



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0050/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 3416/2023
ASSUNTO : Representação. Possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n. 450/2023 (Proc. Adm. 0029.002014/2023-44).
REPRESENTANTE : Ricardo Santoro de Castro
UNIDADE : Secretaria de Estado da Educação
RESPONSÁVEIS : Ana Lúcia da Silva Silvino Pacini – Secretária da SEDUC
Rogério Pereira Santana – Pregoeiro
Fabíola Menegasso Dias – Diretora Executiva da SUPEL
RELATOR : Conselheiro Edilson de Sousa Silva

Cuida-se de Representação, com pedido de tutela antecipatória, formulada por Ricardo Santoro de Castro, noticiando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 450/2023, deflagrado pela Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL, a pedido da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC, por meio do Processo Administrativo n. 0029.002014/2023-44.

A licitação tem por objeto a formação de registro de preços para eventual e futura contratação de empresa para fornecimento de mobiliário escolar (refeitórios), para atender as unidades escolares da rede estadual de ensino, no valor total estimado de R\$ 52.287.479,86¹ (cinquenta e dois milhões, duzentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e setenta e nove reais e oitenta e seis centavos).

Na exordial, a parte representante suscitou, em síntese, as seguintes irregularidades:

- i)* direcionamento à determinada marca (Desk), devido ao excesso nas especificações técnicas constantes na discriminação do objeto; e
- ii)* restrição à competitividade, decorrente da exigência de apresentação de laudos no ato da proposta para todas as licitantes participantes do certame.

¹ Conforme Ata de Realização do Pregão Eletrônico – ID 1544043.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Pleiteou, em caráter liminar, a suspensão da licitação e, no mérito, a procedência da representação, para fins de determinar a correção das irregularidades notificadas.

Instaurado Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, submetido ao exame dos critérios de seletividade, por meio do Relatório Técnico², a Unidade Instrutiva concluiu estarem presentes os requisitos necessários à seleção da documentação para realização de ação de controle, propondo o encaminhamento dos autos ao relator para análise da tutela de urgência requerida, sugerindo a sua negativa.

Ao apreciar liminarmente o feito, o Conselheiro Jailson Viana de Almeida³, por meio da Decisão Monocrática n. 00181/2023-GCJVA⁴, decidiu pelo processamento dos autos como representação, indeferiu a tutela de urgência requerida e determinou a remessa do feito à Secretaria Geral de Controle Externo para exame e instrução.

Em cumprimento, empreendeu-se a análise preliminar, materializada no Relatório Inicial⁵, no qual o Corpo Técnico concluiu pelo julgamento improcedente da representação, devido à falta de evidências das irregularidades alegadas na inicial.

Diante dessas informações, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação regimental.

É o relatório.

1. Da Admissibilidade

Inicialmente, constata-se que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade para conhecimento do feito como Representação, na forma prevista no art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996⁶, bem como no artigo 82-A, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, tal como assinalado pelo Conselheiro Jailson Viana de Almeida, na DM n. 00181/23-GCFCS.

² ID 1512379.

³ O processo foi distribuído ao Conselheiro Edilson Sousa de Silva, porém a análise do pedido liminar se deu pelo Conselheiro Jailson Viana de Almeida, designado para atuar como plantonista no recesso 2023-2024 do Tribunal de Contas, conforme Portaria n. 399, de 15.12.2023, publicada no Doe TCE-RO n. 2978, de 18.12.2023, p. 174.

⁴ ID 1513053.

⁵ ID 1550243.

⁶ Art. 52-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 nº. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2. Do mérito

O cerne do presente processo trata da análise de possíveis irregularidades que permeiam o Pregão Eletrônico n. 450/2023, que visa o registro de preços para eventual e futura contratação de empresa para fornecimento de mobiliário escolar (refeitórios), para atender as unidades escolares da rede estadual de ensino.

Como anteriormente noticiado, as impropriedades consistem em possível:

- i)* direcionamento à determinada marca (Desk), devido à descrição excessiva do objeto; e
- ii)* restrição à competitividade, dado à exigência de apresentação de laudos junto à proposta de preços para todos os licitantes.

Primeiramente, é necessário registrar o atual estágio do certame em questão, que, de acordo com as informações disponíveis no sistema SEI do Estado de Rondônia (Processo n. 0029.002014/2023-44) e no sistema de compras do Governo Federal (Compras.Gov⁷), a licitação encontra-se na fase de análise de recursos administrativos interpostos pelas licitantes Delta Produtos e Serviços Ltda, Milanflex Indústria e Comércio de Móveis e Equipamentos Ltda, Dismobile Comércio e Distribuição de Móveis Ltda e Infinity Comércio e Consultoria Ltda, em virtude da decisão da pregoeira que classificou a proposta da empresa Euroline Comércio de Móveis Ltda para todos os itens.

Quanto às irregularidades noticiadas, apesar dos argumentos apresentados na inicial, antecipadamente, é de se concordar com a conclusão do Corpo Técnico para fins de julgar improcedente a representação. Para tanto, destacam-se individualmente as situações apresentadas.

2.1 Do direcionamento do certame à determinada marca

Como é cediço, o adequado detalhamento do objeto nas licitações garante o cumprimento das obrigações, de modo que as correspondentes especificações devem ser justificadas tecnicamente, porém, sem excessos ou exigências irrelevantes para o alcance dos objetivos do certame.

⁷ Disponível em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A esse respeito, a Lei n. 8.666/1993, que rege o certame em exame, em seu art. 3º, § 1º, I⁸, ao proibir a previsão de regras que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, tem como escopo respeitar os valores previstos na lei de licitações, garantindo aos licitantes igualdade de participação e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Na mesma toada, a Lei n. 10.520/2002 veda especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias na descrição do objeto a ser licitado, sob pena de restrição à competitividade do certame:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

No tocante à irresignação manifestada pelo representante sobre o conteúdo do item 3.3 (Das Descrição e Quantidades Estimadas) do Termo de Referência⁹, que, sabe-se, integra o edital em foco, tem-se que alegações em que se baseia a impugnação não procedem.

O representante indica como critérios direcionadores à marca Desk as seguintes especificações: **a)** *pantone color formula guide coated 287C*; **b)** *assento com medidas mínimas 400mmx460mm e medidas máximas 405mm x 465mm*; e **c)** *encosto com medidas mínimas 403mm x 364mm, base do assento e interligação ao encosto em tubo de 20mm x 48mm com espessura de 1,5mm, coberto pelo encosto*.

Ao analisar os textos pertinentes, fica evidente que tratam das especificações relacionadas, essencialmente, à forma de acabamento (pintura) e às dimensões do assento e encosto dos móveis (comprimento, largura e espessura).

⁸ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

⁹ 1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#);

⁹ ID 1545722.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

No que diz respeito às medidas do assento e encosto, por exemplo, observa-se que a Administração se preocupou em estabelecer um intervalo entre mínimo e máximo, possibilitando que diversos modelos e marcas possam atender às especificações.

Ao fim e ao cabo, o representante não logrou êxito em comprovar o alegado direcionamento à citada marca, tendo em vista que o certame sob análise contou com a participação de 07 (sete) empresas, as quais ofertaram as marcas TOK PLAST e DESK, sendo aceitas e habilitadas as propostas alusivas à marca Tok Plast, conforme Ata de Realização do Pregão Eletrônico¹⁰.

Assim, tendo em vista que as especificações técnicas constantes no Termo de Referência possibilitaram a apresentação de proposta com marca que diverge daquela indicada na inicial, restou demonstrado que há no mercado, pelo menos outra marca, que pode(m) atender à pretensão da Administração, afastando, por conseguinte, o ponto arguido pelo representante.

2.2 Da exigência de laudos como alegada causa de restrição à competitividade

Quanto à exigência de laudos, o órgão jurisdicionado, em sede de recurso de impugnação ao edital, revisou o termo de referência, para inserir a aplicabilidade de normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, mediante a apresentação do Despacho SEI n. 0043199699¹¹, elaborado pelo engenheiro Paulo Vinicius Franchin.

Com efeito, a alteração editalícia, promovida administrativamente por provocação das próprias empresas licitantes, cuja previsão de apresentação de laudos técnicos atendeu as exigências mínimas para o referido edital, destacando-se a essencialidade da observância dos critérios alusivos à segurança, ergonomia e boa qualidade do material, já que se trata de aquisição de mobiliário destinado ao uso por alunos de diversas faixas etárias.

Conforme Adendo Modificador n. 03¹², no presente certame está se exigindo a apresentação dos seguintes laudos/relatórios, os quais deveriam acompanhar a proposta:

28. CRITÉRIOS TÉCNICOS E DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

¹⁰ ID 1545723 e disponível no link [<Acesso em 15.04.2024>](http://Compras.gov.br - O SITE DE COMPRAS DO GOVERNO (comprasnet.gov.br)).

¹¹ ID 1546274.

¹² ID 1546275.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

28.1. O critério de julgamento das propostas será de MENOR PREÇO POR ITEM, em conformidade com o estabelecido no ato convocatório pela Comissão de Licitação, de acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações.

28.2. No ato da apresentação da proposta, para fins de verificação da compatibilidade técnica dos produtos ofertados, as empresas deverão apresentar os seguintes documentos:

28.2.1. Laudos emitidos por Organismo Certificador de Produto acreditado pelo INMETRO, emitidos em nome da proponente ou do fabricante do mobiliário indicado na proposta, que comprovem que os produtos a serem fornecidos atendem às seguintes normas:

a) ABNT NBR 5841:2015 - Determinação do grau de empolamento de superfícies pintadas.

b) ABNT NBR 17088:2023 - Corrosão por exposição à névoa salina – Método de ensaio.

c) ABNT NBR 10443 -Tintas e vernizes - Determinação da espessura de película seca sobre superfícies rugosas.

d) ABNT NBR ISO 4628-3:2022 - Tintas e vernizes - Avaliação da degradação de revestimento - Designação da quantidade e tamanho dos defeitos e da intensidade de mudanças uniformes na aparência - Parte 3 - Avaliação do grau de enferrujamento.

e) ABNT NBR 8095:2015 - Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição à atmosfera úmida saturada - Método de ensaio.

f) ABNT NBR 16964:2021 - Móveis - Assentos - Determinação de estabilidade.

28.2.2. Laudo/relatório de ensaio, atestando veracidade da resina ABS (butadieno-estirenoacrilonitrila);

28.2.3. Laudo/relatório de ensaio, emitido por laboratório acreditado pelo INMETRO atestando a resistência ao impacto IZOD, da resina plástica no ABS do Tampo sendo que a resistência ao impacto, média de no mínimo 150J/M.

28.2.4. Laudo Técnico de Ergonomia em conformidade com a Norma Regulamentadora – NR 17, expedido por Médico do Trabalho ou Engenheiro de Segurança do Trabalho e certificado pela Associação Brasileira de Ergonomia (ABERGO);

28.2.5. Relatório de ensaio da determinação do teor de chumbo na pintura epóxi-pó das estruturas metálicas dos móveis, conforme Lei Federal nº 11.762/08, que fixa o limite máximo de chumbo permitido na fabricação de tintas imobiliárias e de uso infantil e escolar, vernizes e materiais similares, emitido por laboratório acreditado pelo INMETRO;

28.2.6. Laudo/relatório de ensaio, emitido por laboratório acreditado pelo INMETRO, em conformidade com a ASTM D790-15 quanto a resistência a tensão por flexão, do assento e encosto da cadeira em resina plástica;

A exigência de apresentação de laudos de conformidade da qualidade do objeto visa assegurar o fornecimento de bens que detenham cabedal técnico necessário para atender aos requisitos contratuais estabelecidos, garantindo a qualidade esperada e alinhando-se às especificações do edital, de forma a atender os interesses da Administração.

No mesmo passo, embora haja proibição de exigências que restrinjam a participação de licitantes interessados, a norma também permite que a Administração estabeleça especificações técnicas que atendam melhor às suas necessidades, desde que devidamente fundamentadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nada obstante seja controvertida a fixação de condição atinente à apresentação desses documentos, ensejando a impugnação de licitações, observa-se que no âmbito do Tribunal de Contas da União há posicionamento favorável em relação às disposições estabelecidas nos editais, desde que estejam em conformidade com as normas vigentes e sejam pertinentes ao objeto do contrato, garantindo assim a produção e entrega de produtos/serviços com a qualidade desejada. Veja-se:

É legítima a exigência de certificação, comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, desde que tal exigência esteja devidamente justificada nos autos do procedimento administrativo.

[...]

5. A administração pública deve procurar produtos e serviços com a devida qualidade e que atendam adequadamente às suas necessidades. É preciso mudar o paradigma, que infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do "menor preço a qualquer custo". Esse paradigma tem levado, muitas vezes, a administração a contratar obras, bens e serviços de baixa qualidade, que não atendem a contento às necessidades e que afetam o nível dos serviços públicos prestados. E, muitas vezes, sequer a aparente economia de recursos que se vislumbrava conseguir efetivamente se concretiza em médio e longo prazos, uma vez que esse tipo de contratação geralmente implica substituições em prazos mais curtos, maiores custos de manutenção etc.

6. Evidentemente, essa busca pela qualidade não significa descuidar da economicidade ou desconsiderar a necessidade de ampliação da competitividade das licitações. Mas a obtenção de preços de aquisição mais baixos não pode ser atingida às custas da contratação de produtos de baixa qualidade ou de empresas sem condições de prestar serviços adequados.

7. Licitar implica, necessariamente, fazer restrições, pois no momento em que se definem as características do produto/serviço que se deseja, afasta-se a possibilidade das empresas que não detêm produtos ou serviços com aquelas características de fornecerem para a administração. **O que não se admite, e assim prevê o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, é o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.**

8. Há que se avaliar, portanto, em cada caso concreto, se as exigências e condições estabelecidas estão em consonância com as normas vigentes e se elas são pertinentes em relação ao objeto do contrato, inclusive no intuito de garantir que o produto/serviço a ser contratado tenha a qualidade desejada. [Destacou-se]

(Acórdão 1225/2014-Plenário – Ministro Aroldo Cedraz)

É legítima a exigência de certificação, comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, desde que tal exigência esteja devidamente justificada no processo licitatório. (Acórdão 898/2021-Plenário – Ministro Benjamin Zymler).

Na mesma linha, pronunciou-se a 2ª Câmara desse Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por meio do Acórdão AC2-TC 00318/2022, proferido no Processo n. 2514/2021, do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

qual, oportunamente, transcreve-se trecho do voto do relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva:

[...]

22. **Veja-se que não se está a falar do estabelecimento de normas que extrapolem as especificações técnicas necessárias, de modo a obstar ou dificultar a participação de licitantes interessados, e que o presente edital tem como objetivo a aquisição de mobiliários com destinação específica aos refeitórios coletivos das unidades educacionais em 18 (dezoito) municípios, utilizando-se de normas correlacionadas ao objeto delineado, conforme destacou o profissional técnico em área de segurança do trabalho.**

23. **Assim, os ajustes promovidos pela Administração Pública previamente, antes da interposição da presente Representação, lograram êxito em corrigir o edital, com a exclusão de normas técnicas que poderiam significar a restrição a competitividade do certame e a inclusão e/ou aperfeiçoamento de outras normas, devidamente balizadas por profissional técnico habilitado.**

24. Desta feita, ao mesmo tempo em que a norma proíbe o excesso de disposição de exigências limitantes a participação de interessados licitantes, também impõe a Administração zelo ao especificar tecnicamente o que melhor se adequa às suas necessidades, desde que devidamente justificado e fundamentado. [Destacou-se]

As normas exigidas pelo órgão contratante guardam relação com o objeto especificado, tendo sido indicada por profissional técnico com *expertise* na área de engenharia, atendendo-se a necessidade de garantir a qualidade e segurança dos móveis utilizados em ambientes educacionais, assegurando que satisfaçam os padrões estabelecidos pelas normas técnicas.

Além disso, embora o procedimento licitatório em questão esteja sujeito à Lei n. 8.666/1993, é pertinente destacar, conforme apontado pelo renomado especialista em licitações públicas, Marçal Justen Filho¹³, que a Administração Pública, em sua busca pela garantia da qualidade mínima na execução contratual, tem adotado a exigência de padrões mínimos de qualidade.

Nesse sentido, a recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) passou a prever, em seu art. 42, I¹⁴, entre outras medidas, a necessidade de comprovação de conformidade dos produtos com as normas técnicas da ABNT, com vistas a assegurar que os bens adquiridos atendam aos requisitos técnicos estabelecidos, garantindo a qualidade e a eficácia dos serviços prestados ao longo do contrato.

¹³ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 559 a 561.

¹⁴ Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro; [Destacou-se]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Por fim, tem-se que a exigência destacada pelo representante não restringiu a competitividade do certame, pois, conforme já destacado acima, 07 (sete) empresas apresentaram proposta no certame em comento, conforme consta na Ata de Realização do Pregão Eletrônico, realizada em 20/12/2023, no Portal de Compras do Governo Federal¹⁵.

Assim, em consonância com o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas entende que a exigência de laudos de conformidade não restringiu a competitividade do certame.

3. Conclusão

Diante do exposto, convergindo com o posicionamento da Unidade Técnica, o **Ministério Público de Contas opina** seja:

I – preliminarmente, **conhecida** a representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade insculpidos nas normas que regem a atuação do Tribunal; e

II – no mérito, **julgada improcedente**, em razão da ausência de confirmação das irregularidades noticiadas na exordial.

É o parecer.

Porto Velho, 19 de abril de 2024.

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

¹⁵ [Compras.gov.br](https://compras.gov.br) - O SITE DE COMPRAS DO GOVERNO (comprasnet.gov.br) <Acesso em 15.04.2024>.

Em 19 de Abril de 2024



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS