não influenciarem o acordo prévio de escolha do fornecedor, sendo meros atos que vieram a compor formalidades processuais e não efetiva vinculação legal.

127. **Conduta:** autorizar a prestação de serviço antes do encerramento da licitação. Sua conduta resta estabelecida a partir de uma análise ampla do processo administrativo em que sua atuação é incisiva nos atos decisórios, afinal, trata de evento correlato à sua pasta e, por logo, de sua responsabilidade. Procedeu à designação de gestor e de fiscal de contrato (ID 1653438, p. 25), de comissão para recebimento e conferência dos materiais de consumo, permanentes e serviços (ID 1653438, p. 27), realizou a solicitação de compra e contratação de serviços (ID 1653438, p. 36; 60; ID 1653442, p. 61; ID 1653461, p. 34), formalizou a necessidade da demanda (ID 1653442, p. 89).

128. Em sua explicação, de 17.06.2024, a fim de solicitar reconhecimento de dívida, admitiu que a homologação do processo licitatório ocorreu após o início da festa e sem a formalização de contrato (ID 1653462, p. 18-19), justificando no fato de que tais serviços estavam integralmente executados. Sua afirmação de serviço integralmente atendido é anterior ao pronunciamento da comissão designada, que ocorre apenas no dia 25.06.2024 (ID 1653462, p. 30-32). Ou seja, é parte atuante que conduziu a execução antecipada do serviço, contribuindo para a materialização da afronta ao art. 5º e ao art. 71, IV da Lei n. 14.133/2021, que estabelece a homologação como ato conclusivo da licitação

129. **Irregularidade:** a ação do secretário viola a Lei n. 14.133/2021, Art. 71, IV, que define a homologação e a adjudicação como etapas obrigatórias para a conclusão do processo licitatório. A autorização para execução do serviço antes da finalização do certame configura uma grave transgressão à norma, desrespeitando os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de comprometer a isonomia e a competitividade do processo.

130. **Nexo Causal:** o nexo causal entre a conduta e a execução antecipada do serviço estabelece-se devido a autorização para a prestação do serviço, sem a devida observância das etapas finais da licitação, resultando diretamente na irregularidade detectada.

131. **Culpabilidade:** é esperado que o secretário, em cargo de liderança, possua conhecimento aprofundado da legislação e a aplique corretamente. Permitir a execução do serviço sem a conclusão do processo licitatório, ignorando as etapas de homologação e adjudicação, demonstra, no mínimo, negligência no exercício de suas funções, sem o devido dever de cuidado, caracterizando erro grosseiro.

3.5.5. Identifica-se a seguinte irregularidade, em tese, do senhor Onéas Eduardo de Oliveira Neto, CPF *.623.042-**, fiscal de contrato, por:**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

f) Emitir termo de recebimento provisório intempestivo, após 30 (trinta) dias à realização do serviço (ID 1653462, p. 30-32), em desacordo com os itens 7.2 e 7.4 do Termo de Referência n. 007/2023 e o art. 140, I, *a*, da Lei n. 14.133/2021, demonstrando falhas no controle da execução do objeto.

132. **Conduta** (ID 1653462, p. 30-32): A emissão de termo de recebimento provisório 30 dias após a execução do serviço demonstra descontrole na gestão do serviço adquirido, ferindo os procedimentos legais e prejudicando a verificação da conformidade e da qualidade dos serviços prestados.

133. **Irregularidade:** A emissão de termos de recebimento posterior a 30 (trinta) dias à prestação do serviço contraria os itens 7.2 e 7.4 do Termo de Referência n. 007/2023 e o art. 140, I, *a*, da Lei n. 14.133/2021.

134. **Nexo Causal:** A falha na emissão tempestiva dos termos de recebimento impede a adequada fiscalização do contrato, comprometendo a verificação da conformidade do serviço com o contratado e dificulta a comprovação da qualidade do serviço.

135. **Culpabilidade:** A conduta do agente público, ao emitir termos de recebimento intempestivos, caracteriza, em tese, negligência no cumprimento do dever de cuidado, demonstrando falta de atenção e diligência na fiscalização e controle da execução do contrato. A elaboração e publicação de um edital com prazos incompatíveis com a execução do serviço configuram uma falha grave no planejamento da licitação. Essa incompatibilidade impede o cumprimento das regras da Lei n. 14.133/2021, comprometendo a regularidade do processo licitatório e a efetividade da contratação. A falha demonstra falta de cuidado e diligência na condução do processo, configurando conduta culposa.

3.5.6. Identifica-se a seguinte irregularidade, em tese, do senhor Lourival do Nascimento Matos, CPF *. 444.262-**, pregoeiro, por:**

g) Publicar aviso de licitação (ID 1653444, p. 9-1) cuja marcha processual é incompatível à execução tempestiva do serviço, violando, em tese, o princípio do planejamento e vinculação insculpidos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021. Tal incompatibilidade impede o cumprimento dos prazos estabelecidos na entrega do objeto contidos nos itens 7.1, 7.2 e 7.4 do Termo de Referência e das regras insculpidas no art. 25 da Lei Geral de Licitações e Contratos, comprometendo a regularidade do processo licitatório e a efetividade da contratação. A falha demonstra falta de cuidado e diligência na condução do processo, configurando erro grosseiro.

136. **Conduta:** Publicar aviso de licitação (ID 1653444, p. 9-1) cuja marcha processual é incompatível à execução tempestiva do serviço.

137. **Irregularidade:** A conduta descrita viola os princípios do planejamento e vinculação ao edital insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021, que exigem da Administração a definição prévia e adequada dos prazos para garantir a viabilidade da licitação e a efetiva entrega do objeto conforme descrição. Viola, desta maneira, o art. 25 do mesmo diploma, pois exige que o edital contenha todas as informações relevantes à licitação, incluindo os prazos para cada etapa, sendo inexecutáveis os itens 7.1, 7.2 e 7.4 estabelecidos no Termo de Referência.

138. **Nexo Causal:** A incompatibilidade entre os prazos estabelecidos no edital e aqueles necessários para a execução do serviço demonstra o nexo causal entre a conduta e a

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

irregularidade. A decisão de publicar o edital em período que tornam seus prazos insuficientes impede o cumprimento das etapas da licitação e a entrega do objeto dentro dos prazos adequados.

139. **Culpabilidade:** A demora na publicação do edital, tornado os prazos lá constantes incompatíveis com a execução do serviço, demonstra falta de cuidado e diligência na condução do processo. Tal conduta pode ser caracterizada como erro grosseiro, demonstrando negligência na análise dos prazos para a regular tramitação do processo licitatório e para a execução do serviço.

h) Aceitar atestado de capacidade técnica (ID 1653444, p. 60-65) cujos serviços lá constantes foram realizados após abertura da sessão do pregão, infringindo o art. 62 da Lei n. 14.133/2021, que exige a comprovação da qualificação técnica do licitante com base em sua experiência prévia. Tal conduta compromete a lisura do processo licitatório, favorecendo indevidamente a empresa e impedindo a justa competição entre os participantes. A gravidade da falha caracteriza erro grosseiro, na medida em que o pregoeiro descumpriu seu dever de zelar pela legalidade e isonomia do certame.

140. **Conduta:** Aceitar atestado de capacidade técnica (ID 1653444, p. 60-65) apresentado pela empresa DS Comércio e Serviços Ltda., mesmo tendo sido emitido após a abertura da sessão do pregão eletrônico e cujos serviços lá constantes foram realizados após abertura da sessão do pregão.

141. **Irregularidade:** A conduta do pregoeiro afronta o art. 62 da Lei n. 14.133/2021, que exige que os documentos de habilitação técnica, como atestados, sejam aptos a comprovar a qualificação do licitante para a execução do objeto da licitação, demonstrando sua experiência e expertise em serviços similares e anteriores à disputa do certame. A emissão de atestado durante a sessão do pregão e relativo a serviços posteriores à deflagração do procedimento competitivo impossibilita a comprovação da experiência prévia da empresa, configurando, portanto, uma violação ao dispositivo legal.

142. **Nexo causal:** O nexo causal está demonstrado na medida em que a aceitação do ACT possibilitou a habilitação da empresa DS Comércio e Serviços Ltda., a qual, sem a experiência prévia comprovada, não deveria ter sido considerada apta a permanecer na licitação. Essa conduta prejudicou a competitividade do certame, ferindo, também, a isonomia.

143. **Culpabilidade:** A conduta do pregoeiro configura erro grosseiro. Era dever do pregoeiro conferir a emissão e conteúdo do ACT a fim de habilitar a licitante após tendo registrado o melhor preço, o que não correu, e permitiu que fosse transgredida a lisura e a competitividade do processo licitatório.

3.5.7. Identifica-se a seguinte irregularidade, em tese, das empresas DS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ n. 54.634.918/0001-11, licitante e Martelli Comercio e Servicos Ltda, CNPJ n. CNPJ: 15.749.688/0001-84, licitante, por:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

144. Simular concorrência entre si (ID 1653444, p. 62-64) por meio de indícios expostos nas formas de provas indiretas de comunicação, como vínculos societários e familiares,⁴⁰ compartilhamento de endereço de *e-mail* e serviço contábil entre as aludidas empresas, bem como provas indiretas econômicas como a baixa materialidade dos lances ofertados em pregão pela empresa vencedora, a recente constituição da empresa e a falta de ativos imobilizados e compromissos trabalhistas, conforme consolidação exposta na análise técnica entre os parágrafos 108 a 110, configurando, em tese, fraude à licitação, em violação aos incisos IX e X do art. 155 da Lei n. 14.133/2021. Tal conduta afronta, também, os princípios da isonomia e da competitividade insculpidos no art. 5º do mesmo diploma, tal como art. 37, *caput*, da Constituição Federal, sugerindo a existência de dolo, tendo em vista que a simulação visava aparentar legalidade à licitação.

145. Conduta (ID 1653444, p. 62-64): Simular concorrência entre si (ID 1653444, p. 62-64) por meio de indícios expostos nas formas de provas indiretas de comunicação, como vínculos societários e familiares, compartilhamento de endereço de *e-mail* e serviço contábil entre as aludidas empresas, bem como provas indiretas econômicas como a baixa materialidade dos lances ofertados em pregão pela empresa vencedora, a recente constituição da empresa e a falta de ativos imobilizados e compromissos trabalhistas, conforme consolidação exposta na análise técnica entre os parágrafos 108 a 110.

146. **Irregularidade:** Fraudar a licitação e comportar-se de modo inidôneo, infringindo os incisos IX e X do art. 155 da Lei 14.133/2021. A conduta também viola os princípios da isonomia e da competitividade insculpidos no art. 5º do mesmo diploma, pilares do processo licitatório, buscando um resultado pré-determinado em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

147. **Nexo Causal:** A simulação de concorrência, com a participação de empresas vinculadas, teve como objetivo direto burlar as regras da licitação e garantir a contratação da empresa previamente escolhida, em detrimento da competitividade e da isonomia.

148. **Culpabilidade:** A conduta demonstra dolo, pois os agentes, cientes da ilicitude, agiram intencionalmente para simular a concorrência e obter vantagem indevida, frustrando o caráter competitivo do processo licitatório. A criação de empresas sem estrutura, com balanço patrimonial inconsistente e atestados de capacidade técnica frágeis, corrobora a intenção de fraude.

4. DA NECESSIDADE DE EMISSÃO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA

149. A concessão da tutela antecipada, aqui pleiteada, encontra-se amparada diante da presença dos requisitos que se materializam na prova inequívoca e da verossimilhança dos ilícitos alegados, com fundado receio de continuação de grave estado de irregularidade, mormente consubstanciado no fato de que se tem vigente a Ata de Registro de Preços (ARP) n. 014/CARP/SUPECOL/2024, assinada em 21.05.2024 (ID 1653461, p. 19-26), com 12 (doze) meses de validade e possibilidade de prorrogação.

⁴⁰ Existe, em tese, relação de parentesco entre sócios licitantes. A senhora Elisa Martelli, sócia da Martelli Comercio e Serviços Ltda., é mãe de Adriano Martelli de Souza Borba, sócio da DS Comercio e Servicos Ltda., evidenciando uma relação familiar entre as empresas concorrentes. Para mais, Adriano Martelli de Souza Borba figura como sócio de Martelli Comercio e Serviços Ltda.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

150. Nesse diapasão, a relatoria, por ocasião da DM 0160/2024-GCPN (ID 1576531, p. 15), já se manifestou previamente em relação à seriedade das situações encontradas, *verbis*:

21. Assim, diante da gravidade das irregularidades mencionadas e considerando que a Ata de Registro de Preços nº 14/CARP/SUPEL ainda está vigente (foi assinada em 21/5/2024, possui prazo de validade de 12 (doze) meses e poderá ser prorrogada, conforme previsão contida no item 4.1 da ata) e o que tem o potencial de fazer com que o vício praticado no certame se renove a cada nova contratação a ser realizada, faz-se necessário empreender uma reavaliação da pontuação atribuída ao índice RROMa, especialmente em relação ao critério “Oportunidade” discriminado na tabela resumo do relatório de seletividade.

(...)

23. No presente caso, **não há dúvidas de que se nenhuma medida for tomada, há sérios riscos de reincidência das irregularidades noticiadas ou de prejuízos financeiros**. Isso porque, como já dito, existe uma ata de registro de preços vigente, com indícios de graves vícios e que poderá ser prorrogada. Por essa razão, torna-se indispensável realizar uma investigação aprofundada para confirmar essas suspeitas e tomar as medidas cabíveis, com a maior brevidade possível.

(...)

28. Dito isso, à luz da Matriz GUT, há se entender que a informação deve ser classificada com as seguintes pontuações:

Relativamente à **Gravidade, 5** pontos, haja vista que as irregularidades noticiadas são extremamente graves, consistentes, em tese, em licitação ficta, apresentação de atestado de capacidade técnica questionável, prática de conluio, em razão do grau de parentesco dos licitantes. Tais fatos se confirmados, podem ensejar a nulidade do certame e da contratação, bem como a aplicação de sanções aos responsáveis, nos termos previstos na legislação vigente.

29. Com relação à **urgência, 3** pontos, pois não há dúvidas de que os fatos narrados requerem uma atenção célere para evitar consequências negativas adicionais. A existência de uma ata de registro preço vigente e, em tese, viciada, podem dar ensejo à realização de novas contratações, que estarão, a priori, também viciadas. Assim, para evitar que o certame ilegal continue a surtir os seus efeitos, torna-se necessário que este Tribunal autue o quanto antes para restaurar a ordem jurídica violada.

30. No que diz respeito à **tendência, 4** pontos, pois se nenhuma medida for tomada, há sinais claros de que a situação pode piorar no futuro próximo. Caso inexistir reprimenda à possível prática de conluio à licitação, a adoção dessa prática ilícita pode voltar a ocorrer em novos certames. Assim, a implementação de ações preventivas e punitivas é essencial para garantir a integridade dos processos licitatórios e evitar a repetição de irregularidade dessa natureza.

151. A par de tudo isso, tem-se possível quadro de ilegalidade contendo burla ao processo licitatório, desde licitante anunciando-se antecipadamente como fornecedor de um serviço que, à época, sequer havia processo licitatório em curso, até a homologação posterior à prestação do serviço, e, ainda, a presença de conexões indevidas entre as empresas Martelli Comércio e Serviços Ltda. e DS Comércio e Serviços Ltda., tal como fragilidade temporal de atestado de capacidade técnica - ACT.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

152. Tais elementos, sobretudo quando analisados conjuntamente, justificam a suspensão da Ata de Registro de Preços (ARP) n. 014/CARP/SUPECOL/2024 até o deslinde da matéria, com base no art. 108-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Resolução Administrativa n. 005/TCER-96.

5. CONCLUSÃO

153. Diante da presente análise, pelas evidências constantes nos autos nesta fase processual, opina-se que existem, em tese, as seguintes irregularidades, conforme avençadas no tópico anterior:

5.1. De responsabilidade, em tese, da senhora Elisangela Bandeira do Nascimento, CPF *.593.892-**, diretora de departamento de cerimonial, por:**

a) **Elaborar**, sem justificativa, pesquisa de preços consultando exclusivamente potenciais fornecedores (ID 1653442, p. 91, 93, 95, 106), em desacordo com o art. 23, § 1º, IV da Lei n. 14.133/2021 e jurisprudência do TCU (Acórdãos n. 1483/2024, 2102/2019, 3224/2020, 1.875/2021, 3.224/2020, 2.816/2014), configurando erro grosseiro na condução do processo licitatório em afronta aos princípios da economicidade e da impessoalidade, previstos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.

5.2. De responsabilidade, em tese, da senhora Gleiciane Vidal Souza, CPF *.445.692-**, controladora-geral de preços, por:**

b) Deixar de elaborar/promover as pesquisas de preços para a instauração de processos de licitação (ID 1653442, p. 106), conforme competências atribuídas ao cargo de controladora-geral de preços, nos termos do Decreto Municipal n. 308/2022, Anexo I, reforçado pelo art. 3º, § 8º do Decreto Municipal n. 1127/2024. Ademais, não se manifesta em relação à elaboração, sem justificativa, de pesquisa de preços consultando exclusivamente potenciais fornecedores (ID 1653442, p. 91, 93, 95, 106), em desacordo com o art. 23, § 1º, IV da Lei n. 14.133/2021 e jurisprudência do TCU (Acórdãos n. 1483/2024, 2102/2019, 3224/2020, 1.875/2021, 3.224/2020, 2.816/2014), configurando erro grosseiro na condução do processo licitatório em afronta aos princípios da economicidade e da impessoalidade, previstos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.

5.3. De responsabilidade, em tese, do senhor Isau Raimundo da Fonseca, CPF *.283.732-**, prefeito municipal, por:**

c) **Homologar** o certame após a prestação do serviço (ID 1653461, p. 9), sem realizar a devida análise das macroetapas do processo, finalizando a licitação após a entrega dos serviços, em desacordo ao art. 71, IV da Lei n. 14.133/2021, bem como ao princípio da legalidade insculpido no art. 5º do mesmo diploma e ao art. 37 da Constituição Federal, configurando erro grosseiro na condução do processo licitatório, corroborando a tese de licitação simulada.

5.4. De responsabilidade, em tese, do senhor Klecius Modesto de Araujo, CPF *.131.118-**, secretário municipal de indústria e comércio, por:**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

d) **Dispensar** a elaboração do instrumento contratual de forma equivocada (ID 1653461, p. 35) desconsiderando a obrigatoriedade estabelecida pela Lei n. 14.133/2021, art. 95, configurando erro grosseiro em sua conduta, corroborando a tese de licitação simulada, demonstrando o descaso com os procedimentos legais do processo licitatório.

e) **Autorizar** a prestação de serviço antes da conclusão do processo licitatório, desrespeitando as etapas prévias de homologação e adjudicação estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021, Art. 71, IV, configurando erro grosseiro em sua conduta, corroborando a tese de licitação simulada, uma vez a homologação e adjudicação do contratado não influenciarem o acordo prévio de escolha do fornecedor, sendo meros atos que vieram a compor formalidades processuais e não efetiva vinculação legal.

5.5. De responsabilidade, em tese, do senhor Onéas Eduardo de Oliveira Neto, CPF *.623.042-**, fiscal de contrato, por:**

f) **Emitir** termo de recebimento provisório intempestivo após 30 (trinta) dias à realização do serviço (ID 1653462, p. 30-32), em desacordo com os itens 7.2 e 7.4 do Termo de Referência n. 007/2023 e o art. 140, I, a, da Lei n. 14.133/2021, demonstrando falhas no controle da execução do objeto.

5.6. De responsabilidade, em tese, do senhor Lourival do Nascimento Matos, CPF *.444.262-**, pregoeiro, por:**

g) **Publicar** aviso de licitação (ID 1653444, p. 9-1) cuja marcha processual é incompatível à execução tempestiva do serviço, violando os princípios do planejamento e vinculação ao edital insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021, que exigem da Administração a definição prévia e adequada dos prazos para garantir a viabilidade da licitação e a efetiva entrega do objeto conforme descrição. Afronta, desta maneira, o art. 25 do mesmo diploma, pois exige que o edital contenha todas as informações relevantes à licitação, incluindo os prazos para cada etapa, sendo inexecutáveis os itens 7.1, 7.2 e 7.4 estabelecidos no Termo de Referência. A falha demonstra falta de cuidado e diligência na condução do processo, configurando erro grosseiro.

h) **Aceitar** atestado de capacidade técnica (ID 1653444, p. 60-65) emitido após abertura da sessão do pregão, infringindo o art. 62 da Lei n. 14.133/2021, que exige a comprovação da qualificação técnica do licitante com base em sua experiência prévia. Tal conduta compromete a lisura do processo licitatório, favorecendo indevidamente a empresa e impedindo a justa competição entre os participantes. A gravidade da falha caracteriza erro grosseiro, na medida em que o pregoeiro descumpriu seu dever de zelar pela legalidade e isonomia do certame.

5.7. De responsabilidade, em tese, das empresas DS Comércio e Serviços Ltda., CNPJ n. 54.634.918/0001-11, licitante, e Martelli Comercio e Servicos Ltda, CNPJ n. CNPJ: 15.749.688/0001-84, licitante, por:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

154. **Simular** concorrência entre si (ID 1653444, p. 62-64) por meio de indícios expostos nas formas de provas indiretas de comunicação, como vínculos societários e familiares,⁴¹ compartilhamento de endereço de *e-mail* e serviço contábil entre as aludidas empresas, bem como provas indiretas econômicas como a baixa materialidade dos lances ofertados em pregão pela empresa vencedora, a recente constituição da empresa e a falta de ativos imobilizados e compromissos trabalhistas, conforme consolidação exposta na análise técnica entre os parágrafos 108 a 110, configurando, em tese, fraude à licitação, em violação aos incisos IX e X do art. 155 da Lei n. 14.133/2021. Tal conduta afronta, também, os princípios da isonomia e da competitividade insculpidos no art. 5º do mesmo diploma, tal como art. 37, *caput*, da Constituição Federal, sugerindo a existência de dolo, tendo em vista que a simulação visava aparentar legalidade à licitação.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

155. Ante ao exposto, propõe-se:

a) **Determinar**, com fundamento no art. 40, II, da Lei Orgânica do TCE/RO, a audiência dos responsáveis mencionados no tópico anterior, para, querendo, no prazo legal, apresentarem as razões de justificativas acerca das irregularidades, a princípio, diagnosticadas;

b) **Conceder** tutela antecipada determinando a suspensão imediata da Ata de Registro de Preços (ARP) n. 014/CARP/SUPECOL/2024, conforme análise realizada no tópico 4 deste documento, com supedâneo no art. 108-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Resolução Administrativa n. 005/TCER-96.

c) **Dar conhecimento** ao representante, por meio de seu(s) advogado(s), e aos responsáveis elencados, conforme autuação, do conteúdo da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br), nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR.

Porto Velho, 30 de outubro de 2024.

⁴¹ Existe, em tese, relação de parentesco entre sócios licitantes. A senhora Elisa Martelli, sócia da Martelli Comercio e Serviços Ltda., é mãe de Adriano Martelli de Souza Borba, sócio da DS Comercio e Servicos Ltda., evidenciando uma relação familiar entre as empresas concorrentes. Para mais, Adriano Martelli de Souza Borba figura como sócio de Martelli Comercio e Serviços Ltda.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Elaboração:

THIAGO PEGORETTI MOSER
Auditor de Controle Externo – Matrícula 618

Revisão:

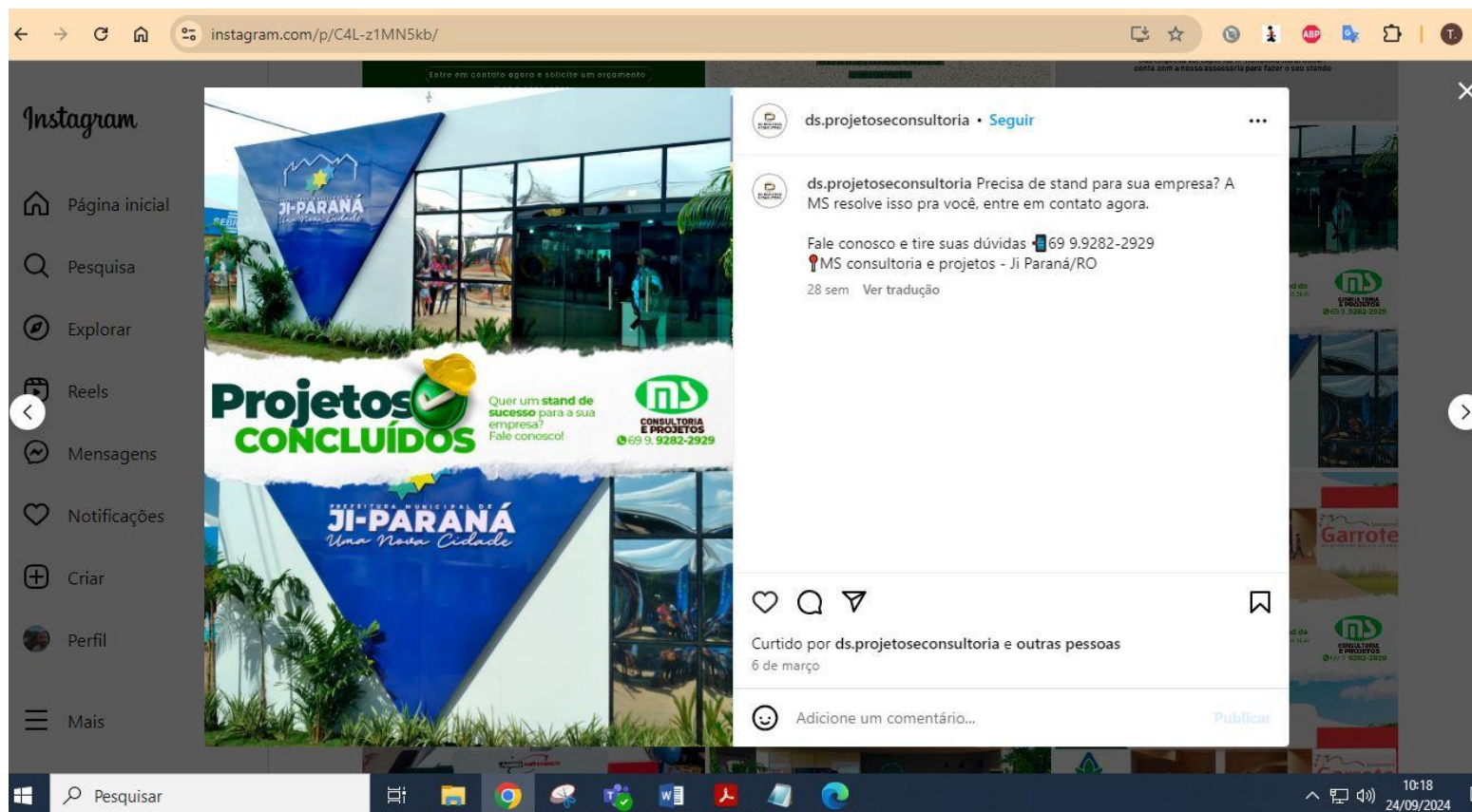
VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS
Auditor de Controle Externo – Matrícula 990512
Assessor da SGCE

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

ANEXO I - PROPAGANDA INSTITUCIONAL DS.PROJETOSECONSULTORIA



Fonte: elaboração própria

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

ANEXO II - PAGAMENTOS A DS PROJETOS E CONSULTORIA 2024

transparencia.ji-parana.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/pagamento/frmpagamento&id_menu=16&token=450e2cd9...

MUNICÍPIO DE JI-PARANÁ
Portal da Transparência

Pesquisa pagamento

Empenho: Favorecido/CNPJ: Favorecido/Nome: Elemento: ☒ Todos ☐ COVID19

Filtrar empenho: Data Inicial: Data Final: Consultar:

Exibir registros por página Pesquisar:

	Empenho	Tipo	Parcela	Processo	Nome	CNPJ/CPF	Data Pagto	Valor
	5842	OR	1	3187/2024	DS COMERCIO E SERVICOS LTDA	54.634.918/0001-11	25/07/2024	R\$ 306.500,00
	5839	OR	1	3187/2024	DS COMERCIO E SERVICOS LTDA	54.634.918/0001-11	25/07/2024	R\$ 19.798,00
	6883	OR	1	2799/2024	DS COMERCIO E SERVICOS LTDA	54.634.918/0001-11	04/07/2024	R\$ 25.000,00

Páginas 1 de 1 (filtradas de 9,188 entradas totais) Anterior Próximo

Fonte: elaboração própria

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

ANEXO III - MUDANÇA DE IDENTIDADE VISUAL – DE MS



Fonte: elaboração própria, com acesso à <https://www.instagram.com/p/C6ZCJr6Nnso/>, em 27.09.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

ANEXO IV - MATRIZ DE ACHADOS

Achado	Critério	Evidências e Análises	Causas	Efeitos
1. Anúncio antecipado	Arts. 37, <i>caput</i> , da CRFB e 5º da Lei n. 14.133/2021 (princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência nas contratações públicas).	Publicação em 06.03.2024 (Anexo I) no perfil da empresa DS Comércio e Serviços Ltda. no Instagram, de propaganda de um projeto de estande para a Prefeitura de Ji-Paraná como "concluído", antes da conclusão do processo licitatório e da constituição da empresa (08.04.2024) (ID 1653444, p. 19). Coincidência do croqui do anúncio com o termo de referência (Anexo I; ID 1653443, p. 148). Ausência de outros pagamentos à empresa DS em março de 2024 que justifiquem a propaganda (Anexo II).	Direcionamento da licitação. Escolha prévia da empresa DS. Violação dos princípios da isonomia e competitividade.	Contratação da empresa previamente escolhida sem competição, com potencial prejuízo ao erário. Prejuízo à lisura e à transparência do processo licitatório. Fortalecimento da tese de licitação simulada.
2. Falhas na pesquisa de preços	Art. 23, § 1º, IV da Lei n. 14.133/2021 (obrigatoriedade de justificar o porquê da escolha dos três potenciais fornecedores). Jurisprudência do TCU (Acórdãos n. 1483/2024, 2102/2019, 3224/2020, 1.875/2021, 3.224/2020, 2.816/2014).	Pesquisa de preços limitada a 3 (três) potenciais fornecedores (ID 1653442, p. 91-95), sem justificativa e sem considerar outras fontes.	Falta de planejamento e diligência. Possível direcionamento da licitação. Descumprimento da legislação e da jurisprudência.	Limitação da competitividade. Questionamento da isenção na condução do processo. Fortalecimento da tese de licitação simulada.
3. Homologação posterior à prestação do serviço	Art. 71, IV da Lei n. 14.133/2021. Acórdão APL-TC 00061/19 TCE-RO (homologação como ato que confere validade e eficácia à contratação).	A autorização da homologação do Pregão Eletrônico n. 010/2024/PMJP-RO ocorreu em 21.05.2024, após a prestação dos serviços (ID 1653461, p. 9, 19-26; ID 1653438, p. 14, 47, 50, 136; ID 1653442, p. 13, 56; ID 1653462, p. 150).	Indícios de direcionamento e burla aos procedimentos legais.	Contratação irregular, sem observância dos prazos e procedimentos legais. Reconhecimento de dívida para pagamento de serviços antes da homologação. Fortalecimento da tese de licitação simulada.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Achado	Critério	Evidências e Análises	Causas	Efeitos
4. Execução de serviço sem encerramento da licitação	Arts. 5º e 71, IV da Lei n. 14.133/2021 (princípios da legalidade e a homologação como requisito para o encerramento da licitação).	A homologação do certame ocorreu em 21.05.2024 (ID 1653461, p. 9), após execução do serviço e início da feira (20.05.2024) (ID 1653438, p. 14, 47, 50, 136; ID 1653442, p. 13, 56; ID 1653462, p. 150). O secretário de indústria, comércio e turismo confirmou que os serviços foram executados integralmente antes da homologação (ID 1653462, p. 18-19).	Indícios de direcionamento e burla aos procedimentos legais. A necessidade de finalizar o serviço dentro do cronograma do evento pode ter levado à execução antecipada, mesmo sem a conclusão formal do processo licitatório.	Contratação irregular, com a prestação de serviços ocorrendo antes da conclusão da licitação. A ausência de contrato formal e a homologação tardia resultaram na necessidade de reconhecimento de dívida para pagamento de diárias do estande por serviço prestado antes do encerramento formal da licitação. Fortalecimento da tese de licitação simulada.
5. Ausência contratual	Art. 95 da Lei n. 14.133/2021 (obrigatoriedade do instrumento de contrato, salvo em casos específicos).	Em 21.05.2024, o secretário municipal de indústria, comércio e turismo dispensou a formalização contratual (ID 1653461, p. 35), alegando que o serviço era imediato e temporário. No entanto, o objeto do pregão eletrônico era a prestação de serviços, não se enquadrando na exceção prevista no art. 95, II da Lei n. 14.133/2021, que se aplica a compras com entrega imediata e integral de bens.	Indícios de direcionamento e burla aos procedimentos legais. A necessidade de finalizar o serviço dentro do cronograma do evento pode ter levado à execução sem contrato.	Fragilização da relação jurídica entre a Administração e o contratado, com riscos de insegurança na execução e dificuldades no controle do objeto. Aumento da possibilidade de prejuízos ao erário, pois a ausência do contrato dificulta a apuração de responsabilidades em falhas. Fortalecimento da tese de licitação simulada, já que os serviços teriam sido prestados antes da homologação e adjudicação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Achado	Critério	Evidências e Análises	Causas	Efeitos
6. Termo de recebimento provisório intempestivo	Itens 7.2 e 7.4 do Termo de Referência n. 007/2023 (serviços entregues com antecedência mínima de 2 dias para recebimento em perfeita execução) e art. 140, I, a, da Lei n. 14.133/2021 (recebimento provisório mediante termo detalhado).	O Termo de Recebimento Provisório, emitido em 25.06.2024 (ID 1653462, p. 30-32), atesta o recebimento parcial do objeto sem data precisa, mencionando apenas verificação contínua durante a feira. O Termo de Recebimento Definitivo, de 12.07.2024 (ID 1653462, p. 87-89), diverge do provisório, sem justificativas, e informa que os serviços foram recebidos em 27.05.2024 e 19.06.2024. A data do termo provisório posterior 30 (trinta) dias à feira (20 a 25 de maio de 2024), sugere que o documento foi elaborado posteriormente para formalizar o processo.	Indícios de direcionamento e burla aos procedimentos legais. Descontrole na gestão e fiscalização do contrato, possivelmente associado à execução antecipada do serviço e à ausência de contrato formal. Falta de atenção aos prazos e procedimentos estabelecidos no Termo de Referência e na legislação.	Dificuldades na comprovação da conformidade e qualidade dos serviços, comprometendo o controle do contrato e a proteção do interesse público. Possibilidade de pagamento por serviços não executados ou inadequados. Prejuízo à transparência e confiabilidade do processo de contratação. Fortalecimento da tese de licitação simulada, pois os documentos foram confeccionados apenas para dar ares de regularidade ao procedimento, mesmo com o estande já em uso desde o início da feira.
7. Defasagem temporal entre a publicação do edital e a marcha processual	Art. 25 da Lei n. 14.133/2021 (edital com informações claras e precisas, incluindo prazos) e itens 7.1 e 7.2 do termo de referência.	O Edital foi finalizado em 30.04.2024 (ID 1653443, p. 78-93), com publicações do aviso de licitação ocorrendo em seguida. O Termo de Referência (TR) n. 007/2023 estabelecia prazos para o início e término dos serviços (ID 1653443, p. 113), que se mostraram incompatíveis com a data escolhida para a sessão do pregão (15.05.2024) e a data de início da feira (20.05.2024).	Falta de planejamento. Possível direcionamento da licitação. Indícios de direcionamento e burla aos procedimentos legais.	Prejuízo à competitividade do certame. Possibilidade de descumprimento do contrato. Indícios de que a empresa já estava escolhida previamente.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Achado	Critério	Evidências e Análises	Causas	Efeitos
8. Conexões entre as empresas Martelli Comércio e Serviços Ltda. e DS Comércio e Serviços Ltda.	Arts. 155, IX e X, da Lei n. 14.133/2021 (fraude à licitação).	Participação de empresas com vínculos societários e familiares (ID 1653442, p. 93; ID 1653444, p. 36, 38; ID 1653461, p. 19; Figura 3), simulando concorrência (ID 1653444, p. 62-64).	Conluio entre empresas para burlar a licitação. Intenção de obter vantagem indevida.	Violação dos princípios da isonomia e da competitividade.
9. Fragilidade temporal do atestado de capacidade técnica	Art. 62 da Lei n. 14.133/2021 (comprovação da qualificação técnica com base em experiência prévia).	Atestado de capacidade técnica emitido durante a sessão do pregão (ID 1653444, p. 58; 60-95). Balanço patrimonial da empresa vencedora sem ativos imobilizados e com indícios de falta de capacidade operacional (ID 1653444, p. 56).	Conluio entre empresas para burlar a licitação. Intenção de obter vantagem indevida.	Contratação de empresa sem a devida qualificação. Violação dos princípios da isonomia e da competitividade.

Em, 30 de Outubro de 2024



VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS
Mat. 990512
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 30 de Outubro de 2024



THIAGO PEGORETTI MOSER
Mat. 618
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 30 de Outubro de 2024



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7