



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

<b>PROCESSO:</b>	03100/23
<b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b>	Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL
<b>INTERESSADO:</b>	Rocel Comércio de Alimentação e Serviços de Nutrição (CNPJ n. 05.307.646/0001-30)
<b>CATEGORIA:</b>	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
<b>ASSUNTO:</b>	Supostas irregularidades no processamento do Pregão Eletrônico n. 025/2023/NP/SUPEL/RO, Processo Administrativo n. 0033.088419/2022-11, cujo objeto é a contratação de refeições prontas para atender as necessidades de Unidades Prisionais do município de Porto Velho. Suposto favorecimento da empresa VAM - Refeições e Eventos Ltda. (CNPJ n. 19.657.210/0001-96).
<b>RESPONSÁVEIS<sup>1</sup>:</b>	<u>Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito</u> , CPF n. ***.160.401-**, Secretário de Estado da Justiça; <u>Israel Evangelista da Silva</u> , CPF n. ***.410.572-**, Superintendente de Compras e Licitações
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

**RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA**

**1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de Procedimento Apuratório Preliminar, instaurado em razão de documento intitulado de “Representação com pedido de tutela inibitória” apresentado pela empresa **Rocel Comércio de Alimentação e Serviços de Nutrição - CNPJ n. 05.307.646/0001-30**, versando sobre supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 025/2023/NP/SUPEL/RO (proc. adm. n. 0033.088419/2022-11), cujo objeto é a contratação de empresa especializada no preparo e fornecimento de refeições prontas (desjejum, almoço, lanche da tarde, jantar e lanche da noite), para atender as necessidades de Unidades Prisionais do município de Porto Velho/RO.

2. A peça exordial com seus anexos, foi recebida no protocolo do Sistema PCE como documento eletrônico n. **06014/23** (juntado a este processo) e encontra-se assinada digitalmente pela própria pessoa jurídica, cf. págs. 2/22, doc. citado.

3. Destarte, em princípio, pode-se afirmar que a peça se encontra formalmente em condições de ser acolhida na categoria processual de Representação, nos termos do art.

<sup>1</sup> Para efeitos preliminares, em sede de aferição de seletividade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/96<sup>2</sup> c/c o art. 82-A, VII, do Regimento Interno<sup>3</sup>.

4. Reproduz-se, em parte, no que foi entendido como estritamente pertinente nesta fase preliminar, os fatos e as razões apresentadas pelo interessado, conforme documento n. 06014/23, que se encontra anexado (sic):

(...)

#### II - SÍNTESE DOS FATOS

Inicialmente destaca-se que o Pregão Eletrônico n. 25/2023, tem por objeto a aquisição de refeições prontas, sendo essas refeições o desjejum, almoço, lanche da tarde, jantar e lanche da noite, com a finalidade de atender as necessidades da Unidade Prisional do Município de Porto Velho/RO, pelo período de 12 (doze) meses consecutivos e ininterruptos.

O citado certame já foi objeto de diversas impugnações, esclarecimentos, recursos administrativos e até demanda judicial, tendo em vista a alta quantidade de incongruências constantes e irregularidades.

E torna-se importante ressaltar que o objeto licitado se encontra atrelado à prestação de serviço essencial do Estado, qual seja, a administração do sistema prisional, o que, por si só, enseja uma maior atenção por parte da Administração.

Destaca-se que a pregoeira optou por denegar o recurso administrativo e aceitar a habilitação da Empresa VAM - REFEICOES E EVENTOS LTDA para os itens 1, 2, 3, 4 e 6 no Pregão Eletrônico n° 25/2023.

Portanto, durante a análise da planilha de custos, tornou-se evidente a falta de discriminação tributária necessárias para a execução do serviço licitado, em particular no que se refere ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços - ICMS, bem como indicativo de descumprimento da Resolução n. 600 de 2018 do Conselho Federal de Nutrição, o que impacta diretamente os valores apresentados na planilha de composição de custos.

As inconsistências acima mencionadas foram versadas em direito de petição, e aditamento do direito de petição, portanto não foram analisadas, logo, faz-se-á necessária a análise por este Tribunal nas seguintes inconsistências abaixo expostas.

No tocante, observa-se os tributos incluídos na planilha apresentada em todos os lotes:

---

<sup>2</sup> Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Lei Complementar n°. 812/15): (...) VII - os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n°. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Incluído pela Lei Complementar n°. 812/15).

<sup>3</sup> Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (...) VII – os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Incluído pela Resolução n° 134/2013/TCE-RO)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

(Vide recorte, pág. 4, doc. 06014/23)

Em outras palavras, resta evidente que os custos extremamente significativos para a execução do contrato foram completamente omitidos na planilha de custos apresentada pela Empresa VAM, afetando diretamente o preço final das refeições.

No tocante, observa-se a resolução 600 de 2018 da CFN que define os parâmetros numéricos mínimos de referência para atuação do nutricionista e que, conforme o edital, deve ser respeitado pelos licitantes:

(Vide recorte, pág. 4, doc. 06014/23)

Em outras palavras, pode-se nitidamente notar que a quantificação da mão de obra orçada pela Empresa VAM não condiz com a realidade necessária e isso impacta diretamente os custos da empresa e comprova mais uma vez o jogo de planilha realizado por esta, com o fim de ludibriar a equipe técnica.

Diante do exposto, não resta alternativa à REPRESENTANTE, senão a propositura da presente Representação ante a flagrante falta de planejamento por parte da Administração, mediante o estabelecimento de requisitos irregulares no instrumento convocatório.

#### I - DO MÉRITO

#### II.1 - DA QUANTIDADE DE NUTRICIONISTAS (RESOLUÇÃO N. 600/2018/CFN)

Inicialmente destaca-se que o instrumento convocatório no item 1.1 dispõe quanto ao dimensionamento do quantitativo de pessoal operacional exigido, bem como vincula a empresa a respeitar o quadro profissional nutricionista.

1.1) Manter o quadro de pessoal operacional e técnico de forma a atender plenamente as obrigações contratuais. O dimensionamento do pessoal operacional deverá ser feito de modo que o quantitativo de funcionários seja suficiente para garantir a oferta de alimentos seguros do ponto de vista higiênico-sanitários, nutricionalmente balanceados e de acordo com todas as normas estabelecidas em contrato, sem prejuízo na execução de outros serviços essenciais (limpeza, transporte, manutenção, administrativo). Manter o quadro de profissional Nutricionista conforme Resolução CFN nº600, de 25/02/2018.

A Resolução N. 600/2018/CFN determina que a quantidade de nutricionistas deve ser compatível com a demanda e a complexidade das atividades desempenhadas, de modo a garantir a qualidade dos serviços prestados e a segurança do público atendido, portanto, sua adesão é essencial.

É relevante destacar que a conformidade com a referida resolução possui implicações diretas nos custos de mão de obra de uma instituição ou estabelecimento que oferece serviços nutricionais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Em outras palavras, a contratação de um número adequado de nutricionistas, é um fator determinante na composição dos custos operacionais, uma vez que a remuneração desses profissionais é parte significativa desse montante.

Tendo isso em mente, e em desconformidade com a Resolução N. 600/2018/CFN, observa-se como a Empresa VAM, compôs seus custos:

(Vide recorte, pág. 6, doc. 06014/23)

Conforme observa-se a Empresa VAM, aduz que serão 57 postos, sendo necessário apenas 57 funcionários para compor seu corpo de colaboradores. Dentre estes 57 funcionários, 2 serão nutricionistas, sendo uma delas quem irá gerenciar.

Em atenção à resolução que deve nortear a quantidade de nutricionistas, nos termos do edital, estas deverão ser contratadas conforme a demanda de refeições grandes diárias, posto isso, e em análise ao caso concreto, observa-se:

(Vide recorte, pág. 7, doc. 06014/23)

Diante disso, deve-se destacar que 2 nutricionistas para supervisionar e garantir a qualidade dos serviços prestados e a segurança do público atendido não é nem de perto suficiente. Sendo necessária a contratação de 12 nutricionistas, no total, para suprir a demanda.

Logo, se fosse uma nutricionista gerente por lote, que trás o impacto de R\$ 7.067,07 (sete mil, sessenta e sete reais e sete centavos) no valor da mão de obra, o total do serviço destes colaboradores seria de R\$35.335,35 (Trinta e cinco mil, trezentos e trinta e cinco reais e trinta e cinco centavos), uma diferença de R\$28.268,28 (vinte e oito mil, duzentos sessenta e oito reais e vinte e oito centavos).

Logo, para completar as 12, ainda faltariam 7 profissionais, que trazem, sendo a planilha, um impacto financeiro de R\$ 6.463,93 (seis mil, quatrocentos e sessenta e três reais e noventa e três centavos) no valor da mão de obra, o total do serviço destes colaboradores seria de R\$ 45.244,78 (quarenta e cinco mil, duzentos e quarenta e quatro reais e setenta e oito centavos), uma diferença de R\$ 38.780,85 (trinta e oito mil setecentos e oitenta reais e oitenta e cinco centavos).

(Vide recorte, pág. 8, doc. 06014/23)

Ora, adicionando esse custo a sua planilha, o valor orçado seria diretamente impactado, pois de R\$ 162.553,45 (cento e sessenta e dois reais, quinhentos e cinquenta e três reais e quarenta e cinco centavos), iria para R\$ 229.604,58 (duzentos e vinte nove mil, seiscentos e quatro reais e cinquenta e oito centavos), levando em consideração o valor total da mão de obra necessária para atender aos 5 lotes.

Ora, no presente contexto, observa-se que a Superintendência Estadual de Licitações e Contratos Públicos (SUPEL) aparenta estar se distanciando de sua responsabilidade, em virtude de um indicativo notório de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

descumprimento. A análise conduzida, ao que tudo indica, mostrou-se deficitária e carecedora de uma avaliação aprofundada e criteriosa.

Além disso, constata-se que a Empresa VAM não elaborou seus orçamentos levando em consideração as normas editalícias estabelecidas para a licitação em questão. Isso sinaliza um potencial jogo de planilha e levanta dúvidas significativas sobre a exequibilidade da proposta apresentada.

A REPRESENTANTE apresentou indícios claros que a proposta da Empresa VAM deve ser considerada inexequível e que pode comprometer a viabilidade do contrato em questão. É imprescindível que a SUPEL reavalie com diligência a situação, adotando as medidas necessárias para garantir a conformidade com as normas estabelecidas e a lisura do processo licitatório.

Em suma, a Empresa VAM informa em sua composição que não atenderá aos requisitos do edital, o que justifica tamanha redução frente ao valor estimado da contratação.

Dessa forma, com base nos princípios que regem a administração pública, é imperativo que esta tome as providências adequadas para corrigir as irregularidades identificadas e garantir a lisura e a eficácia do processo licitatório em curso, posto que a transparência e a responsabilidade na condução desses processos são essenciais para assegurar o interesse público e a correta aplicação dos recursos.

#### II.2 - DA INCIDÊNCIA DE ICMS NA COMPOSIÇÃO DE CUSTO

Primeiramente, é fundamental abordar que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um tributo estadual que incide sobre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços. Portanto, a inclusão do cálculo do ICMS próprio devido pela comercialização de refeições prontas na planilha de custos é de extrema importância e deve ser uma prioridade para a empresa que fornece esse serviço, especialmente no contexto tributário do Estado de Rondônia.

Compreende-se que a inclusão da alíquota de ICMS faz parte da composição de custos para uma empresa que fornece refeições prontas, e observa-se que isso não foi realizado pela Empresa VAM, nem mesmo mencionado. Veja:

(Vide recorte, pág. 10, doc. 06014/23)

De fato, o negócio está sujeito à incidência do ICMS, e é crucial compreender por que esse imposto não está presente na planilha de composição de custos.

A empresa deve reconhecer a importância de compreender o impacto do ICMS em sua estrutura de custos, pois isso é essencial para fazer uma proposta de maneira adequada.

É fundamental que a Empresa VAM leve em consideração as alíquotas vigentes ao calcular o impacto do ICMS na composição de custos. Isso



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

porque as alíquotas em vigor podem influenciar diretamente os preços dos custos da empresa, uma vez que ela deve lançar o ICMS em todas as operações realizadas para o Estado de Rondônia, incluindo as notas fiscais relacionadas ao fornecimento das marmitas.

Logo, ignorar esse aspecto pode resultar em uma avaliação inadequada dos custos reais da operação e, conseqüentemente, na precificação inadequada dos produtos ou serviços oferecidos. Portanto, é crucial que a Empresa VAM integre o ICMS em sua planilha de composição de custos.

(Vide recorte, pág. 11, doc. 06014/23)

Sem dúvida, a conformidade tributária é uma questão fundamental a ser considerada, uma vez que o não cumprimento das obrigações fiscais pode resultar em multas e penalidades substanciais. Além disso, é importante destacar que o ICMS representa um custo direto para a empresa, influenciando os preços dos produtos essenciais para a operação. Se esse custo não for devidamente considerado na planilha de composição, a Empresa VAM corre o risco de subestimar seus custos reais, o que, por sua vez, pode resultar em uma precificação inadequada de seus produtos e, conseqüentemente, causar prejuízos financeiros e inviabilizar o negócio durante a execução do contrato.

Simultaneamente, é crucial que a planilha de composição de custos reflita a realidade do mercado e da operação da empresa. Ignorar o impacto do ICMS pode tornar os preços pouco competitivos em comparação com os concorrentes que calculam corretamente esse tributo.

Portanto, ignorar o impacto do ICMS na planilha de custos é um risco que nem a empresa, nem a Administração Pública, podem se dar ao luxo de correr, uma vez que isso sinaliza claramente que problemas podem surgir na execução contratual. A atenção à conformidade tributária é essencial para garantir que as operações sejam realizadas de forma legal e financeiramente viável.

### II.3 - DA NECESSIDADE DE DILIGÊNCIA

Primeiramente, é importante reforçar que as planilhas de custos e orçamentos são componentes fundamentais em processos de licitação. Elas desempenham um papel crucial na avaliação da viabilidade financeira de um projeto ou proposta e são usadas como base para a tomada de decisões.

No contexto em questão, as omissões na planilha tornam-se motivo de preocupação, tendo em vista que quando um proponente omite custos obrigatórios isso compromete a integridade do processo de avaliação, e essas omissões podem ser prejudiciais para a administração pública, pois distorcem a realidade financeira da proposta.

Ora, sabe-se que as razões por trás dessas omissões podem variar, mas uma motivação comum é a tentativa de tornar a proposta mais atraente ao omitir custos que seriam um fator de desvantagem competitiva. No entanto, essa estratégia é antiética e pode resultar em conseqüências graves, como desclassificação ou até mesmo ações legais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Além disso, o ato de ignorar custos obrigatórios para demonstrar viabilidade prejudica a capacidade de análise e tomada de decisão das partes interessadas.

Isso pode levar a escolhas inadequadas e a alocação de recursos insuficientes para a execução do projeto, o que, por sua vez, pode resultar em problemas financeiros e atrasos.

A transparência e a honestidade são valores fundamentais em qualquer processo de negociação ou licitação. Ignorar custos essenciais viola esses princípios e deste modo é fundamental que a planilha seja retificada para que todos os custos necessários sejam adequadamente documentados e considerados.

Destaca-se que a retificação da planilha não apenas corrige distorções financeiras, mas também permite uma avaliação mais precisa da viabilidade da proposta. Isso é essencial para garantir que a administração pública possa tomar decisões informadas e responsáveis. Além disso, ajuda a manter a integridade do processo de avaliação e a assegurar que todas as partes estejam em pé de igualdade durante a competição.

Ante a todo o exposto, com a finalidade de sanar a questão e evitar problemas futuros, atrai-se a necessidade da VAM - REFEIÇÕES E EVENTOS LTDA ajustar a planilha de composição que estão em desacordo com o exigido no edital e comprovar a exequibilidade de seus custos com os gêneros alimentícios, nos termos do item 11.2.1.2. do instrumento convocatório:

11.2.1.2 Quando houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, será oportunizado ao licitante o Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, para que querendo esclareça a composição do preço da sua proposta, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, na forma do § 3º do artigo 43 da Lei Federal nº 8.666/93.

Tais medidas são fundamentais para garantir a preservação do interesse público, prevenindo contratos inviáveis ou de qualidade inferior que poderiam comprometer o progresso adequado dos projetos e a utilização correta dos recursos públicos. Isso confere segurança à presente contratação, que já possui um histórico negativo.

Neste cenário, destaca-se que, ao contrário do que seria esperado, a SUPEL aparentemente optou por manter em consideração uma proposta que evidencia claros indícios de descumprimento do próprio edital. Essa atitude levanta questões quanto à integridade e à adequação do processo licitatório, bem como à salvaguarda dos interesses públicos envolvidos.

É crucial ressaltar que a manutenção de uma proposta que não está em conformidade com as diretrizes estabelecidas no edital pode suscitar questionamentos legais, prejudicar a eficácia da contratação e comprometer a efetiva utilização dos recursos públicos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

#### III - DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA

Em análise ao disposto, e tendo em vista o que preconiza a Lei Orgânica e o Regime Interno deste TCE/RO, a respeito da concessão de tutela inibitória.

Vejamos respectivamente:

Art. 3 -A. Nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas poderá, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, nos termos do Regimento Interno, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final. (grifo nosso)

(...)

§1º. A Tutela Antecipatória, informada pelo princípio da razoabilidade, pode ser proferida em sede de cognição não exauriente e acarreta, dentre outros provimentos, a emissão da ordem de suspensão do ato ou do procedimento impugnado ou ainda a permissão para o seu prosseguimento escoimado dos vícios, preservado, em qualquer caso, o interesse público. (grifo nosso)

Assim, como se vislumbra, o Pregão Eletrônico n. 25/2023, foi homologado e está em vias de elaboração contratual, ainda que esteja com vícios que impedem seu prosseguimento.

Em razão disso, tem-se que a Administração Pública está em vias de iniciar o procedimento competitivo, ainda que os atos preparatórios estejam em contrariedade aos objetivos licitatórios, especialmente o da seleção da proposta mais vantajosa, o que atrai o fundado receio de ineficácia da decisão final.

Além disso, como bem ventilado, as refeições são destinadas ao sistema prisional, serviço extremamente sensível, razão que endossa a preocupação da REPRESENTANTE com a futura execução contratual.

Deste modo, é imprescindível a concessão da tutela inibitória, para que seja suspenso o PE n. 25/2023 da SUPEL/RO, bem como qualquer ato subsequente.

#### IV - DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) Em sede de tutela inibitória, a SUSPENSÃO do Pregão Eletrônico nº 25/2023, bem como qualquer ato posterior referente a este certame, sob pena de perecimento do direito e dano ao erário;
- b) No mérito, a PROCEDÊNCIA da presente representação, para que esta Corte de Contas determine à autoridade administrativa competente a anulação do ato que classificou a proposta da Empresa VAM, a fim de que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

seja averiguado a exequibilidade da proposta, à luz dos requisitos impostos pelo próprio edital e, por consequência, os atos posteriores;

c) informar a necessidade de diligência para a realização de ajustes e a comprovação de composição exequível da proposta, caso não seja demonstrada tal exequibilidade a desclassificação da Empresa VAM - REFEICOES E EVENTOS LTDA para os itens 1, 2, 3, 4 e 6 do Pregão Eletrônico n. 25/2023 deve ser imposta.

d) A cominação das medidas elencadas no art. 42, §1º, incisos I a III da Lei Orgânica do TCE/RO c/c art. 63, §1º, incisos I a III do RITCE/RO.

5. Autuada a documentação, houve sua remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

## **2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

6. Antes de promover a análise da documentação que compõem estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle.

7. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.

8. Esses critérios existem por ser impossível que uma entidade ou órgão consiga exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.

9. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina 'universo de controle', o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.

10. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

11. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.

12. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.

13. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.

14. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.

15. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:

Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.

16. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.

17. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.

18. Nota-se, então, que a análise far-se-á em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).

19. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

### **3. ANÁLISE TÉCNICA**

20. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: a) trata-se de matéria de competência desta Corte; b) as situações-problemas estão bem caracterizadas; c) há elementos indiciários suficientes para, caso alcançada a pontuação de seletividade, lastrear o início de uma ação de controle.

21. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.

22. A Resolução n. 291/2019 foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE/RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.

23. A portaria estabelece que a análise da seletividade será feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

24. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:

- a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;
- b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;
- c) Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;
- d) Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.

25. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c o art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

26. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019).

27. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a **pontuação de 63 no índice RROMa e a pontuação de 48 na matriz GUT**, o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.

28. Na análise de seletividade não se realiza aferição de mérito nem se atribui/imputa responsabilidade, mas, o quanto possível, estabelecem-se averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante.

29. Salienta-se, também, que a aferição preliminar das supostas irregularidades comunicadas se restringe aos fatos expostos na peça exordial.

30. Alegou a reclamante Rocel Comércio de Alimentação e Serviços de Nutrição que a empresa VAM - Refeições e Eventos Ltda. teria tido suas propostas comerciais para os itens I, II, III, IV e VI aceitas e declaradas vencedoras no Pregão Eletrônico n. 025/2023/NP/SUPEL/RO muito embora as planilhas de custos que as sustentam estejam contaminadas pelas seguintes irregularidades, que implicariam em uma possível subavaliação e inexecutabilidade dos preços ofertados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

a) Não teria sido considerado nos elementos de custo a incidência de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços – ICMS, sobre os serviços de fornecimento de alimentação pronta;

b) Que a quantidade de nutricionistas informada na proposta comercial seria insuficiente para atender às disposições da Tabela 1 da Área de Nutrição em Alimentação Coletiva, da Resolução n. 600/2018 do Conselho Federal de Nutricionistas (exigência corroborada pelo item 26, 1.1 do Termo de Referência)<sup>4</sup>.

31. Quanto ao **item “a”**, é de se notar que a reclamante trouxe, anexadas à exordial, as cópias das planilhas de composição dos custos elaboradas pela empresa VAM e nelas não se identifica, de fato, a inserção da estimativa do ICMS que deverá incidir sobre o fornecimento de alimentos (págs. 105/144, doc. 06014/23).

32. É de se considerar que a Lei Complementar Federal n. 116/2003<sup>5</sup> prevê, em seu art. 1º, §2, bem como no item 17.11 da lista que lhe é anexa, que o fornecimento de alimentação está sujeito à cobrança de ICMS<sup>6</sup>.

33. Bem assim a Lei Estadual n. 688/1996<sup>7</sup>, em seus arts. 2º, I e 17, II, também prevê que o fornecimento de alimentação está sujeito à cobrança de ICMS<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> 1.1) Manter o quadro de pessoal operacional e técnico de forma a atender plenamente as obrigações contratuais. O dimensionamento do pessoal operacional deverá ser feito de modo que o quantitativo de funcionários seja suficiente para garantir a oferta de alimentos seguros do ponto de vista higiênico-sanitários, nutricionalmente balanceados e de acordo com todas as normas estabelecidas em contrato, sem prejuízo na execução de outros serviços essenciais (limpeza, transporte, manutenção, administrativo). **Manter o quadro de profissional Nutricionista conforme Resolução CFN nº600, de 25/02/2018.** Grifos nossos.

<sup>5</sup> Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

<sup>6</sup> Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

(...)

§ 2º **Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa**, os serviços nela mencionados não ficam sujeitos ao Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ainda que sua prestação envolva fornecimento de mercadorias.

Lista anexa

17.11 – Organização de festas e recepções; bufê (**exceto o fornecimento de alimentação e bebidas, que fica sujeito ao ICMS**). (Grifos nossos)

<sup>7</sup> Institui o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências.

<sup>8</sup> Art. 2º O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação ICMS, de competência dos Estados, incide sobre: I operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o **fornecimento de alimentação** e bebidas em bares, restaurantes e **estabelecimentos similares**;

Art. 17. Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

34. Em assim sendo, a acusação tem plausibilidade, pelo que se entende ser necessário efetuar a devida análise de mérito.

35. Quanto ao **item “b”**, nas já mencionadas planilhas de composição de custos às págs. 105/144, doc. 06014/23, consta, no quadro de valor mensal de mão de obra, apenas dois nutricionistas (sendo um nutricionista gerente e mais outro) para cada lote.

36. Tal quantitativo (dois nutricionistas), segundo a Resolução n. 600/2018 do Conselho Federal de Nutricionistas e adequados apenas para fornecimento de até 500 refeições/dia, levando em consideração duas grandes refeições ou mais por dia, vide recorte:

**Tabela 1.** Serviços de alimentação coletiva (autogestão e concessão) em: empresas e instituições, hotéis, hotelaria marítima, comissarias, unidades prisionais e similares.

Nº de grandes refeições/dia	Tipo de refeição		Tipo de refeição	
	Uma grande refeição/dia		Duas grandes refeições/dia ou mais	
	Nº de nutricionistas	Carga horária técnica semanal	Nº de nutricionistas	Carga horária técnica semanal
Até 100	1	12h	1	15h
101 a 300	1	15h	1	20h
301 a 500	1	20h	2	20h
501 a 1.000	2	30h	3	30h
1.001 a 1.500	3	30h	4	30h
1.501 de 2.500	4	30h	5	30h
Acima de 2.500	4 + 1 a cada 1.000 refeições/dia	30h	5 + 1 cada 1.000 refeições/dia	30h

37. Leve-se em consideração que os quantitativos/dia de refeições, de acordo com o Anexo II do Edital – Quadro Estimativo de Preços, os lotes I, II, III, IV e V variam entre 1500 e 2000 refeições/dia, o que elevaria a necessidade de nutricionistas, para o mínimo cinco profissionais, cálculo feito por lote<sup>9</sup> e cf. tabela acima.

38. Em assim sendo, a acusação tem plausibilidade, pelo que se entende ser necessário efetuar a devida análise de mérito.

39. Acresça-se que reclamante também acusou a SUPEL de ter se omitido em realizar diligências para busca de elementos necessários à aferição da exequibilidade das propostas, cf. previsto no item 11.2.1.2 do edital<sup>10</sup>, situação que deverá aferida quando da análise de mérito.

II - do **fornecimento de alimentação**, bebidas e outras mercadorias **por qualquer estabelecimento**. (Grifos nossos)

<sup>9</sup> Cálculo: total de refeições ao ano/365 dias. Base: Anexo II do Edital – Quadro Estimativo de Preços

<sup>10</sup> 12 – DAS CORREÇÕES ADMISSÍVEIS

(...)

12.1.2. Havendo divergências nos subtotais, provenientes dos produtos de quantitativos por preços unitários, o(a) Pregoeiro(a) procederá à correção dos subtotais, mantendo os preços unitários e alterando em consequência o valor da proposta.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

40. Isso posto, considerando que foram alcançadas as pontuações mínimas na análise de seletividade, vislumbra-se a necessidade de abertura de ação de controle específica, impondo-se a mudança de categoria deste PAP para “Representação”.

#### **3.1. Sobre o pedido de concessão de Tutela Antecipatória**

41. Determina o art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, que, na hipótese de o Procedimento Apuratório Preliminar estar acompanhado de pedido de medida de urgência, a SGCE deverá encaminhar manifestação sobre a presença ou não dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público, de modo a não comprometer a utilidade da medida requerida.

42. Por sua vez, o art. 108-A do Regimento Interno prevê que a concessão de tutela antecipatória dependerá de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, e estando presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

43. As acusações feitas pela reclamante Rocel Comércio de Alimentação e Serviços de Nutrição foram consideradas plausíveis e havendo indicativos, em princípio, que os elementos aparentemente não considerados na composição de custos das propostas comerciais da empresa VAM - Refeições e Eventos Ltda. (incidência de ICMS, número de profissionais nutricionistas), podem ter implicado em aceitação e preços subavaliados e/ou inexequíveis, e, em tese, em tratamento diferenciado da competidora em detrimento das demais que possam ter incluído os referidos elementos nos lances ofertados.

44. Dessa forma, divisa-se, em cognição preliminar não exauriente, a **existência dos requisitos da fumaça do bom direito e do perigo de demora, necessários ao atendimento do pedido de concessão de tutela inibitória**, e, por consequência, à **determinação de suspensão do Pregão Eletrônico n. 025/2023/NP/SUPEL/RO, na fase em que se encontrar**, até a resolução do mérito.

45. Acrescenta-se que em consulta ao processo n. 0033.088419/2022-11 no SEI/RO, verificou-se que a licitação se encontrava em fase de emissão do Termo de Homologação, na data de encerramento deste Relatório Técnico.

#### **4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

46. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, remeta-se os autos ao Relator para deliberar sobre a **tutela de urgência** requerida pela **Rocel Comércio de Alimentação e Serviços de Nutrição (CNPJ n. 05.307.646/0001-30)**, **propondo-se o deferimento**, conforme os argumentos contidos no item 3.1 deste Relatório e, ainda, o seguinte:

- a) Processamento deste PAP na categoria de “Representação”, nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 82-A, VII, do Regimento Interno;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

b) Seja dado ao corpo instrutivo, desde logo, autorização para a realização de toda e qualquer diligência que se faça necessária à instrução do feito, com fundamento no art. 11 da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 247, § 1º, do Regimento Interno.

Porto Velho, 25 de outubro de 2023.

**Flávio Donizete Sgarbi**

Técnico de Controle Externo – Matrícula 170  
Gerente de Projetos e Atividades – Portaria 3/2023

SUPERVISIONADO:

**Wesler Andres Pereira Neves**

Auditor de Controle Externo – Matrícula 492  
Coordenador – Portaria 447/2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

**ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE**

• **Resumo da Informação de Irregularidade**

ID_ Informação	03100/23
Data Informação	19/10/2023
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Empresa Representante - Rocel Comércio de Alimentação e Serviços de Nutrição - CNPJ n. 05.307.646/0001-30
Descrição da Informação	Supostas irregularidades no processamento do Pregão Eletrônico n. 025/2023/NP/SUPEL/RO, Processo Administrativo n. 0033.088419/2022-11, cujo objeto é a contratação de refeições prontas para atender as necessidades de Unidades Prisionais do Município de Porto Velho. Suposto favorecimento da empresa VAM - Refeições e Eventos Ltda. (CNPJ n. 19.657.210/0001-96).
Área	Segurança Pública
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 1
Subárea	Alimentação Prisional
Nível de Prioridade Subárea	Prioridade 1
População Porte	Grande
IEGM/IEGE	C
Sicouv	0
Opine Aí	0,095286885
Nível IDH	Médio
Recorrência	0
Unidade Jurisdicionada	Secretaria de Estado da Justiça - SEJUS
Última Conta	Regulares
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	17/01/2023
Tempo da Última Auditoria	0
Município/ Estado	Rondônia
Gestor da UJ	Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito
CPF/CNPJ	***.160.401-**
Com Imputação de Débito/Multa	Com Histórico
Exercício de Início do Fato	2023
Exercício de Fim do Fato	2024
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R\$ 17.839.097,38 <sup>11</sup>
Impacto Orçamentário	0,1331%
Agravante	Sem indício
Data da análise	23/10/2023

<sup>11</sup> Valor das propostas dos lotes I, II, III, IV e VI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	03100/23
<b>Relevância</b>	Área (Temática)	7
	Subárea (Objeto)	4
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	9
	IDH	3
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	<b>Total Relevância</b>	<b>29</b>
<b>Risco</b>	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	0
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	5
	Agravante	0
	<b>Total Risco</b>	<b>9</b>
<b>Materialidade</b>	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	6
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	4
	Sem VRF identificado	0
	<b>Total Materialidade</b>	<b>10</b>
<b>Oportunidade</b>	Data do Fato	15
<b>Seletividade</b>	<b>Índice</b>	<b>63</b>
	<b>Qualificado</b>	<b>Realizar Análise GUT</b>

• **Resumo da Matriz GUT**

ID_Informação	03100/23
<b>Gravidade</b>	<b>3</b>
<b>Urgência</b>	<b>4</b>
<b>Tendência</b>	<b>4</b>
<b>Resultado</b>	<b>48</b>
<b>Encaminhamento</b>	<b>Propor Ação de Controle</b>

Em, 27 de Outubro de 2023



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES  
Mat. 492  
COORDENADOR

Em, 27 de Outubro de 2023



FLÁVIO DONIZETE SGARBI  
Mat. 170  
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO  
ASSESSOR TÉCNICO