



DECISÃO DO PREGOEIRO AO RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO PELA EMPRESA – **NSA SOLUCOES LTDA**, CNPJ Nº **19.987.085/0001-71**, CONTRA A HABILITAÇÃO DAS EMPRESAS **DESDOBRA INDUSTRIA COMERCIO E SERVICOS LTDA**, CNPJ: 41.928.671/0001-02 e **METALURGICA AGRESSIVA LTDA**, CNPJ: 01.824.709/0001-74, NO **EDITAL Nº 90003/2026**, QUE TEM POR OBJETO: *Serviços de fornecimento, transporte, carga, descarga, montagem e adequado funcionamento de Sistemas de Irrigação para os Estados de Minas Gerais (1ª/SR e 16/SR), Bahia (2ª e 6ª/SR), Alagoas (5ª/SR), Maranhão (8ª/SR), Mato Grosso (Sede) e no Distrito Federal (Sede).*

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Preliminarmente, é oportuno registrar que a análise das propostas e documentação de habilitação das licitantes, foi realizada pela Pregoeira e sua Equipe de Apoio com estrita observância aos princípios basilares da licitação e aos critérios estabelecidos no Edital 90003/2026, observando a Lei 13.303/2016, que adota a modalidade de Pregão, art. 32, incisos IV, que diz: “inciso IV - *adoção preferencial da modalidade de licitação denominada pregão, instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 , para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado;* ”

2. DOS FATOS

2.1. DO RECURSO APRESENTADO

A empresa **NSA SOLUCOES LTDA**, CNPJ **19.987.085/0001-71**, participante do Pregão Eletrônico nº 90003/2026, apresentou recurso, peça 118, tempestivamente, contra a habilitação das empresas **DESDOBRA INDUSTRIA COMERCIO E SERVICOS LTDA**, CNPJ: **41.928.671/0001-02** e **METALURGICA AGRESSIVA LTDA**, CNPJ: **01.824.709/0001-74**, em momento próprio da Sessão do Pregão, via Sistema do Compras Gov.BR, apresentando, em resumo, as seguintes alegações:

- a) Indícios de comprometimento a independência das propostas e à possível divisão coordenada dos grupos;

Nas razões apresentadas, a empresa recorrente alega que as licitantes (**DESDOBRA INDUSTRIA** e **METALURGICA AGRESSIVA**) possuem VÍNCULO SOCIETÁRIO E FAMILIAR,



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Secretaria de Licitações e Contratos

o que poderia levar a uma atuando de forma conjunta e coordenada. Para sustentar suas razões, a empresa recorrente apresenta um QUADRO OBJETIVO DOS INDÍCIOS, abaixo transcrito:

QUADEO 1: RECORTE DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA NSA SOLUÇÕES LTDA

Elemento	Constatação documental	Relevância para a diligência
Histórico societário da Desdobra	Em 06/11/2025, certidão da JUCEG apontava Maria Luiz Pereira da Cunha como única sócia e administradora da Desdobra, com 100% do capital (Doc. 03).	Registra o quadro societário anterior à alteração de 22/04/2026.
Vínculo familiar com a Metalúrgica	O ato societário da Metalúrgica identifica Hélios José da Cunha Junior como filho de Maria Luiz P. da Cunha. Hélios recebeu 100% das quotas da Metalúrgica em ato de 08/04/2026, registrado em 28/04/2026 (Doc. 04).	Indica vínculo familiar direto entre a antiga titular da Desdobra e o atual titular da Metalúrgica, sujeito à confirmação de identidade.
Alterações no mesmo período	A certidão atual da Desdobra registra último arquivamento em 22/04/2026 e aponta Ionan Apolinário Ferreira como sócio único (Doc. 05). A Metalúrgica registrou a transferência integral para Hélios em 28/04/2026 (Doc. 04).	A proximidade temporal recomenda apuração da finalidade econômica das mudanças.
Metadados dos arquivos	As planilhas dos grupos 14 e 16 apresentadas pela Metalúrgica registram DESDOBRA INDUSTRIA no campo <i>lastModifiedBy</i> , com modificações em 13/07/2026 e 06/08/2026 (Docs. 06 e 07).	É indício técnico direto de que arquivos da proposta da Metalúrgica passaram por ambiente ou usuário identificado com a concorrente.
Responsável técnica comum	Mayara Rodrigues dos Santos Macedo consta como engenheira agrônoma e responsável técnica das duas empresas (Doc. 08).	Não é vedado isoladamente, mas reforça a necessidade de verificar quem efetivamente elaborou os projetos e orçamentos.
Contatos coincidentes	A declaração da Metalúrgica informa o telefone 62 99324-3948; a da Desdobra informa 62 9324-3948. Além disso, ART da Metalúrgica registra 62 99341-1988, número utilizado pela Desdobra em ata anterior da Codevasf (Doc. 09).	Os dois primeiros números são compatíveis com um único terminal, em grafias distintas (com e sem o nono dígito). O terceiro pode indicar compartilhamento de estrutura administrativa ou erro de preenchimento derivado de documento comum.
Declarações independentes	Ambas declararam que suas propostas não foram informadas, discutidas ou recebidas de outro participante. As assinaturas digitais ocorreram em 11/06/2026, com intervalo aproximado de dez minutos (Doc. 10).	Os metadados e contatos devem ser confrontados com o conteúdo declarado sob as penas da lei.

Adicionalmente, a recorrente alega que foram identificados METADADOS QUE IDENTIFICAM A DESDOBRA EM ARQUIVOS DA METALÚRGICA.

*Nos arquivos eletrônicos apresentados pela Metalúrgica foram localizados registros internos do formato XLSX que identificam o último modificador do documento (Docs. 06 e 07). Na planilha do grupo 14, o campo *cp:lastModifiedBy* contém DESDOBRA INDUSTRIA e registra modificação em 13/07/2026. Na planilha do grupo 16, o campo *cp:lastModifiedBy* contém DESDOBRA INDUSTRIA e registra modificação em 06/08/2026.*

*Grupo 14: *lastModifiedBy* = DESDOBRA INDUSTRIA | *modified* = 2026-07-13T21:08:34Z*

*Grupo 16: *lastModifiedBy* = DESDOBRA INDUSTRIA | *modified* = 2026-08-06T19:09:12Z*

A recorrente argumenta, ainda, que as empresas possuem um COMPARTILHAMENTO DE ESTRUTURA TÉCNICA E CONTATOS, e proximidade de horário na assinatura da DECLARAÇÃO DE ELABORAÇÃO INDEPENDENTE, alegando, em resumo, que:

“A engenheira agrônoma Mayara Rodrigues dos Santos Macedo figura como responsável técnica das duas empresas (Doc. 08). Na Metalúrgica, a ART de cargo ou função registra início do vínculo em 19/05/2026. Na Desdobra, a certidão do CREA também a apresenta entre os responsáveis técnicos.

Também foram encontrados contatos empresariais coincidentes. A declaração da Metalúrgica apresenta o telefone 62 99324-3948, enquanto a declaração da Desdobra apresenta 62 9324-3948. Pela migração do nono dígito, que acrescentou o algarismo 9 à frente dos números móveis de oito dígitos, os dois números são compatíveis com um único terminal, em grafias distintas. Mais relevante, a ART da Metalúrgica informa 62 99341-1988, número anteriormente utilizado pela Desdobra em ata da própria Codevasf (Doc. 09).

Esses contatos devem ser comparados com os cadastros do SICAF, do Compras.gov.br, procurações, certificados digitais e comunicações encaminhadas durante o certame.”

(...)

“A Desdobra e a Metalúrgica apresentaram declarações com esse teor (Doc. 10). Os documentos foram datados de 10/06/2026 e assinados digitalmente em 11/06/2026, a Desdobra às 14:15:44 e a Metalúrgica às 14:25:53, pelo horário constante das assinaturas, ambas por meio do Foxit PDF Reader.”

Ademais a recorrente elenca uma série de diligências a serem realizadas para a elucidação dos fatos, como segue:

- “a. certidões de inteiro teor e histórico completo de sócios, administradores e transferências de quotas da Desdobra e da Metalúrgica, especialmente entre 2024 e 2026;*
- b. documentos aptos a confirmar se Maria Luiz Pereira da Cunha, antiga sócia da Desdobra, corresponde à pessoa indicada como Maria Luiz P. da Cunha, mãe de Hélios, no ato da Metalúrgica;*
- c. arquivos XLSX originais dos grupos 14 e 16, preservados com propriedades, histórico de versões e demais metadados;*
- d. identificação das pessoas, equipamentos, contas de usuário e licenças utilizadas na elaboração e revisão das propostas e planilhas;*
- e. logs do Compras.gov.br, inclusive usuários, IPs, datas e horários de acesso, envio de propostas, lances e anexação de documentos, observados os limites legais de proteção de dados;*
- f. dados cadastrais do SICAF, representantes, procuradores, telefones, e-mails e endereços utilizados pelas empresas;*
- g. contratos e escopo dos serviços prestados pela responsável técnica comum, com declaração sobre seu acesso às propostas, custos e estratégias das duas licitantes;*



- h. explicação documentada para a identificação DESDOBRA INDUSTRIA nos arquivos apresentados pela Metalúrgica; e*
- i. comparação da formação dos preços, fórmulas, erros, estrutura das planilhas, sequência de preenchimento e comportamento dos lances por grupo.”*

Por fim, a recorrente faz seus pedidos e requerimentos, dentre eles:

Diante do exposto, a Recorrente requer:

- a. o conhecimento do presente recurso administrativo, nos limites da intenção recursal registrada no sistema;*
- b). a conversão do julgamento em diligência, com a realização das providências descritas no tópico 09 destas razões e a preservação dos arquivos originais e dos registros eletrônicos do certame;*
- c. a suspensão da adjudicação e da homologação dos grupos atingidos até a conclusão fundamentada da apuração;*
- d. a intimação das empresas Recorridas para apresentarem esclarecimentos e documentos, garantindo-se o contraditório previsto no item 8.25.2.3 do Edital;*
- e. confirmada a ausência de independência das propostas ou a falsidade material das declarações, a reconsideração das decisões que aceitaram e habilitaram a Desdobra e a Metalúrgica, com a desclassificação das propostas e a inabilitação das empresas nos grupos atingidos e a convocação dos licitantes subsequentes;*
- f. a instauração do procedimento sancionador cabível, caso sejam confirmadas as hipóteses do item 23.1 do Edital;*
- g. subsidiariamente, caso não haja reconsideração, o encaminhamento integral do recurso e das evidências à autoridade superior, nos termos do item 5.3.8 do Edital; e*
- h. que a decisão enfrente expressamente cada elemento documental apresentado, especialmente o histórico societário, os metadados dos grupos 14 e 16, os contatos coincidentes e o compartilhamento da responsável técnica.”*

2.2. DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS

2.2.1. A empresa DESDOBRA INDUSTRIA COMERCIO E SERVICOS LTDA, CNPJ: 41.928.671/0001-02 teve a oportunidade de registrar as suas contrarrazões, peça 119, contra o recurso ora interposto, manifestado em momento oportuno no sistema da Sessão desse Pregão. A referida empresa, em resumo, defendeu-se alegando que:

II – DO MARCO JURÍDICO DO CERTAME E DA IMPOSSIBILIDADE DE DESCLASSIFICAÇÃO FUNDADA EM CRITÉRIOS ESTRANHOS À LEI E AO EDITAL

A DESDOBRA, ao contrário do que a atmosfera argumentativa do recurso procura sugerir, é pessoa jurídica regularmente constituída, possui personalidade, patrimônio, representação e responsabilidades próprios, apresentou propostas em seu próprio nome e assumiu diretamente as obrigações decorrentes de sua participação. Os próprios documentos reunidos para a defesa registram propostas individualizadas da DESDOBRA nos diferentes grupos, com valores próprios e identificação de seu representante.

A autonomia jurídica documentada somente poderia ser afastada mediante prova de que era fictícia ou de que outra empresa efetivamente interferiu na formação de sua vontade competitiva.

IV – DA AUSÊNCIA DO ELEMENTO CENTRAL DA FRAUDE: NÃO HÁ DEMONSTRAÇÃO DE AJUSTE, COMBINAÇÃO OU INTERFERÊNCIA DA DESDOBRA NA COMPETITIVIDADE

Parentesco não é ajuste. Proximidade geográfica não é combinação. Contratação de um mesmo profissional não é divisão de mercado. Um número telefônico histórico não é manipulação de preços. Um metadado ambíguo não é, sozinho, autoria material de proposta. Assinaturas realizadas no mesmo dia não são conluio.

Para que tais fatos adquiram significado jurídico, seria necessário estabelecer a ponte probatória que o recurso não consegue construir: demonstrar que determinado vínculo foi efetivamente utilizado para transmitir preços, compartilhar estratégia, coordenar lances, distribuir previamente grupos, formular proposta de cobertura, promover retirada artificial de concorrente ou praticar outra conduta concretamente destinada a falsear a competição.

V – DA AUSÊNCIA DE SOBREPOSIÇÃO DIRETA E DA IMPOSSIBILIDADE DE CONVERTER A ESTRUTURAÇÃO DO EDITAL EM PRESUNÇÃO DE DIVISÃO DE MERCADO

O certame foi estruturado pela própria Administração em grupos. A modelagem editalícia permite que cada licitante formule sua estratégia de participação conforme sua capacidade operacional, disponibilidade financeira, logística, quantitativos, riscos empresariais e interesse econômico.

Se a participação por grupos é admitida pelo próprio instrumento convocatório, a escolha de determinados grupos constitui, em princípio, exercício legítimo da liberdade empresarial dentro da arquitetura competitiva criada pela Administração.

Para transformar essa conduta lícita em ilícito seria necessário provar o elemento adicional: o prévio ajuste entre os participantes.

VI – DO HISTÓRICO SOCIETÁRIO E DO PARENTESCO: FATOS LÍCITOS NÃO SE CONVERTEM EM FRAUDE POR JUSTAPOSIÇÃO CRONOLÓGICA

Não se pode substituir essa cadeia causal por uma cronologia sugestiva. Em outras palavras, não é juridicamente admissível raciocinar:

alteração societária + parentesco + proximidade temporal = fraude.



Seria necessário demonstrar:

alteração simulada ou controle de fato + ato concreto de coordenação + interferência na competição = consequência jurídica.

Essa demonstração inexistente.

VII – DOS METADADOS: DA IMPOSSIBILIDADE TÉCNICA E JURÍDICA DE IMPUTAR À DESDOBRA A AUTORIA DE ARQUIVOS DE TERCEIRO SEM PROVA DO NEXO

A argumentação relativa aos metadados talvez seja aquela à qual a Recorrente procure conferir maior aparência de tecnicidade. Exatamente por isso deve ser examinada com rigor.

Segundo o próprio recurso, os metadados questionados foram identificados em arquivos apresentados pela Metalúrgica, notadamente nos Grupos 14 e 16.

O material-base desta defesa registra, inclusive, que a própria NSA admite que o campo lastModifiedBy não prova, por si só, a autoria material da planilha.

Com efeito, a presença de determinado nome, identificação de usuário ou referência empresarial nos metadados de um arquivo eletrônico comporta explicações absolutamente ordinárias e juridicamente lícitas, sem qualquer relação necessária com fraude ou conluio. Um mesmo escritório de contabilidade, assessoria administrativa ou prestador de serviços pode atender diversas empresas e, no exercício regular dessa atividade, utilizar modelos padronizados, planilhas-base, estruturas documentais, equipamentos ou licenças de software comuns na preparação de documentos de seus diferentes clientes. A eventual origem comum de um modelo ou de determinado elemento eletrônico, portanto, não permite concluir que as empresas compartilhem administração, formação de preços, estratégia comercial ou vontade empresarial.

É especialmente relevante notar que não foi demonstrado, no material apresentado contra a DESDOBRA, que suas próprias propostas tenham sido elaboradas por representantes da Metalúrgica, que seus preços tenham sido definidos ou previamente conhecidos por aquela empresa, que tenha ocorrido intercâmbio de informações comercialmente sensíveis ou que exista reciprocidade documental capaz de revelar processo comum de formação das propostas. A Recorrente pretende, em essência, partir de um elemento eletrônico de significado não unívoco para alcançar uma conclusão muito mais ampla do que aquilo que esse elemento efetivamente comprova.

VIII – DO PROFISSIONAL TÉCNICO COMUM E DA IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE EXCLUSIVIDADE NÃO PREVISTA NO EDITAL

Se o edital não estabeleceu exclusividade daquele profissional e se a legislação não proíbe que profissional habilitado mantenha relações técnicas lícitas com pessoas jurídicas distintas, a simples coexistência dos vínculos não pode constituir causa de desclassificação.



IX – DOS CONTATOS TELEFÔNICOS, SOFTWARES E HORÁRIOS DE ASSINATURA: A SOMA DE FATOS NEUTROS NÃO PRODUZ, POR ALQUIMIA ARGUMENTATIVA, PROVA DE CONLUÍO

Número telefônico encontrado em cadastro histórico demonstra que aquele número apareceu naquele documento. Software amplamente utilizado para manipulação ou assinatura de PDF demonstra que determinado aplicativo foi utilizado. Horário de assinatura demonstra que determinado documento foi

assinado naquele horário.

Nenhuma dessas circunstâncias demonstra, sem elemento adicional, que duas empresas elaboraram propostas conjuntamente.

X – DAS DECLARAÇÕES DE ELABORAÇÃO INDEPENDENTE E DA AUSÊNCIA DE PROVA DE SUA FALSIDADE

A DESDOBRA apresentou a declaração exigida e assumiu formalmente responsabilidade pela independência de sua proposta.

Até o momento, conforme os documentos examinados, não foi demonstrada falsidade material da declaração apresentada pela DESDOBRA. O próprio material da defesa registra que a empresa apresentou a documentação exigida e assumiu responsabilidade por suas declarações, sem que se tenha

demonstrado que o conteúdo declarado fosse falso.

XV – DA INEXISTÊNCIA DE QUALQUER FUNDAMENTO PROBATÓRIO SUFICIENTE PARA IMPUTAR ILÍCITO À DESDOBRA

Depois de retiradas da narrativa recursal as qualificações, suspeitas e

hipóteses, resta perguntar o que efetivamente foi demonstrado contra a DESDOBRA.

Não foi demonstrado que a DESDOBRA combinou grupos com a Metalúrgica.

Não foi demonstrado que a DESDOBRA conhecia previamente os preços da Metalúrgica.

Não foi demonstrado que definiu seus preços.

Não foi demonstrado que recebeu dela sua estratégia comercial.

Não foi demonstrado que transmitiu sua própria estratégia.

Não foi demonstrado que representantes da DESDOBRA apresentaram propostas ou lances em nome da outra empresa.

Não foi demonstrada utilização comum de endereço IP para apresentação de propostas ou lances.

Não foi demonstrada proposta de cobertura.

Não foi demonstrada retirada coordenada.



Não foi demonstrada alternância artificial de vencedores.

Não foi demonstrado que a profissional técnica comum transmitiu informações competitivamente sensíveis.

Não foi demonstrado que qualquer relação familiar foi utilizada para coordenar a participação no certame.

Não foi demonstrado que as alterações societárias foram simuladas.

Não foi demonstrada falsidade da declaração de elaboração independente.

E, sobretudo, não foi demonstrado nexo causal entre qualquer dos fatos apontados e a frustração da competitividade.

Por fim, requer, o integral indeferimento do recurso administrativo, interposto pela empresa recorrente, com a consequente manutenção da habilitação da empresa.

2.2.2. A empresa **METALURGICA AGRESSIVA LTDA, CNPJ: 01.824.709/0001-74** também teve a oportunidade de registrar as suas contrarrazões, peça 120, contra o recurso ora interposto, manifestado em momento oportuno no sistema da Sessão desse Pregão. A referida empresa, em resumo, defendeu-se alegando que:

II – A RECORRENTE NÃO DEMONSTROU O ELEMENTO CENTRAL DE SUA PRÓPRIA TESE: A EXISTÊNCIA DE ATUAÇÃO COORDENADA

A questão juridicamente relevante não consiste em saber se duas empresas possuem alguma relação histórica, profissional ou circunstancial.

A jurisprudência do TCU oferece parâmetro bastante preciso. No Acórdão 2.649/2015-Plenário, assentou-se que:

“A caracterização de conluio exige a conjunção de indícios vários e coincidentes”

e que esses indícios devem apontar para atos capazes de restringir o caráter competitivo e direcionar o certame. Naquele julgamento, o Tribunal enfatizou que a gravidade de uma imputação de fraude exige quadro fático robusto, considerando insuficiente determinado indício isolado para sustentar consequência sancionatória.

A jurisprudência, portanto, não autoriza a passagem automática de coincidência → suspeita → conluio.

É necessário demonstrar o elo intermediário.

E esse elo não aparece no recurso.

III – DO VÍNCULO FAMILIAR: A JURISPRUDÊNCIA DO TCU AFASTA EXPRESSAMENTE A CONCLUSÃO PRETENDIDA PELA RECORRENTE

Alterações societárias regularmente registradas não se transformam em fraude porque ocorreram próximas temporalmente a determinada licitação. Para que essa

circunstância adquirisse relevância jurídica seria indispensável demonstrar que as alterações foram instrumentalizadas para interferir na competição.

Essa demonstração não foi feita.

IV – OS METADADOS DOS GRUPOS 14 E 16 NÃO DEMONSTRAM AUTORIA INTELECTUAL, COMPARTILHAMENTO DE PREÇOS OU CONLUÍO

Metadado não é assinatura digital de autoria intelectual.

Muito menos constitui sozinho, prova de acordo anticoncorrencial.

VI – A RESPONSÁVEL TÉCNICA COMUM NÃO TRANSFORMA DUAS EMPRESAS EM UMA SÓ

A prestação de serviço técnico não transfere ao profissional a personalidade jurídica de seus clientes, não confunde seus patrimônios, não unifica seus administradores e muito menos permite presumir que os clientes passaram a compartilhar estratégias comerciais.

Para que o argumento tivesse relevância concorrencial seria necessário demonstrar algo substancialmente diferente: que a profissional teve acesso às estratégias competitivas das empresas e transmitiu informações sensíveis de uma para outra ou participou da definição coordenada das respectivas propostas.

VII – A TESE DOS TELEFONES É PARTICULARMENTE FRÁGIL

Novamente, não se demonstra quem utilizou efetivamente o telefone no período relevante, para qual finalidade, se o número pertencia a prestador terceirizado, funcionário, escritório administrativo, responsável técnico ou estrutura anterior.

VIII – ASSINAR DOCUMENTOS NO MESMO DIA NÃO É INDÍCIO SÉRIO DE CONLUÍO EM UMA LICITAÇÃO COM PRAZO COMUM

As empresas participavam do mesmo procedimento licitatório, submetidas ao mesmo calendário, aos mesmos prazos e à mesma data para apresentação da documentação.

É absolutamente natural que documentos destinados ao mesmo certame sejam preparados e assinados em períodos próximos.

E o fato de ambas terem utilizado o Foxit PDF Reader é ainda menos expressivo. Trata-se de software amplamente utilizado para manipulação e assinatura de documentos PDF. A utilização do mesmo aplicativo não estabelece identidade de computador, usuário, endereço IP, certificado, rede ou autoria.

XIX – O QUE EXISTE NOS AUTOS E O QUE NÃO EXISTE

Ao final, é importante separar fatos de interpretações.

Existe histórico societário.

Existe relação familiar alegada documentalmente.

Existe profissional técnica que presta serviços a mais de uma empresa.

Existem referências telefônicas apontadas pela Recorrente.

Existem metadados em dois arquivos contendo determinado identificador.



Existem declarações assinadas em horários próximos.

Mas não foi demonstrado que a METALÚRGICA recebeu da Desdobra os preços de sua proposta; que entregou seus preços à Desdobra; que seus representantes combinaram grupos; que houve ajuste de lances; que houve proposta de cobertura; que houve comunicação destinada à divisão do objeto; que uma empresa determinou os preços da outra; ou que qualquer desses fatos produziu restrição efetiva da competição.

Por fim, requer o não provimento do recurso administrativo, interposto pela empresa recorrente, mantendo-se a integral habilitação da empresa recorrida.

3. DA ANÁLISE

3.1. QUANTO À CONFIGURAÇÃO DE GRUPO ECONÔMICO E CONLUÍO/AJUSTE PRÉVIO ENTRE AS EMPRESAS

São os indícios elencados pela recorrente para a caracterização de indício da formação de um grupo econômico entre as licitantes:

- a) histórico societário;
- b) profissional técnica em comum;
- c) referências telefônicas;
- d) coincidência de metadados;
- e) declarações assinadas em horários próximos

Em consulta à jurisprudência, observou-se que o TCU¹ já se manifestou no sentido de que “o somatório dos indícios constitui prova suficiente para caracterizar a fraude à licitação e declarar a inidoneidade das empresas envolvidas na fraude, assim como multar os gestores públicos responsáveis”. Neste Acórdão, integrou o Voto o seguinte argumento:

12. Bem se sabe que os **indícios vários, convergentes e concordantes serviriam como prova em plena consonância com a jurisprudência firmada pelo STF a partir, por exemplo, do RE 68.006-MG**, e, por esse prisma, restaria efetivamente evidenciado o referido conluio em função de as aludidas empresas integrarem o mesmo grupo econômico a partir, por exemplo, das seguintes evidências: (i) os sócios das empresas seriam parentes; (ii) as empresas possuiriam o mesmo contador; (iii) as empresas teriam agido em conluio em outra licitação da Caixa; (iv) a sócia de uma empresa representou a outra no acordo coletivo de trabalho e em outras licitações; (v) as empresas possuiriam o mesmo telefone para o contato; e (vi) o responsável pelo cadastro da proposta oferecida pela Poty Rent a Car Ltda. teria feito a alteração da proposta oferecida pela Capim Dourado Rent a Car Ltda. no presente certame. (Grifo nosso)

¹ Acórdão 866/2021 - Plenário. Relator: André de Carvalho. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A866%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0



No mesmo sentido, no **Acórdão 2531/2021**² – Plenário, **Acórdão 918/2023**³ – Plenário, e em decisão mais recente, **Acórdão 1798/2024**⁴ – Plenário, o TCU posicionou-se da mesma forma afirmando que:

ENUNCIADO:

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes, **não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto.**

ENUNCIADO:

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação, o que conduz à declaração de inidoneidade das empresas envolvidas para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992). (Grifo nosso)

À luz do art. 46 da Lei 8.443/1992, a fraude à licitação é verificada, no âmbito do TCU, mediante a análise da conjunção das evidências presentes em cada caso concreto, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 68.006-MG), no sentido de que **indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes.** (Grifo nosso)

Assim, os indícios acima citados foram suficientes para demandar uma análise mais apurada da documentação apresentada, como também, de como ocorreu a disputa dos grupos. O que se verificou, em resumo, é que as duas empresas cadastraram propostas em todos os grupos da licitação.

Nos grupos em que foram declaradas vencedoras, ocorreu o seguinte cenário descrito na Tabela 1.

- a) Não há ordem clara de classificação entre as empresas;
- b) Os valores das propostas iniciais e valores finais das duas empresas são diferentes para todos os grupos.
- c) Em apenas uma localidade as empresas tiveram as propostas aceitas e habilitadas para o grupo Principal e Cota reservada para ME/EPP (grupos 1 e 2: METALURGICA AGRESSIVA e grupos 3 e 4: DESDOBRA INDUSTRIA);

² Acórdão 2531/2021 - Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECONADA-122603/score%20desc.%20COLEGIADO%20asc.%20ANOACORDAO%20desc.%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Secretaria de Licitações e Contratos

Tabela 1 – Análise geral dos grupos

Grupos	Objeto	DESDOBRA INDUSTRIA COMERCIO E SERVICOS LTDA		OBS	METALURGICA AGRESSIVA LTDA		OBS
		VALOR DA PROPOSTA	MELHOR LANCE		VALOR DA PROPOSTA	MELHOR LANCE	
1	Sistema de Irrigação DISTRITO FEDERAL (AMPLA CONC)	R\$ 10.077.302,6640	R\$ 9.059.393,3040	vencedora	R\$ 9.975.511,7280	R\$ 9.313.870,6530	3ª colocada
2	Sistema de Irrigação DISTRITO FEDERAL (COTA ME/EPP)	R\$ 1.119.700,2960	R\$ 983.979,0480	vencedora	R\$ 1.108.390,1920	R\$ 1.101.454,4940	5ª colocada
3	Sistema de Irrigação 1ª SR MINAS GERAIS (AMPLA CONC)	R\$ 10.325.985,6645	R\$ 9.895.239,6795	2ª colocada	R\$ 10.221.682,7790	R\$ 9.843.088,2435	vencedora
4	Sistema de Irrigação 1ª SR MINAS GERAIS (COTA ME/EPP)	R\$ 1.147.331,7405	R\$ 1.147.331,7405	4ª colocada	R\$ 1.135.742,5310	R\$ 1.089.385,6930	vencedora
5	Sistema de Irrigação 16ª SR MINAS GERAIS (AMPLA CONC)	R\$ 10.325.985,6645	R\$ 10.169.531,3430	vencedora	R\$ 10.221.682,7790	R\$ 10.221.682,7790	2ª colocada
6	Sistema de Irrigação 16ª SR MINAS GERAIS (COTA DE ME/EPP)	R\$ 1.147.331,7405	R\$ 1.141.537,1365	3ª colocada	R\$ 1.135.742,5310	R\$ 1.135.742,5310	2ª colocada
7	Sistema de Irrigação 2ª SR BAHIA (AMPLA CONC)	R\$ 10.163.028,8925	R\$ 10.163.028,8925	5ª colocada	R\$ 10.060.372,0350	R\$ 10.060.372,0350	2ª colocada
8	Sistema de Irrigação 2ª SR BAHIA (COTA DE ME/EPP)	R\$ 1.129.225,4325	R\$ 1.129.225,4325	4ª colocada	R\$ 1.117.819,1150	R\$ 1.117.819,1150	2ª colocada
9	Sistema de Irrigação 6ª SR BAHIA (AMPLA CONC)	R\$ 10.163.028,8925	R\$ 9.287.433,7875	vencedora	R\$ 10.060.372,0350	R\$ 10.060.372,0350	3ª colocada
10	Sistema de Irrigação 6ª SR BAHIA (COTA ME/EPP)	R\$ 1.129.225,4325	R\$ 1.129.225,4325	5ª colocada	R\$ 1.117.819,1150	R\$ 1.117.819,1150	2ª colocada
11	Sistema de Irrigação 5ª SR ALAGOAS (AMPLA CONC)	R\$ 9.955.578,6990	R\$ 9.130.856,2470	vencedora	R\$ 9.855.017,2980	R\$ 9.317.639,2860	4ª colocada
12	Sistema de Irrigação 5ª SR ALAGOAS (COTA DE ME/EPP)	R\$ 1.106.175,4110	R\$ 1.100.588,6670	5ª colocada	R\$ 1.095.001,9220	R\$ 1.027.960,9880	vencedora
13	Sistema de Irrigação 8ª SR MARANHÃO (AMPLA CONC)	R\$ 10.126.230,1470	R\$ 9.307.948,9230	vencedora	R\$ 10.023.944,9940	R\$ 9.992.967,5790	4ª colocada
14	Sistema de Irrigação 8ª SR MARANHÃO (COTA ME/EPP)	R\$ 1.125.136,6830	R\$ 1.125.136,6830	5ª colocada	R\$ 1.113.771,6660	R\$ 1.045.581,5640	vencedora
15	Sistema de Irrigação MATO GROSSO (AMPLA CONC)	R\$ 10.755.808,5195	R\$ 9.366.250,6260	vencedora	R\$ 10.647.163,9890	R\$ 10.647.163,9890	6ª colocada
16	Sistema de Irrigação MATO GROSSO (COTA ME/EPP)	R\$ 1.195.089,8355	R\$ 1.195.089,8355	5ª colocada	R\$ 1.183.018,2210	R\$ 1.038.158,8470	vencedora

Fonte: compras.gov.br

Observando a Tabela 1 acima, a atuação das duas empresas nem sempre denotou à escolha das melhores propostas, uma vez que não se verificou um padrão claro de classificação, a julgar pela sequência e valores de lances e da classificação final extraída da Tabela 1, observando ainda que, frente às demais propostas oferecidas, não ficou evidenciada a frustração da isonomia entre os licitantes e o comprometimento da vantajosidade das propostas.

Ademais, as empresas foram convocadas para apresentarem propostas atualizadas ao melhor lance, e nenhuma solicitou a desclassificação, como também apresentaram as diligências solicitadas na sessão pública.

Sobre o tema, o CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, em seu Guia Prático Para Agentes de Contratação (Combate a Cartéis em Licitações)⁵ traz como principais estratégias de cartéis em licitações: i) **propostas de cobertura**; ii) **supressão de propostas**; iii) **divisão de mercado**; iv) rodízio; v) bloqueio em pregão presencial; vi) subcontratação. Sobre as propostas de cobertura, a supressão de propostas e divisão de mercado, define:



Propostas de cobertura: Concorrentes apresentam propostas com valores mais altos que o da empresa definida para vencer a licitação, ou com vícios sabidamente desclassificatórios. A ideia é dar uma aparência de competitividade ao certame.

Supressão de propostas: Concorrentes definem não submeter ou retirar propostas já formuladas, com o intuito de favorecer o licitante previamente escolhido para vencer o contrato.

Divisão de mercado: As empresas definem uma forma de divisão de um conjunto de licitações ou lotes entre cada uma delas. A divisão pode ser por área geográfica, por órgãos contratantes, por quantidades equivalentes de números de lotes ou valores de contratos.

Não ficou demonstrado a semelhança ao que foi definido acima como “supressão de propostas (bid supresion)” ou quaisquer outros indícios supracitados (sinais de alerta), uma vez que se observou a participação de outras empresas licitantes na sessão pública como também não houve desistência de nenhum dos participantes, observou-se ainda que os documentos não possuem os mesmos dados de contato e as propostas iniciais tiveram valores diferentes, conforme Tabela 1.

Citando o posicionamento do TCU (Acórdão 2978/2013-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler) no sentido de caracterizar conjunto consistente de indícios de conluio e fraude licitatória elementos como:

- empresas com mesmo endereço
- empresa que não existe no endereço indicado no CNPJ
- empresas com vínculos familiares no quadro societário
- mesmo responsável técnico/representante legal em ambas as empresas
- mesmo procurador/administrador
- mesma formatação nos documentos apresentados na licitação

Seguiu-se investigações baseadas nas orientações do Acórdão 2978/2013-TCU-Plenário, visando apurar os indícios da irregularidade, conforme segue na Tabela 2:

TABELA 2: INDÍCIOS DA IRREGULARIDADE

CONSULTA	RESULTADO
Contratos sociais das empresas para verificar os endereços respectivos	Metalúrgica Agressiva: Rua Moises Luiz de Carvalho, nº S/N, Q 5, L13, Setor Central, CEP: 76150-000, Mossâmedes – GO. Desdobra indústria: Praça Damiana da Cunha, s/n, Setor Central, cidade de Mossâmedes – Go, CEP 76.150-000
Verificar os respectivos administradores/representantes legais	Metalúrgica Agressiva: João Alencar Filho / Helios Jose da Cunha Junior Desdobra indústria: IONAN APOLINARIO FERREIRA



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Secretaria de Licitações e Contratos

Consulta às propostas das empresas para verificar informações sobre formatação, endereço, e-mail, telefone e assinatura	METALÚRGICA AGRESSIVA  COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - Codevasf CARTA DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA GRUPOS: 3, 4, 12, 14, 16 PRELÂTIMO ELETRÔNICO SRP Nº 90003/2026 Processo nº 59500.003753/2025-45-e Código UASG: 195006 DIA: 10 de junho de 2026 HORÁRIO: 10h00 (horário de Brasília/DF) DADOS DO PROPONENTE Razão Social: METALURGICA AGRESSIVA LTDA CNPJ: 01.824.709/0001-74 Endereço: AV. JOÃO FERREIRA FONSECA SETOR TERLIZA ASSUNÇÃO FONSECA, QUADRA 04 LOTE 04 SALA 1 CEP 76150-000 MOSSÂMEDES GO Telefone/E-mail: metalurgicaagressiva@gmail.com Fone: 62 96841.1988 Banco: Agência: 1223 Conta Corrente: 00013020011 Validade da proposta: 60 dias Tempo de Garantia: 12 MESES Objeto: Serviços de fornecimento, transporte, carga, descarga, montagem e adequado funcionamento de Sistemas de Irrigação para os Estados de Minas Geraes (1ºSR e 16ºSR), Bahia (2º e 9ºSR), Alagoas (9ºSR), Maranhão (9ºSR), Mato Grosso (Sede) e no Distrito Federal (Sede).	DESDOBRA INDÚSTRIA  COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - Codevasf PRELÂTIMO ELETRÔNICO SRP Nº 90003/2026 Processo nº 59500.003753/2025-45-e DIA: 10 de junho de 2026 HORÁRIO: 10h00 (horário de Brasília/DF) CARTA DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA GRUPOS: 1, 2, 5, 9, 11, 13, 15 DADOS DO PROPONENTE Razão Social: DESDOBRA INDUSTRIA COMERCIO E SERVIÇOS LTDA CNPJ: 41.928.671/0001-02 Endereço: PRAÇA DAMIANA DA CUNHA, 164, QUADRA 02 LOTE 06, SETOR CENTRAL, MOSSÂMEDES GO CEP: 76.150-000 E-mail: desdobraind@gmail.com Fone: 62992028722 Banco: Santander Agência: 1223 Conta Corrente: 00013020011 Validade da proposta: 60 dias Tempo de Garantia: 12 MESES Objeto: Serviços de fornecimento, transporte, carga, descarga, montagem e adequado funcionamento de Sistemas de Irrigação para os Estados de Minas Geraes (1ºSR e 16ºSR), Bahia (2º e 9ºSR), Alagoas (9ºSR), Maranhão (9ºSR), Mato Grosso (Sede) e no Distrito Federal (Sede).
Consulta a FICHA CADASTRAL DE INSCRIÇÃO MUNICIPAL para confirmar ou não os endereços das empresas	Metalúrgica Agressiva: Avenida Joao Ferreira Fonseca, Quadra04 Lote 04 Sal, Setor Terliza Assuncao Fonseca, MOSSÂMEDES – GO, metalurgicaagressiva@gmail.com Desdobra indústria: PRACA DAMIANA DA CUNHA, Setor Central, desdobraind@gmail.com	
Cartão CNPJ	Metalúrgica Agressiva: TELEFONE (62) 9159-4085 Desdobra indústria: TELEFONE (64) 3377-1400	
Profissional Contador	Metalúrgica Agressiva: JOSE CAETANO DE SOUZA Desdobra indústria: VITOR HUGO NOGUEIRA CAMARGOS	

No geral, não ficou demonstrado nas justificativas recursais apresentadas ou na documentação consultada a formação de conluio, e considerando as Contrarrazões apresentadas e as medidas adotadas de apuração de indícios documentais em conformidade com as recomendações do TCU, onde não ficou evidenciado a formação de conluio, opina-se pela **INPROCEDÊNCIA DO RECURSO** apresentado pela empresa NSA SOLUCOES LTDA, CNPJ Nº 19.987.085/0001-71.

4. DA DECISÃO

Diante do exposto acima, considerando que o fato de proximidade parental não é suficiente para desclassificação das empresas no certame e dado que as verificações não confirmaram o conluio/fraude apontados no recurso administrativo, conforme fundamentação, manifesto-me pelo:

- NÃO PROVIMENTO** do recurso interposto pela empresa **NSA SOLUCOES LTDA**, CNPJ Nº **19.987.085/0001-71**, no certame;
- Manutenção da Habilitação das empresas **DESDOBRA INDUSTRIA COMERCIO E SERVICOS LTDA**, CNPJ: 41.928.671/0001-02 e **METALURGICA AGRESSIVA LTDA**, CNPJ: 01.824.709/0001-74.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Secretaria de Licitações e Contratos

- c) Submeter a presente decisão à MANIFESTAÇÃO da Autoridade Competente, devendo em seguida ser encaminhada de volta à PR/SLC, para realização das fases subsequentes à decisão proferida.

Brasília – DF, 09 de outubro de 2026

Assinado Eletronicamente

PAULLO KAIQUE MOURA CRONEMBERGER
Pregoeiro do Edital 90003/2026