



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

### **PARECER - TJ/AM/AJAP/TJ**

Trata-se de procedimento administrativo licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 009/2026 – TJAM, do tipo menor preço global, com valor estimado de **R\$ 1.426.209,20** (um milhão, quatrocentos e vinte e seis mil, duzentos e nove reais e vinte centavos), cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de apoio administrativo na área de Jornalismo e Assessoria de Comunicação Social, com dedicação exclusiva, a serem executados no âmbito da Assessoria de Comunicação do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, nos termos das condições e exigências estabelecidas no instrumento convocatório e em seus anexos.

Ocorre que, após a abertura da sessão pública, em **20/02/2026**, por ocasião da fase de habilitação da empresa **JF ENGENHARIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA** (CNPJ nº **12.891.300/0001-97**), foi identificado alerta automático no sistema Compras.gov.br apontando possível vínculo entre duas licitantes participantes do certame, quais sejam, **CSM DA AMAZÔNIA LTDA**. (CNPJ nº **23.612.289/0001-03**) e a referida empresa. Diante disso, deliberou-se pela suspensão da sessão para a realização de diligências, ensejando a instauração do Processo Administrativo nº 2026/000008729-00.

No âmbito do referido processo, os autos foram minuciosamente analisados pela AJAP/TJ (2731911) e pela ASCON (2752883), cujos pareceres convergiram no sentido da existência de indícios consistentes de possível conluio entre as licitantes, recomendando, por conseguinte, a desclassificação da empresa **JF ENGENHARIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA**. no âmbito do Pregão Eletrônico nº 009/2026 – TJAM, bem como a instauração de Processo Administrativo Sancionatório, nos termos da Resolução nº 64/2023 – TJAM.

Sobreveio, então, a Decisão GABPRES (2757780), a qual determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Licitação, para que o Pregoeiro desse regular prosseguimento ao certame, adotando as providências que entendesse cabíveis à luz dos pareceres constantes dos autos, notadamente em razão de que eventual manifestação direta da Presidência sobre o mérito da matéria poderia implicar indevida supressão da instância recursal prevista no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, que assegura às licitantes o direito à interposição de recurso, com efeito suspensivo, dirigido à autoridade superior.

Em retorno aos presentes autos, o Pregoeiro, conforme consignado na Manifestação SECOP/COLIC (2778207), e em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, oportunizou à empresa **JF ENGENHARIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA**. o **prazo de 03 (três) dias úteis** para apresentação de defesa acerca dos elementos apurados nas diligências, tendo a referida licitante apresentado peça defensiva tempestivamente (2778208).

Diante desse contexto, os autos são encaminhados novamente a esta Assessoria (2778940) para análise e emissão de manifestação técnica, com vistas a subsidiar a futura decisão do Pregoeiro quanto à habilitação ou eventual desclassificação da licitante no âmbito do certame.

### **É o relatório.**

Preliminarmente, impende consignar que a controvérsia posta não consiste em apurar, de forma exauriente e definitiva, a responsabilidade sancionatória da empresa **JF ENGENHARIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA**. Esse juízo pertence a outra esfera procedimental, própria do Processo Administrativo Sancionatório, e foi expressamente remetido, pela Presidência (2757780), ao fluxo do **Anexo VIII da Resolução nº 64/2023-TJAM**, com elaboração de relatório de ocorrência e posterior deliberação do Secretário de Administração quanto à abertura do PAS.

O que se examina, aqui, é questão juridicamente distinta: **se os elementos já reunidos nos autos, mesmo após a manifestação defensiva, permanecem aptos a comprometer a confiança objetiva na lisura, na isonomia e na competitividade do certame, de modo a justificar o afastamento da licitante da disputa.** Trata-se, portanto, de juízo de regularidade do procedimento licitatório, não de condenação sancionatória definitiva.

Esse recorte é essencial. A defesa da empresa, em larga medida, procura rebater a possibilidade de sanção definitiva como se este fosse o objeto imediato da análise. Não é. A decisão presidencial já delimitou que a situação da JF no certame deve ser decidida pelo Pregoeiro, enquanto a eventual responsabilização administrativa deve ser apurada em sede própria.

## 1) DO DEVER DE CAUTELA DO PREGOEIRO

A Lei nº 14.133/2021 organiza o procedimento licitatório em torno de finalidades e princípios que não se exaurem na mera verificação formal de documentos. O processo licitatório deve ser estruturado de modo a resguardar a competição autêntica e a seleção da proposta mais vantajosa, em ambiente de efetiva igualdade entre os licitantes.

O art. 5º da Lei consagra, entre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência e segregação de funções. Já o art. 11 dispõe que o processo licitatório tem por objetivos assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes.

Também não é juridicamente neutra a disciplina da condução do certame. O art. 8º da Lei nº 14.133/2021 estabelece, *ipsis litteris*, que a **“licitação será conduzida por agente de contratação”**. Essa opção legislativa revela que há um centro funcional responsável pela integridade procedimental da disputa, ao qual não cabe comportamento meramente passivo.

No âmbito interno do Tribunal, a **Resolução nº 64/2023-TJAM** reforça essa lógica de governança e controle. Conforme registrado no parecer pretérito (2731911), o art. 6º, II, consagra o princípio da segregação de funções como mecanismo apto a **“reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação”**.

E, de modo ainda mais direto, o art. 38, XIX, atribui ao agente de contratação o dever de **“formalizar a indicação de ocorrência de conduta praticada por licitantes que, hipoteticamente, se enquadre nos tipos infracionais previstos no art. 155 da Lei nº 14.133/2021”**.

Esse dispositivo é particularmente relevante para o caso concreto. A expressão **“hipoteticamente”** evidencia que o regramento interno do TJAM não exige, para o desencadeamento das providências cabíveis no curso do certame, prova exauriente e definitiva da infração. Exige, sim, um quadro fático minimamente consistente, apto a justificar atuação diligente, preventiva e formalmente motivada do agente responsável pela condução da licitação.

Na mesma linha, a Presidência assentou, nos autos, que compete ao agente de contratação **“conduzir a sessão pública, praticar todos os atos necessários ao regular desenvolvimento do certame e adotar as providências cabíveis diante de irregularidades identificadas no curso do procedimento licitatório”** (2757780), inclusive com a formalização de ocorrências potencialmente subsumíveis ao art. 155 da Lei nº 14.133/2021.

## 2) DA PROVA INDICIÁRIA NO CONTROLE DA LISURA DO CERTAME

Em matéria de fraude à licitação, é sabido que a Administração Pública, na maioria das vezes, não dispõe, desde o início, de prova direta do ajuste ilícito. Isso porque acordos colusivos, por sua própria natureza, são praticados de forma dissimulada, o que justifica a valorização da prova indiciária. Nesse contexto, tanto o controle

externo quanto a jurisprudência de contas reconhecem a relevância de um conjunto de indícios sérios, múltiplos, convergentes e coerentes entre si.

O Tribunal de Contas da União, de forma reiterada, adota o entendimento de que **“indícios vários e coincidentes são prova”**, reconhecendo que, embora cada elemento, isoladamente considerado, possa não ser suficiente, o exame conjunto — quando há coerência e convergência — é apto a formar convicção.

Nesse sentido, a jurisprudência da Corte é firme, como demonstram os seguintes precedentes:

**“É possível acolher prova indiciária como fundamento para declaração de inidoneidade de licitante.”** (Acórdão 630/2006-TCU-Plenário, relator Ministro Guilherme Palmeira).

**“Indícios concatenados e harmônicos constituem prova indireta ou indiciária. Indícios vários e coincidentes são prova.”** (Acórdão 2735/2010-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

**“É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, fortes e convergentes, e o responsável não apresenta contraindícios de sua participação nas irregularidades.”** (Acórdão 1223/2015-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes).

**“A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação mediante conluio de licitantes, devendo ser declarada a inidoneidade das empresas para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992).”** (Acórdão 1005/2017-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

**“Assim, não se exige prova documental da fraude (...). Não se pode, portanto, menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção.”** (Acórdão 2687/2020-TCU-Plenário, relator Ministro André de Carvalho).

**“Com efeito, aqui se aplica o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que ‘indícios vários e coincidentes são prova’ (RE n. 68.006-MG). Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações (...).”** (Acórdão 2339/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

É justamente nesse ponto que se concentra a controvérsia.

A defesa da empresa procura analisar cada elemento de forma isolada, sustentando que endereço comum, vínculo de parentesco ou atuação pretérita como preposta, por si só, não comprovariam fraude. De fato, essa afirmação, considerada isoladamente, é correta.

Ocorre que o caso concreto não se baseia em um único indício, mas em um conjunto de elementos que, analisados em conjunto, apontam na mesma direção. É dessa convergência que surge a força probatória do acervo.

Exigir, nesse momento, o mesmo grau de certeza necessário para aplicação de uma sanção definitiva acabaria por limitar indevidamente o dever de autotutela da Administração e exporia o certame a risco concreto de comprometimento da competição.

### **3) DA INEXISTÊNCIA DE ANTECIPAÇÃO DE JUÍZO PUNITIVO E DA SUFICIÊNCIA DOS INDÍCIOS PARA DEFLAGRAÇÃO DE APURAÇÃO PRÓPRIA**

Não procede a alegação da empresa JF no sentido de que a apuração dos fatos em sede própria configuraria indevida antecipação de juízo punitivo. Ao contrário: a instauração de procedimento próprio para investigar possível conluio ou fraude à licitação é justamente o caminho que evita decisões prematuras e permite a formação de convencimento mais seguro.

A atuação administrativa, portanto, deve ser compreendida em dois planos distintos.

O primeiro é o plano da **preservação do certame**, no qual se deve ponderar, com cautela, se os elementos já existentes são suficientes para interferir imediatamente na posição da licitante. Nesse plano, a prudência recomenda contenção, porque a desclassificação, embora formalmente situada no âmbito do pregão, possui efeitos concretos severos e pode, nas circunstâncias do caso, operar como resposta materialmente sancionatória sem cognição exauriente.

O segundo é o plano da **responsabilização administrativa**, no qual os indícios reunidos mostram-se plenamente aptos a justificar a formalização da ocorrência e a abertura de processo autônomo para investigação de eventual conluio, fraude ao caráter competitivo e demais infrações correlatas. Nesse plano, a providência não só é possível como recomendável.

Essa distinção preserva o devido processo legal e evita dois extremos igualmente indesejáveis: de um lado, a omissão administrativa diante de indícios relevantes; de outro, a adoção precipitada de medida extrema no certame antes da instrução adequada do tema.

Conforme mencionado alhures, a jurisprudência de controle costuma admitir a relevância da prova indiciária em matéria de fraude licitatória, inclusive sob a fórmula de que indícios vários e coincidentes são prova. Esse entendimento, contudo, não significa que qualquer quadro indiciário, por mais controvertido que seja, imponha automaticamente a desclassificação imediata do licitante.

Significa, isto sim, que a Administração não deve ignorar os sinais objetivos de irregularidade e deve apurá-los com a devida profundidade. É precisamente esse o caminho que se mostra mais adequado neste caso: **usar os indícios como base para a abertura do PAS, não como fundamento bastante, por ora, para a exclusão imediata da JF da disputa.**

#### **4) DO EXAME ESPECÍFICO DOS ARGUMENTOS DA MANIFESTAÇÃO DA EMPRESA**

##### **a) Da alegação da irrelevância da coincidência de endereço**

A empresa sustenta que a coincidência de endereço seria juridicamente irrelevante, pois a CSM alterou formalmente sua sede para a Avenida Ephigênio Salles em **27/05/2025**, de modo que, à época do Pregão nº 009/2026, iniciado em **06/02/2026**, não mais subsistiria a identidade de endereço com a JF.

Esse argumento não é suficiente para neutralizar o indício. De fato, a coincidência de endereço, por si só, não caracteriza fraude; o próprio parecer anterior desta assessoria reconheceu isso expressamente. Mas também afirmou, com acerto, que tal elemento “*fragiliza a alegada independência operacional*” e reforça a hipótese de compartilhamento de estrutura física, administrativa ou gerencial. O dado, portanto, não foi tratado como prova autônoma e conclusiva, mas como componente do quadro indiciário, especialmente relevante no período anterior à formalização da alteração de sede em **27/05/2025**.

Além disso, a alteração posterior do endereço não apaga a relevância histórica do compartilhamento pretérito de sede entre empresas do mesmo ramo que vieram a figurar na mesma dinâmica competitiva. Em matéria de possível conluio, o fato pretérito pode ser altamente elucidativo, sobretudo quando correlacionado com outros vetores de proximidade e com repetição de comportamento em certames sucessivos, como se aponta em relação ao **Pregão nº 022/2025**, realizado em **15/08/2025**.

##### **b) Da alegação de insuficiência do parentesco por afinidade**

A defesa sustenta que o parentesco por afinidade em primeiro grau entre a Sra. **Kellen Wollstein Miranda Galeno** e o Sr. **Francisco Antonio Oliveira de Carvalho** não autoriza, por si só, a presunção de fraude. A premissa, em abstrato, é correta, mas não se mostra suficiente para afastar a análise do caso concreto. Isso porque a

própria defesa reconhece que o ingresso formal da Sra. Kellen no quadro societário da CSM ocorreu em **13/05/2025**, após já ter atuado como representante da JF em **25/03/2025**.

O parecer anterior da AJAP não afirmou o contrário. Ao revés, consignou expressamente que o parentesco, isoladamente, não caracteriza fraude, ressaltando, contudo, que, quando associado a outros elementos objetivos — como identidade de endereço e atuação operacional cruzada —, adquire relevância jurídica.

Destacou-se, ainda, que o vínculo familiar estabelece canal direto de comunicação entre centros decisórios, circunstância especialmente significativa em estruturas empresariais nas quais os sócios-administradores concentram o poder de decisão.

No caso concreto, tal circunstância ganha maior relevo diante da sequência cronológica dos fatos: atuação institucional em **25/03/2025**, ingresso societário em **13/05/2025** e eventos licitatórios posteriores em **15/08/2025** e **13/02/2026**.

Assim, a defesa dirige-se contra premissa que não foi adotada. Não se sustenta que o parentesco, isoladamente, seja suficiente, mas sim que, em conjunto com os demais elementos objetivos constantes dos autos — especialmente os marcos temporais referidos —, reforça a plausibilidade de alinhamento estratégico e de coordenação de condutas.

#### **c) Da alegação de ausência de vantagem econômica indevida ou de prejuízo concreto**

A empresa sustenta a inexistência de vantagem econômica ilícita, de prejuízo concreto à Administração e de racionalidade econômica que justificasse eventual ajuste, aduzindo, inclusive, que a CSM, na condição de microempresa, poderia ter buscado posição mais vantajosa em vez de se retirar do certame.

A alegação, contudo, não afasta a potencial irregularidade.

A tutela da competitividade licitatória não exige, para a atuação preventiva da Administração, a demonstração de prejuízo patrimonial consumado ou de vantagem econômica efetivamente auferida. É suficiente que a conduta seja objetivamente apta a comprometer a higidez da disputa e a produzir efeitos na ordem classificatória.

No caso concreto, tal aptidão se evidencia: em **13/02/2026**, a retirada da CSM ensejou a convocação direta da empresa; em **19/02/2026**, sua proposta foi aceita no sistema; e, em **20/02/2026**, no curso da habilitação, sobreveio alerta sistêmico de vínculo entre as participantes.

Ademais, a ausência de reconstrução precisa de um modelo econômico ideal de conluio não enfraquece a prova indiciária. Ajustes colusivos não precisam maximizar, em tese, a vantagem econômica para que sejam juridicamente relevantes; basta que sejam idôneos a afetar a dinâmica concorrencial e a posição relativa dos licitantes.

#### **d) Da alegação de impertinência de documentos oriundos de outros procedimentos**

A defesa afirma que atas, certidões e registros vinculados a procedimentos pretéritos seriam “estranhos” ao presente certame, razão pela qual não poderiam fundamentar o convencimento administrativo. A alegação dirige-se, essencialmente, contra a utilização de documentos e fatos relacionados à **Ata de Reunião nº 26 – SECOP/ATFC**, datada de **25/03/2025**, ao **Pregão nº 022/2025**, realizado em **15/08/2025**, e à revogação posteriormente indicada pela própria defesa como ocorrida em **01/09/2025**.

A tese contudo não procede.

O critério jurídico de admissibilidade e relevância da prova administrativa não é a origem procedimental isolada do documento, mas sua pertinência material para o esclarecimento dos fatos. Documentos oriundos de outros procedimentos podem ser absolutamente relevantes quando elucidam a relação entre os mesmos sujeitos, o mesmo contexto negocial ou o mesmo padrão comportamental sob apuração.

No caso, o uso desses documentos não se prestou a importar juízos alheios ao certame, mas a demonstrar a possível existência de vínculo operacional, relacional e histórico entre as empresas apontadas. Especialmente em matéria de possível fraude competitiva, o passado próximo e documentado das licitantes é elemento legítimo de reconstrução contextual.

Cuida-se, portanto, de reconhecer que tais elementos, por sua natureza documental, e funcionalidade, quando analisados de forma sistêmica e integrada aos demais elementos constantes dos autos, notadamente à luz de sua sequência temporal, que evidencia uma possível linearidade comportamental: atuação conjunta em **25/03/2025**, ingresso societário em **13/05/2025**, alteração formal de endereço em **27/05/2025**, reiteração da dinâmica em **15/08/2025** e novo episódio relevante em **13/02/2026**.

## 5) CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina esta Assessoria Jurídico-Administrativa da Presidência no sentido de que a manifestação apresentada por JF Engenharia e Serviços Especializados Ltda. **não afasta a existência de indícios relevantes de possível atuação coordenada com a empresa CSM da Amazônia Ltda.**, mas revela, ao mesmo tempo, que a **desclassificação imediata da licitante no certame se mostraria, neste momento, medida juridicamente desaconselhável.**

Em consequência, entende esta AJAP que:

a) a empresa JF Engenharia e Serviços Especializados Ltda. **deve ser mantida no Pregão Eletrônico nº 009/2026-TJAM, não se recomendando, por ora, sua desclassificação com base exclusivamente no quadro indiciário atualmente disponível;**

b) **deve o Pregoeiro, sem prejuízo do regular prosseguimento do certame, formalizar a ocorrência nos termos da Resolução nº 64/2023-TJAM, registrando os indícios apurados e a necessidade de apuração específica;**

c) **deve ser promovida a instauração de Processo Administrativo Sancionatório autônomo, a fim de apurar, com cognição exauriente e plena observância do contraditório e da ampla defesa, eventual prática de conluio, fraude ao caráter competitivo da licitação ou outras infrações previstas nos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021 e no Anexo VIII da Resolução nº 64/2023**

**É o parecer.**

Manaus/AM, data registrada do sistema.

*(assinado digitalmente)*

**Raphael Guidão Marques**

**Diretor da Assessoria Jurídico-Administrativa da Presidência**



Documento assinado eletronicamente por **RAPHAEL GUIDÃO MARQUES, Diretor(a)**, em 19/03/2026, às 13:52, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **2781400** e o código CRC **C4B6C40E**.