



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

<b>PROCESSO:</b>	02650/2022
<b>SUBCATEGORIA:</b>	Edital de licitação
<b>ASSUNTO:</b>	Análise da legalidade do edital de Pregão Eletrônico n° 014/CIMCERO/2022 (Proc. Adm. n° 1-215/CIMCERO/2022), cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual aquisição de mobiliários escolares, visando atender às necessidades da administração pública direta e indireta dos municípios consorciados ao CIMCERO
<b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b>	Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia (CIMCERO)
<b>INTERESSADO:</b>	Célio de Jesus Lang, presidente do CIMCERO
<b>MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:</b>	Prévio <sup>1</sup>
<b>VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:</b>	R\$ 51.474.733,50 (cinquenta e um milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, setecentos e trinta e três reais e cinquenta centavos) <sup>2</sup>
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	Emerson Gomes dos Reis – CPF n.***.365.712-**, pregoeiro; João Batista Lima – CPF n.***.808.897-**, diretor de Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos; Maria Aparecida de Oliveira – CPF n.***.689.302-**, secretária executiva, e; Celio de Jesus Lang - CPF n.***.453.492-**, ex-presidente
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro <sup>3</sup> José Euler Potyguara Pereira de Mello

## RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

### 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

<sup>1</sup> Esta ação fiscalizatória foi principiada pela SGCE, por meio desta unidade especializada (CECEX7), a partir da constatação da publicação do aviso de licitação no Diário Oficial dos Municípios de n° 3346, datado de 11.11.2022.

<sup>2</sup> Edital de licitação (ID 1298873, pág.63).

<sup>3</sup> Certidão de distribuição inserta no ID 1299232.



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

Cuida-se da análise da legalidade do Pregão Eletrônico nº 014/CIMCERO/2022, que tem por desígnio<sup>4</sup> o registro de preços para futura e eventual aquisição de mobiliários escolares, objetivando acolher às necessidades da administração pública direta e indireta dos municípios consorciados ao CIMCERO (Processo Administrativo nº 1-215/CIMCERO/2022).

2. Após a instauração da ação de controle por meio desta unidade especializada (CECEX 7) elaborou-se relatório de instrução preliminar (ID 1300235), momento em que foram diagnosticadas impropriedades<sup>5</sup> com potencial de macular a referida licitação, motivo pelo qual propôs-se, entre outras medidas, a concessão de tutela de urgência, objetivando a imediata suspensão do certame, o que foi, de pronto, deferido pelo relator, por ocasião da DM 0173/2022-GCJEPPM (ID 1300360<sup>6</sup>).

3. Aliás, ainda na mesma assentada, o relator determinou que os responsáveis comprovassem a suspensão da licitação, no prazo de 5 (cinco) dias, e, querendo, apresentassem manifestação a respeito.

4. Posteriormente, devidamente notificados, os jurisdicionados ofertaram documentação (ID's 1302398 e 1304641) avisando acerca da anulação do PE nº 014/CIMCERO/2022, inclusive com cópia da necessária publicação no DOM nº 3359, datado de 01/12/2022.

5. Ato seguinte, em atenção ao item V da Decisão Monocrática nº 0173/2022-GCJEPPM, os autos foram devolvidos a esta unidade técnica para análise dos documentos apresentados, o que foi materializado por meio de relatório de instrução complementar (ID 1376352).

6. Naquela oportunidade, apesar de a anulação do certame ensejar, via de regra, a extinção do feito sem análise de mérito, a CECEX 7 compreendeu que haviam peculiaridades no caso concreto que demandavam a continuidade do trâmite processual, mormente em razão da repetição de irregularidades já ocorridas em certames de igual objeto, outrora promovidos pelo CIMCERO, razão pela qual sugeriu a audiência dos responsáveis, sobretudo para que apresentassem justificativas no prazo legal, quanto às irregularidades apontadas

7. O *Parquet* de Contas, por meio da Cota de nº 0008/2023-GPMILN (ID 1383488), roborou integralmente o aludido entendimento técnico, isso porque “a anulação do Pregão Eletrônico nº 014/CIMCERO/2022 não conduz, necessariamente, à perda do

---

<sup>4</sup> ID 1298873.

<sup>5</sup> V.g., ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado; ausência da demonstração da essencialidade da exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade e exigência irregular de certidão simplificada da junta comercial do respectivo estado.

<sup>6</sup> *Litteris*: “Conceder, inaudita altera parte, a tutela provisória de urgência, porque preenchidos os seus requisitos, nos termos do art. 3-A, da LC n. 154/1996, suspendendo, assim, *side die* (sem fixar uma data futura), o edital de Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 (Processo Administrativo nº 1-215/CIMCERO/2022) e seus atos subsequentes, temporariamente, até posterior”.



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

objeto destes autos, pois se evidenciou que as irregularidades que demandaram a suspensão do certame já foram verificadas em outros dois certames deflagrados pelo CIMCERO e perquiridos pelo Tribunal de Contas”, o que, em seu entender, clamava pela “continuidade da marcha processual, mediante a oitiva dos responsáveis”.

8. Nessa quadra, o relator proferiu a DM n° 00049/23-GCJEPPM (ID 1389992) determinando fosse promovida a audiência dos jurisdicionados<sup>7</sup> para que, querendo, apresentassem justificativas e/ou esclarecimentos acerca das irregularidades apontadas na concludente do relatório de complementação de instrução (ID 1376352).

9. Em cumprimento ao referido *decisum*, foram expedidos os Ofícios n. 67, 68, 69 e 70/2023- D1ªC – SPJ<sup>8</sup>.

10. Regularmente citados<sup>9</sup>, a sra. Maria Aparecida de Oliveira e o sr. João Batista Lima apresentaram defesa em documento único (ID 1403676). Outrossim, os demais jurisdicionados, srs. Célio de Jesus Lang e Emerson G. dos Reis, respectivamente, apresentaram defesas por meio dos documentos de n°s 2976/23 (ID 1403750) e 02980/23 (ID 1403810), cuja análise realiza-se a seguir.

11. Assim, foram os autos encaminhados a esta coordenadoria especializada para manifestação, na forma regimental, estritamente acerca das razões defensivas propostas, tendo-se procedido, nesta ocasião, à juntada dos antecedentes dos responsáveis elencados neste processo (ID 1494477).

## 2. ANÁLISE TÉCNICA

### 2.1. Das irregularidades apontadas na concludente da DM-00049/23-GCJEPPM (ID 1389992)

12. Aqui, repisa-se que este relatório ficará adstrito ao determinado pelo relator por meio da decisão em epígrafe, prolatada nos seguintes moldes:

I - Determinar ao Departamento da 1ª Câmara, com fulcro no art. 40, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o art. 62, III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, bem como nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal, que **promova a audiência de João Batista Lima**, diretor de Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos, CPF: \*\*\*.808.897-\*\*, **Maria Aparecida de Oliveira**, secretária executiva, CPF: \*\*\*.689.302-\*\*, **Emerson Gomes dos Reis**, pregoeiro do CIMCERO, CPF: \*\*\*.365.712-\*\* e **Celio de Jesus Lang**, presidente do CIMCERO/RO, CPF: \*\*\*.453.492-\*\*, encaminhando cópia desta decisão e do relatório técnico acostado ao ID=1376352, a fim de que, no prazo legal improrrogável de 15 (quinze) dias, querendo, apresentem alegações

<sup>7</sup> João Batista Lima, diretor de Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos (CPF \*\*\*.808.897-\*\*); Maria Aparecida de Oliveira, secretária executiva (CPF \*\*\*.689.302-\*\*); Emerson Gomes dos Reis, pregoeiro do CIMCERO (CPF \*\*\*.365.712-\*\*) e Celio de Jesus Lang, presidente do CIMCERO (CPF \*\*\*.453.492-\*\*).

<sup>8</sup> ID 1392520, ID1392521, ID1392522, ID1392523.

<sup>9</sup> Cf. Certidão Técnica de ID 1392712.



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

de defesa, juntando documentos que entendam necessários para sanar as irregularidades a eles imputadas indicadas no item 3 do Relatório Técnico;

**João Batista Lima, diretor de Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos, CPF: \*\*\*.808.897-\*\*, por:**

a. **Elaborar** o termo de referência da contratação (ID 1298845, pág. 32) do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 com ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado em desacordo com o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8666/93 e com o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02, constituindo erro grosseiro;

b. **Elaborar** o termo de referência da contratação (ID 1298845, pág. 32) do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2002 e descumprindo a determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n. 02050/21, constituindo erro grosseiro.

**Maria Aparecida de Oliveira, secretária executiva, CPF: \*\*\*.689.302-\*\*, por:**

a. **Aprovar** o termo de referência da contratação (ID 1298845, pág. 32) do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 com ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado em desacordo com o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/93 e com o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02, constituindo erro grosseiro;

b. **Aprovar** o termo de referência da contratação (ID 1298845, pág. 32) do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/200 e descumprindo a determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n. 02050/21, constituindo erro grosseiro.

**Emerson Gomes dos Reis, pregoeiro do CIMCERO, CPF: \*\*\*.365.712- \*\*, por:**

a. **Elaborar** o edital do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 (ID 1298873, pág. 27 e ID 1298874) contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade



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

dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2002 e descumprindo a determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n. 02050/2, constituindo erro grosseiro;

b. **Elaborar** o edital do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 (ID 1298873, pág. 27 e ID 1298874) contendo exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante, o que contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, bem como os arts. 28 e 31, todos da Lei n.8666/93, constituindo erro grosseiro.

**Celio de Jesus Lang, presidente do CIMCERO/RO, CPF: \*\*\*.453.492-\*\*, por:**

a. **Não cumprir a determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n. 02050/21**, visto que não se absteve de prever exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2002, constituindo erro grosseiro. (grifos não originais)

13. Antes de se adentrar à análise de mérito, registra-se que, por uma escolha pedagógica em prol da didática, objetividade e brevidade textual, optou-se, neste momento, por apurar a manutenção (ou não) das transgressões ilustradas na citada decisão monocrática, a partir de uma estrutura dissertativa-argumentativa, em tópicos apartados, à luz da esfera de responsabilização cada um dos mencionados jurisdicionados, inclusive na sequência disposta no referido *decisum*, conforme segue.

**2.2. Do descumprimento do art. 15, § 7º, inc. II, da Lei nº 8.666/93 e do art. 3º, inc. III, da Lei nº 10.520/02, em virtude da ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado no termo de referência da contratação (ID 1298845, pág. 32)**

**2.2.1 Síntese das razões defensivas ofertadas pela sra. Maria<sup>10</sup> Aparecida de Oliveira e pelo sr. João<sup>11</sup> Batista Lima (ID 1403676)**

14. Em preliminar, os jurisdicionados pugnam pela extinção do feito, sem julgamento de mérito, porquanto, a seu juízo, a presente instrução estaria prejudicada por conta da perda do objeto, derivada da anulação, pelo próprio CIMCERO, do Processo Administrativo nº 1-215/2022.

<sup>10</sup> Secretária-executiva do CIMCERO.

<sup>11</sup> Diretor de Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos do CIMCERO.



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

15. Afirmam, ainda, que “compulsando os autos do processo nº 02050/21 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Acórdão APL-TC 00110/22, é possível verificar que não foi alvo de apontamentos de ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado (...)” (ID 1403676, pág. 2). Para tanto, visando subsidiar tal afirmativa, replicam trechos de diversas manifestações exaradas naqueles autos, a exemplo do relatório preliminar, da DM 152/2021-GCJEPPM e do Parecer nº 0004/2022-GPGMPC.

16. Seguem ressaltando que “as demandas apresentadas no Processo anterior (Pregão Eletrônico n. 006/CIMCERO/2021 (processo administrativo nº 1-241/CIMCERO/2021) analisado pelos Técnicos do egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, não vislumbrou o apontamento do quantitativo estimado no processo atual, no qual esta administração do CIMCERO se atentou para cumprimento do Acórdão APL-TC 00110/22 referente ao processo 02050/21” (*sic*) (ID 1403676, pág. 3).

### 2.2.2 Análise técnica das razões defensivas aportadas

17. De início, quanto à alegada questão preliminar, esta não merece ser acolhida, tendo em vista a nova tese jurídica fixada no Acórdão<sup>12</sup> APL-TC 00020/23, referente aos autos de nº 1160/22 - TCE, inclusive já mencionada por esta coordenadoria especializada na manifestação de ID 1376352 (pág. 8), que, a partir de uma releitura jurídico-constitucional, acabou por superar antigo entendimento jurisprudencial para cravar que a retirada de ato administrativo do mundo jurídico, seja por anulação ou revogação, não conduz, por si só, à perda meritória superveniente do objeto fiscalizado, sobretudo quando se tem a reiteração de imputações dantes diagnosticadas em certames deflagrados pelo mesmo órgão e/ou ente, inclusive perquiridos pelo Tribunal de Contas, como se vê neste caso concreto.

18. Pois bem.

19. Segundo consta da DM-00049/23-GCJEPPM (ID 1389992), ao menos sob a perspectiva estritamente legal, foram atribuídas responsabilidades aos jurisdicionados por, em tese, haver elaborado e aprovado, respectivamente, o termo de referência de contratação do Pregão Eletrônico nº 014/CIMCERO/2022 (ID 1298845, pág. 32) com ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado, em frontal colisão ao disposto no art. 15, § 7º, inc. II, da Lei 8666/93 e, também, ao art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02.

---

<sup>12</sup> Cujas ementa é a seguinte: “REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. DESFAZIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO. MEIO IMPRÓPRIO. NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO DA ATUAL JURISPRUDÊNCIA. JULGAMENTO MERITÓRIO. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS. CONHECIMENTO. EXISTÊNCIA DE ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS. “CANCELAMENTO” DO EDITAL. VIA INADEQUADA. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. AFASTAMENTO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. EXPEDIÇÃO DE ALERTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARQUIVAMENTO. 1. Há a necessidade de superar, em sede PRELIMINAR, a atual jurisprudência deste Tribunal de Contas, no que alude à extinção do processo, sem análise de mérito, quando houver o desfazimento do procedimento licitatório, via revogação ou anulação, para o fim de FIXAR A TESE JURÍDICA de que “a revogação ou a anulação do procedimento licitatório não conduz à perda superveniente do objeto fiscalizado, notadamente quando houver a abertura do contraditório e da ampla defesa, mas tão somente da cautelar concedida, de modo que o mérito da lide de contas deve ser apreciado”, além da necessidade de que a Administração Pública deve, necessariamente, evidenciar as razões de fato e de direito que motivaram a prática do ato administrativo”.



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

20. Nessa esteira, veja-se os dispositivos legais que tratam da matéria:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

(...)

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002

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

(...)

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

21. Aqui, vale repisar que “o termo de referência da contratação (ID 1298873, pág. 29), no item 2.1, que trata da justificativa da aquisição, em nenhum momento, externou a metodologia de estimativa dos quantitativos consignados no documento” (ID 1300235, pág. 3).

22. De outro tanto, consoante aduzido na instrução inicial, “ao verificar os ofícios de oficialização da demanda dos municípios (ID 1298843), identificou-se que eles se restringem a indicar os quantitativos, sem trazer nenhum estudo/levantamento/técnica de estimação adequada que dê suporte à demanda solicitada” (ID 1300235, pág. 3).

23. Neste sentido, destaca-se que, embora o registro de preços destine-se a aquisições futuras e incertas, a administração pública tem o dever legal de demonstrar os critérios técnicos para a estimativa do quantitativo licitado, com base em consumo aproximado o máximo possível da realidade, até para se evitar o desperdício de dinheiro público com gastos desnecessários, por exemplo.

24. Pois bem. Em relação a este aspecto, sem maiores abstrações, desde já esta unidade técnica registra que as justificativas não lograram êxito na elisão da vicissitude diagnosticada, sobretudo porquanto, de maneira geral, a linha defensiva apresentada caminha tão somente no sentido de que tal irregularidade não havia sido apontada nos autos do processo de nº 02050/21-TCE, que tratou do edital de Pregão Eletrônico (SRP) nº 006/CIMCERO/2021, antecedente à contratação ora examinada e que também objetivava o registro de preços sobre o mobiliário escolar para os municípios integrantes do CIMCERO – RO.



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

25. Com o devido respeito, os argumentos dos responsáveis não prosperam, mormente porque esta coordenadoria técnica, no relato inicial de ID 1300235 (pág. 4 e ss.), sinalizou que a ausência de comprovação da adequação do quantitativo havia sido identificada quando da análise prévia do PE n° 006/2019/CIMCERO e que tal motivo foi determinante para a declaração de ilegalidade e, respectivamente, da anulação daquele certame.

26. Inclusive, tendo em vista a reiteração na prática da irregularidade é que se afigurou a pertinência de se prosseguir com esta instrução técnica, sobretudo visando evitar novas ocorrências de igual teor, até mesmo à vista dos custos adicionais para a administração oriundos da anulação de um certame desse porte, dentre outros aspectos já pontuados.

27. Por oportuno, reproduz-se o extrato do Acórdão n° 0775/20, proferido nos autos de n° 2451/2019 (ID 979239), instaurado para o exame da legalidade de edital registrado sob o n° 06/2019, em sua versão original:

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MÓVEIS PARA BIBLIOTECA. DEFICIÊNCIA NA ESTIMAÇÃO DO QUANTITATIVO PRETENDIDO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO TÉCNICO. SANEAMENTO DE DEMAIS IRREGULARIDADES. ILEGALIDADE DO CERTAME COM PRONÚNCIA DE NULIDADE. MULTA.

1. O Sistema de Registro de Preços pressupõe o planejamento do quantitativo adequado ao atendimento da demanda atual do produto a ser adquirido.

2. O ente licitante deve apresentar os critérios técnicos para a estimativa do quantitativo pretendido, de modo que mesmo diante do Sistema de Registro de Preços, no qual a aquisição é futura e incerta, não está a Administração Pública isenta de tal incumbência.

3. Verificada a existência de **falha na estimativa dos quantitativos** a serem licitados e em se tratando de licitação deflagrada há mais de um ano, com objeto não imprescindível ao atendimento de necessidades urgentes da sociedade, **o certame deve ser anulado**.

3. Os agentes que atuam frente à licitação realizada por consórcio de municípios e que consolidam as informações relativas ao quantitativo de itens a serem licitados, sem a observância de qualquer critério técnico, são responsáveis pela irregularidade relativa a este ponto.

4. A presidente do consórcio de municípios que, mesmo intimada formalmente pelo Tribunal de Contas, nada faz para evitar a reiteração de falha, deve ser responsabilizada pela irregularidade.

(...)

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de processo instaurado para análise da legalidade de edital de licitação deflagrado pelo



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

Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro Leste de Rondônia – CIMCERO, pregão eletrônico, registrado sob o n. 06/2019, como tudo dos autos consta.

(...)

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA, por unanimidade de votos, em:

(...)

II – **Considerar ilegal e determinar a anulação do edital de pregão eletrônico n. 06/2019**, cujo objeto era a formação de registro de preços para a futura e eventual contratação de empresa para fornecimento de material permanente (móveis para bibliotecas), **em razão de não constar no edital, nem no termo de referência, justificativas suficientes da estimativa de consumo por parte dos municípios** interessados no processo administrativo de aquisição, em infringência ao art. 15, §7º, II da Lei Federal n. 8.666/93, bem como art. 9º do Decreto 7.892/13, tudo conforme descrito no item 7 deste voto; (negritos inseridos ao original)

28. Por essas e outras razões, relativamente a este ponto, sopesando que os defendentes não trouxeram quaisquer argumentos aptos a afastar tal apontamento, sequer apresentando reflexões voltadas a combater a questão de mérito aqui tratada, a exemplo da apresentação da metodologia dos quantitativos registrados no termo de referência (ID 1298873, pág. 29), pede-se vênias para consubstanciar a presente minuta técnica a partir das intelecções materializadas no relatório de complementação encartado no ID 1376352, que bem delineou a cadeia de responsabilização, marcadamente à luz das respectivas culpabilidades dos jurisdicionados do CIMCERO, do qual aproveita-se da integralidade, conforme segue:

### 2.3. Das responsabilidades

No que se refere à irregularidade de ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado, **identifica-se a responsabilidade do Senhor João Batista Lima**, diretor de Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos, **por elaborar** o termo de referência da contratação (ID 1298845, pág. 32) do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 com ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado em desacordo com o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8666/93 e com o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02.

A elaboração de termo de referência com ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado resultou no descumprimento às normas de regência e aos critérios retro indicados, caracterizando erro grosseiro, além de ocasionar a anulação do certame.

Também se **identifica a responsabilidade da Senhora Maria Aparecida de Oliveira**, secretária executiva, **por aprovar** o termo de referência da contratação (ID 1298845, pág. 32) do Pregão Eletrônico n.



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

014/CIMCERO/2022 com ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado em desacordo com o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8666/93 e com o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02.

A aprovação de termo de referência com ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado contribuiu no descumprimento às normas de regência e aos critérios retro indicados, caracterizando erro grosseiro, além de ocasionar a anulação do certame.

O **erro grosseiro** pode ser aferido nessa situação pelo fato de que é razoável e factível que, antes de realizar uma aquisição, até em âmbito particular e individual de uma pessoa física, se realize uma estimativa de quantidades, seja por meio do histórico de consumo, seja por outras técnicas estimativas. Se uma pessoa comum realiza essa estimativa, espera-se que uma entidade pública, por meio dos seus servidores, também a realize, principalmente em razão do dinheiro público envolvido.

Além disso, o **Tribunal de Contas da União - TCU vem entendendo que a ausência de justificativas para fundamentar o quantitativo estimado configura erro grosseiro**, justificando a aplicação pelo tribunal de penalidade aos responsáveis, conforme Acórdão 2459/2021-Plenário:

Nesse sentido, a elaboração, pelo recorrente, dos documentos que fundamentaram a contratação com **ausência de justificativas para o quantitativo** de licenças estimado em relação à solução de gerenciamento de portfólio e projetos **caracteriza erro grosseiro**. Ao deixar de fundamentar as quantidades contratadas, o recorrente contribuiu com culpa grave para ocorrência da irregularidade verificada. Sendo assim, considero devidamente caracterizados os fatores que levaram à sua responsabilização, razão pela qual mantenho inalterados os termos da deliberação recorrida.

Esta Corte de Contas, no **Processo PCE n. 00774/21**, também entendeu que ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado, conforme AC2-TC 00396/22 - Acórdão - 2ª Câmara (ID 1315027), veja-se:

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. MATERIALIZAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CLÁUSULAS DISSONANTES. CONDIÇÕES RESTRITIVAS. FALTA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS. SUBSISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. MULTA PECUNIÁRIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

1. Representação em face de edital de licitação que, em juízo perfunctório, verificam-se possíveis irregularidades consubstanciadas na existência de cláusulas dissonantes, de condições restritivas e da falta de critérios objetivos para avaliar as qualificações dos competidores, bem como as suas propostas comerciais.

2. **Materialização de diversos erros grosseiros, em especial quanto à (i) desproporcionalidade do prazo pra a comprovação da propriedade**



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

dos maquinários e equipamentos; (ii) ausência de demonstração da vantajosidade da contratação; **(iii) ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado**, e (iv) proposta vencedora em desacordo com as especificações técnicas do edital, possuem o condão de comprometer a lisura do certame em epígrafe, em vulneração ao princípio da eficiência, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, bem como ao disposto na Lei n. 8.666, de 1993, e demais legislações correlatas (Lei n. 10.520, de 2002; o art. 9º, §§ 1º e 2º, do Decreto Estadual n. 12.205, de 2006; o art. 10, inciso III, do Decreto Estadual n. 18.340, de 2013;

3. legalidade do Edital, da Ata de Registro de Preços e dos Contratos derivados, sem declaração de nulidade, em razão das irregularidades formais insanáveis, materializadas no aludido certame;

4. Aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis;

5. Determinações e recomendações.

Por fim, **constatou-se decisão exarada em processo anterior da mesma pessoa jurídica, conforme Acórdão n. 00775/20, exarado no Processo PCE n. 02451/2019, que tinha como escopo a análise prévia do edital do Pregão Eletrônico n. 006/2019/CIMCERO, cujo objeto era a aquisição de móveis para biblioteca escolar, no qual foi identificada a mesma irregularidade**, veja-se:

(...)

Além de se referir à **mesma irregularidade e ao mesmo objeto** do certame, identificou-se como **responsável em comum** nos dois processos (atual e 02451/2019) a **Senhora Maria Aparecida de Oliveira**, secretária executiva, veja-se:

**IV – Multar**, individualmente, os agentes abaixo nominados, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96, nos seguintes valores, conforme fundamentado no item 7.2 deste voto:

a) Gislaine Clemente, Presidente do Cimcero, CPF n. \*\*\*.853.638-\*\*, no valor de R\$ 4.050,00 (quatro mil e cinquenta reais), correspondente a 5% do valor parâmetro estabelecido pela Portaria n. 1.162, de 25 de julho de 2012;

b) Adeilson Francisco Pinto, Pregoeiro do Cimcero, CPF n. \*\*\*.080.702-\*\*, no valor de R\$ 2.430,00 (dois mil, quatrocentos e trinta reais), correspondente a 3% do valor parâmetro estabelecido pela Portaria n. 1.162, de 25 de julho de 2012;

c) **Maria Aparecida de Oliveira, Secretária Executiva do Cimcero, CPF \*\*\*.689.302-\*\*, no valor de R\$ 2.430,00 (dois mil, quatrocentos e trinta reais), correspondente a 3% do valor parâmetro estabelecido pela Portaria n. 1.162, de 25 de julho de 2012;**

(...)



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

Em relação a Adelson e **Maria Aparecida**, o relatório técnico inicial imputou-lhes responsabilidade por terem sido os responsáveis pela elaboração do documento denominado “Quadro de Distribuição por Município Consorciado”, o qual foi anexado às p. 83-84, do ID 806174.

De fato, ao analisar esse documento, verifica-se que esses dois agentes, na qualidade de diretor de licitação e secretária executiva, foram os responsáveis por consolidar as estimativas do quantitativo de bens a serem adquiridos e, nessa condição, não observaram o fato de que inexistia metodologia adequada para a estimação.

Veja-se, então, que esses foram os agentes diretamente responsáveis pela falha, pois foram eles que analisaram e consolidaram os quantitativos indicados pelos secretários municipais, o que foi feito com falha. Assim, esses eram os agentes que mais tinham condições de evitar a falha e, a despeito disso, limitaram-se a consolidar as informações que embasaram o edital licitatório.

Assim, apesar de, no atual processo, a conduta de Senhora Maria Aparecida de Oliveira ter sido a de aprovar o termo de referência e naquele de elaborar “Quadro de Distribuição por Município Consorciado”, percebe-se que se tratam de condutas referentes à mesma irregularidade, qual seja: ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado. Dessa forma, percebe-se a reincidência da responsável na mesma irregularidade, devendo essa constatação ser considerada como agravante. (negritou-se)

29. Dessa maneira, balizando-se em um juízo lógico-conclusivo, após o estudo das razões defensivas apresentadas e da cuidadosa exposição dos preceitos de responsabilização firmados em minuta técnica precedente (ID 1376352), é medida que se impõe **aplicar sanção ao sr. João<sup>13</sup> Batista Lima** por ter elaborado o termo de referência da contratação do Pregão Eletrônico nº 014/CIMCERO/2022 (ID 1298845, pág. 32), sem demonstrar a adequação do quantitativo estimado, agindo em desacordo com o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8666/93 e com o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02, o que, na linha da jurisprudência desta Corte, configura erro grosseiro.

30. Igualmente, em razão da mesma conjuntura jurídico-factual, impende **sancionar a sra. Maria<sup>14</sup> Aparecida de Oliveira** por ter aprovado o mencionado termo de referência (ID 1298845, pág. 32), mesmo ausente de comprovação da adequação do montante prospectado, em desacordo com os normativos de regência e em nítida manifestação de erro grosseiro.

**2.3. Do descumprimento do art. 3º, inc. I a III, da Lei nº 10.520/02 e da inobservância de ordem consignada no item IV do Acórdão nº 00110/22, exarado no Processo PCE nº 02050/21, em virtude da ausência de demonstração da essencialidade da exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos**

<sup>13</sup> Na condição de diretor de Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos.

<sup>14</sup> Na condição de secretária-executiva.



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

**e/ou certificados de conformidade, para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto**

**2.3.1 Síntese das razões defensivas ofertadas pela sra. Maria Aparecida de Oliveira e pelo sr. João Batista Lima (ID 1403676)**

31. Sobre a temática, os jurisdicionados aduzem que foi demonstrada a essencialidade dos laudos, relatórios, certificações e peças técnicas, v.g., exigidos na peça editalícia, sobretudo para atender a normas técnicas da ABNT, inclusive no padrão exigido pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, tudo, segundo informado, para garantir a conformidade dos bens a serem adquiridos pelo CIMCERO.

32. Nesse passo, registram que, tendo em conta “a natureza estritamente técnica das supostas irregularidades” (ID 1403676, pág. 8), agiram respaldados pelos órgãos de assessoramento técnico do CIMCERO, que atestaram a regularidade daquele procedimento, razão pela qual não se pode imputar-lhes eventual responsabilidade por ausência de “dolo-proveito”.

**2.3.2 Da análise das razões defensivas aportadas**

33. À vista do acima exposto, sopesando-se que os jurisdicionados não trouxeram quaisquer argumentos válidos a afastar a imputação em epígrafe, notadamente porquanto não envidaram qualquer esforço para justificar, de forma plausível e fundamentada em parecer técnico, por exemplo, as exigências dos laudos e relatórios constantes do termo de referência (ID 1298845, pág. 32) anexo ao PE nº 014/CIMCERO/2022, tem-se que persiste a mesma irregularidade outrora presente no PE nº 006/CIMCERO/2021, a qual, aliás foi a principal causa de anulação daquele certame, consoante se insere do Acórdão APL-TC 00110/22 (ID 1298841), oriundo do Processo PCE nº 02050/21-TCER, conforme segue:

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. MOBILIÁRIO ESCOLAR. DESCRIÇÃO EXCESSIVA. NÃO OCORRÊNCIA. LAUDOS TÉCNICOS NÃO JUSTIFICADOS. RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA.

(...)

2. Não há ilegalidade na exigência de laudos e certificados de conformidade, desde que esta exigência não venha a prejudicar a competitividade do certame licitatório e/ou direcionar o resultado da licitação a favor de determinada empresa, devendo sempre estar acompanhada de justificativa plausível e fundamentada.

(...)

4. Nulidade do certame.

(...)

VOTO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello)



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

**a.2) De responsabilidade do Senhor João Batista Lima, diretor do Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos, CPF: 577.808.897-34, por: elaborar termo de referência com detalhamento excessivo e injustificado dos itens licitados, bem como com exigência de atendimento a normas técnicas e laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, estando em desacordo com o art. 3, incisos I a III, da Lei 10.520/2002.**

(...)

Pois bem.

Com a máxima vênia, é preciso discordar das conclusões a que chegaram o Corpo Técnico e Ministério Público de Contas.

(...)

O Ministério Público de Contas entende que é possível admitir a exigência de certificações, catálogos e relatórios de ensaio, nas licitações públicas destinadas às aquisições de mobília escolar, pois visam comprovar a procedência e a qualidade dos materiais oferecidos pelas empresas licitantes e, em última instância, o atendimento ao interesse da Administração, opinião da qual anuo.

**Estas exigências, no entanto, devem estar devidamente justificadas no instrumento convocatório, o que não ocorreu no caso, pois são genéricas.**

Entre as normas exigidas no Termo de Referência, constam como obrigatórias a NBR 8094, NBR 8095 e NBR 8096, que dispõem sobre a exposição à névoa salina, à atmosfera úmida saturada e ao dióxido de enxofre, e são típicos de localidades de costa marítima.

Se considerarmos o contexto ambiental do Estado de Rondônia, estas normas tornam-se inaplicáveis, vez que o Estado não sofre com os problemas abordados pelas referidas normas.

Discutível também a exigência de laudos de observância a normas internacionais (ASTM), vez que ausentes justificativas quanto à sua necessidade.

(...)

É certo que a exigência de laudos/certificados garante que os bens móveis atendam a normas específicas da ABNT e visam garantir um padrão de qualidade e assegurar o perfeito funcionamento do móvel, além de demonstrar sua estabilidade, ergonomia, resistência e durabilidade. Cabe, pois, à Administração exigir a qualidade necessária a fim de evitar desperdício de dinheiro público.

Entretanto, em cada caso deve ser avaliado se as exigências e condições estabelecidas são congruentes com o objeto licitado, o que não ocorreu no âmbito da licitação em tela, pois a justificativa para a exigência de laudos



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

foi feita de maneira genérica, não havendo comprovação da necessidade de inclusão do atendimento às normas ali estabelecidas, o que, por certo, restringe o caráter competitivo da licitação e contraria o art. 3º, I, da Lei n. 8.666/93.

Que reste claro que não há ilegalidade na exigência de laudos e certificados de conformidade, desde que esta exigência não venha a prejudicar a competitividade do certame licitatório e/ou direcionar o resultado da licitação a favor de determinada empresa, devendo sempre estar acompanhada de justificativa plausível e fundamentada, conforme os diversos precedentes acima listados. (negrito)

34. Nesse prumo, frisa-se que não se está a apontar a ilegalidade a partir da mera exigência de laudos e certificados de conformidade, mas sim pelo fato de não existir de justificativa firme e motivada, neste caderno processual, para subsidiar tais exigências, inclusive na esteira da jurisprudência<sup>15</sup> do TCU.

35. É sabido que a exigência de laudos/certificados, em tese, visa garantir que os bens móveis atendam a normas específicas da ABNT e, assim, alcancem o necessário padrão de qualidade a assegurar o perfeito funcionamento dos móveis, além de demonstrar sua estabilidade, ergonomia, resistência e durabilidade, tudo a fim de evitar, em última medida, o desperdício de dinheiro público.

36. Ocorre que, no âmbito da licitação em tela, evidencia-se que não houve uma devida avaliação se tais exigências, condições e normas estabelecidas seriam congruentes com o objeto licitado, eis que a justificativa para a exigência de laudos, consoante delineado no subitem 7.1.1 do termo de referência (ID 1298873, págs. 34 e ss.), **ora se apresentam demasiadamente genéricas**, cingindo-se tão somente a reproduzir a finalidades das referidas peças técnicas, sem demonstrar a sua efetiva necessidade para a contratação em mote, **ora completamente alheias ao próprio objeto almejado**, uma vez que típicas de localidades de costa marítima (*vide* alíneas f e g do subitem 7.1.1), *v.g.*

37. Nesse contexto, aliás, peço vênia para transcrever trechos de interesse do relatório inicial (ID 1300235), nos quais o corpo técnico explica bem a ocasião, *verbis*:

“Ao analisar o processo licitatório, encontrou-se justificativa limitando-se a alegar a obrigatoriedade de observância pelos fornecedores das normas referentes à ABNT, bem como que os laudos exigidos têm a finalidade de garantir que o que é ofertado pelos fornecedores atende ao exigido no edital, conforme item 2.2 do termo de referência (ID 1298873, págs. 29-32).

---

<sup>15</sup>Nesse sentido o Acórdão n° 2129/2021 – Plenário, disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2129%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIA DO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2129%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIA DO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em 30.10.2023.



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

Ainda nesse sentido, a administração procurou, de maneira não satisfatória e genérica, demonstrar a essencialidade dessas exigências, limitando-se apenas a reproduzir para que serve as referidas normas, conforme item 7.1.1 e suas alíneas do termo de referência da contratação (ID 1298873, págs.34-35).

Ademais, ao analisar todo o processo, percebe-se que não há nenhum parecer técnico que dê fundamentação para a exigência desses laudos/relatórios de ensaios. As exigências técnicas devem ser as mínimas necessárias para garantir a aquisição de bens à administração e, assim, cabe à administração justificar adequadamente, laudo por laudo, a sua pertinência. Assim, fica claro que nenhuma dessas exigências foi oriunda de justificativa técnica que motivasse sua adoção.

(...)

Ao analisar as alíneas f e g do item 7.1.1 do termo de referência do certame (ID 1298873, págs. 34-35), identificam-se as mesmas normas típicas de localidades de costa marítima detectadas na licitação anterior e, novamente, sem justificativa adequada:

f) Laudo e/ou Relatório de Ensaio acreditado pelo INMETRO, quanto a resistência de supercies de estruturas metálicas sob Exposição à Névoa Salina, por período de teste, de no mínimo 500 horas, Norma ABNT NBR 8094:1983 (O teste de ensaio desta norma é essencial para garanr a qualidade e desempenho do objeto, pois visa avaliar a resistência ao tempo da pintura pelo processo de névoa salina. O teste de nevoa salina (Salt Spray) é uma simulação dos efeitos de uma atmosfera marítma em diferentes metais com ou sem camadas protetoras. O teste de ensaio submete os materiais de amostragem a um ambiente salino corrosivo e controlado, para produzir informações sobre corrosão de materiais metálicos, metais revessos e também polímeros em uma dada câmara de teste).

g) Laudo e/ou Relatório de Ensaio acreditado pelo INMETRO quanto a supercies de estruturas metálicas expostas a Umidades Atmosféricas Saturadas por período de teste, de no mínimo 500 horas, Norma ABNT NBR 8095:2015, (O teste de ensaio desta norma é essencial para garantir a qualidade e desempenho do objeto, pois visa avaliar a resistência ao tempo da pintura quanto a atmosfera úmida saturada. Esta Norma especifica um método para a execução de ensaios de exposição à atmosfera úmida saturada, com condensação na supercie dos materiais metálicos revessos e não revessos. É constuída por uma câmara de ensaio, suportes de corpos de prova, dispositivos para aquecimento e controle de temperatura durante o período total de ensaio)

Ainda na esteira do apontado no Processo n. 2050/21-TCER, além de reforçar a estranheza em razão da previsão das normas referentes a localidades marítimas, alertou a atenção também para a previsão de atendimento normas internacionais ASTN.



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

(...)

Com efeito, ao analisar as alíneas a, b, c, d, h e i do item 7.1.1 do termo de referência da contratação (ID 1298873, págs. 34-35), a seguir transcritas, identificam-se que se tratam de normas ASTM de caráter internacional e, novamente, sem justificativa adequada: (...).”

38. A propósito, neste ponto, em prol de uma dinâmica textual direta, que abarca suas conclusões de forma sintética, assegurando-se que a presente instrução tenha o melhor e mais rápido deslinde dentro da Corte de Contas, sem, é claro, afastar-se do necessário e essencial para a mais perfeita e justa compreensão e solução das controvérsias eventualmente abordadas em seu transcorrer, peço vênha para revisitar a manifestação técnica complementar inserta no ID 1376352, dado que lá estão bem contextualizadas as convicções fático-jurídicas que subsidiarão a responsabilização dos jurisdicionais em detrimento das imputações epigrafadas.

39. Veja-se:

No que se refere à irregularidade de ausência da demonstração da essencialidade da exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, **identifica-se a responsabilidade do Senhor João Batista Lima**, diretor de Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos, **por elaborar** o termo de referência da contratação (ID 1298845, pág. 32) do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2002 e descumprindo a determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n. 02050/21.

A elaboração de termo de referência contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, resultou no descumprimento às normas de regência e aos critérios retro indicados, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade e caracterizando **erro grosseiro**, além de ocasionar a anulação do certame e o **descumprimento da determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22**, exarado no Processo PCE n. 02050/21.

**Também se identifica a responsabilidade da Senhora Maria Aparecida de Oliveira**, secretária executiva, por aprovar o termo de referência da contratação (ID 1298845, pág. 32) do Pregão Eletrônico n.



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

014/CIMCERO/2022 contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2002 e descumprindo a determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n. 02050/21.

A aprovação de termo de referência contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, contribuiu no descumprimento às normas de regência e aos critérios retro indicados, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade e caracterizando **erro grosseiro**, além de ocasionar a anulação do certame e o **descumprimento na determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22**, exarado no Processo PCE n. 02050/21.

(...)

O **erro grosseiro** pode ser aferido nessa situação principalmente pela exigência de normas típicas de localidades de costa marítima relacionadas, por exemplo, à névoa salina, constantes nas alíneas f e g do item 7.1.1 do termo de referência do certame (ID 1298873, págs. 34-35). Ora, é evidente que o Estado de Rondônia não fica na costa marítima do Brasil, não sendo banhado pelo mar em nenhum dos seus lados.

Em contexto, **constatou-se, como já exposto anteriormente, o descumprimento de determinação exarada em processo anterior da mesma pessoa jurídica, conforme Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n. 02050/21**, que tinha como escopo a análise prévia do edital do Pregão Eletrônico n. 006/2019/CIMCERO, cujo objeto era a aquisição de móveis para biblioteca escolar, no qual foi identificada a mesma irregularidade, veja-se:

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. MOBILIÁRIO ESCOLAR. DESCRIÇÃO EXCESSIVA. NÃO OCORRÊNCIA. LAUDOS TÉCNICOS NÃO JUSTIFICADOS. RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA.

1. Não há que se falar em ofensa ao art. 3º da Lei 8.666/93 ou descrição excessiva do objeto licitado, que comprometa o caráter competitivo do certame, quando as especificações atendem à critérios técnicos pertinentes à fabricação e compra de mobiliário escolar, e manuais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, adotados em licitações de outros entes da Federação.



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

2. Não há ilegalidade na exigência de laudos e certificados de conformidade, desde que esta exigência não venha a prejudicar a competitividade do certame licitatório e/ou direcionar o resultado da licitação a favor de determinada empresa, devendo sempre estar acompanhada de justificativa plausível e fundamentada.

3. É ilegal a exigência, como condição de habilitação em licitação, de capital social integralizado, pois extrapola o comando contido no art. 31,

§§ 2º e 3º da Lei n. 8.666/93 e restringe a competitividade do processo licitatório.

4. Nulidade do certame (grifo nosso)

Além de se referir à mesma irregularidade e ao mesmo objeto do certame, **identificou-se determinação direcionada a responsáveis em comum nos dois processos** (atual e 02050/21) como o **Senhor Celio de Jesus Lang**, presidente do CIMCERO/RO e o **Senhor João Batista Lima**, diretor do Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos, veja-se:

IV – Determinar ao Presidente do CIMCERO/RO, Celio de Jesus Lang - CPF nº \*\*\*.453.492-\*\*, ao Pregoeiro do CIMCERO, Adeilson Francisco Pinto da Silva - CPF nº \*\*\*.080.702- \* e ao Diretor do Departamento Gestão Estratégica de Programas e Projetos, João Batista Lima - CPF n. \*\*\*.808.897-\*\*, ou quem os substituam na forma legal, que, nos certames vindouros, se abstenham de a) fixar exigências de apresentação de certificações, laudo, catálogos e relatórios de ensaios, para fins de atendimento a normas técnicas relativas ao objeto, a exemplo das emanadas da ABNT, INMETRO e organismos congêneres, sem as devidas justificadas calcadas em parecer idôneo;

40. Por oportuno, sobre a questão, tendo em conta que as irregularidades não foram justificadas e que existe denso acervo probatório em desfavor dos jurisdicionados, **reputa-se imperioso o sancionamento do sr. João<sup>16</sup> Batista Lima e da sra. Maria<sup>17</sup> Aparecida de Oliveira**, respectivamente, por elaborar e aprovar a citada peça referencial sem a adequada demonstração da essencialidade das inúmeras exigências lá contidas – v.g., certificações, laudos técnico - para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, inclusive em frontal colisão ao disposto ordem registrada no item IV, do Acórdão nº 00110/22, exarado no Processo PCE nº 02050/21.

### 2.3.3 Síntese das razões defensivas ofertadas pelo sr. Emerson<sup>18</sup> Gomes dos Reis

41. Quanto ao fato de não haver nenhum parecer técnico que fundamente os laudos/relatórios de ensaios exigidos na peça editalícia, o defendente alega, em suma, que

<sup>16</sup> Na condição de diretor de Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos (CPF \*\*\*.808.897-\*\*).

<sup>17</sup> Na condição de secretária-executiva (CPF \*\*\*.689.302-\*\*).

<sup>18</sup> Pregoeiro do CIMCERO.



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

“o CIMCERO não possuía outro servidor capacitado para elaboração do edital, ficando a cargo deste pregoeiro a elaboração do edital, qual foi feita de acordo e limitando se as instruções contidas no termo de referência” (ID 1403810, pág. 2), destacando, ainda, que a atuação do pregoeiro se limitaria às atribuições estampadas no artigo 17 do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.

42. Pontua que consta no termo de referência, especificamente no subitem 7.1.1, as justificativas para as exigências constantes no termo referencial e, também, sob outra perspectiva, que tais exigências não restringiram a competição, até porque várias empresas participaram da fase competitiva.

43. Ademais, afirma que os móveis seguiram a linha ‘PADRÃO FNDE’, “bem como as exigências de laudo e/ou relatório de ensaio, visam a busca de uma contratação mais vantajosa para administração, pois aquisição de produtos sem devido certificação poderia comprometer a qualidade e segurança de seus usuários” (*sic*) (ID 1403810, pág. 3).

### 2.3.3.1 Da análise das razões defensivas aportadas

44. Nos termos dispostos por esta coordenadoria especializada no relato de ID 1300235 (pág. 15), a culpabilidade do Sr. Emerson Gomes dos Reis está consubstanciada no fato de que, na qualidade de pregoeiro, foi responsável pela confecção do edital de PE nº 014/CIMCERO/2022 contendo parâmetro para classificação das propostas “a apresentação dos respectivos “certificados, laudos, atestados de garantia de fabricação, relatórios, sob pena de desclassificação da proposta e consequente inabilitação da licitante”.

45. Por oportuno, reproduz-se o subitem 12.4.3 do edital, textualmente:

12.4.3. Observação: **Para fins de qualificação técnica**, ficará ainda a licitante obrigada a apresentação de certificados, laudos, atestados de garantia de fabricação, relatórios (constantes no subitem 24.1 do Anexo I – Termo de Referência) dentre outros documentos necessários a sua classificação e consequente habilitação, sendo estes, necessários à apresentação ainda na fase das Amostras, sob pena de desclassificação da proposta e consequente inabilitação da licitante.

46. No que se refere à defesa do responsável, primeiramente, faz-se necessário dizer que o jurisdicionado reconhece que elaborou a minuta do PE nº 014/CIMCERO/2022, cujo teor carrega exigências potencialmente restritivas de competitividade e despidas de justificativas técnicas suficientes a demonstrar a sua essencialidade para garantir a qualidade e desempenho do objeto almejado.

47. Ora, a partir desse primeiro ponto, por logo se tem por superada a alegação de que sua responsabilidade deve ser afastada por não ser atribuição do pregoeiro a elaboração de peça editalícia, conforme se extrai da dicção do art. 17 do Decreto nº 10.024/2019, citado pelo responsável.

48. Isso porque, em que pese o precitado normativo não conter previsão de que a elaboração do edital é atribuição do pregoeiro, o fato é que o referido documento foi



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

elaborado pelo responsável. Ademais, embora, em regra, o pregoeiro seja responsável pelos atos posteriores à sessão pública, não há óbice à sua responsabilização quando evidenciado que praticou atos irregulares na fase interna da licitação, conforme já sedimentado em jurisprudência pátria, desde que esteja presente dolo ou erro grosseiro (culpa grave).

49. Veja-se, é inadequada a interpretação utilizada pelo jurisdicionado, visto que o aludido normativo não pode servir de uma espécie de antídoto genérico para elisão da sua culpabilidade, mormente quando há evidente irregularidade perpetrada pelo próprio jurisdicionado, que confeccionou o edital contendo cláusulas em desacordo com as leis de licitações públicas.

50. Tal inteligência, a propósito, pode ser denotada a partir que foi bem ilustrado no relatório de ID 1376352, reproduzido a seguir:

**“Identifica-se, ainda, a responsabilidade do Senhor Emerson Gomes dos Reis, pregoeiro do CIMCERO, por elaborar o edital do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 (ID 1298873, pág. 27 e ID 1298874) contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2001 e descumprindo a determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n. 02050/21.**

A elaboração do edital do Pregão Eletrônico n. 014/CIMCERO/2022 contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, resultou no descumprimento às normas de regência e aos critérios retro indicados, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade e **caracterizando erro grosseiro**, além de ocasionar a anulação do certame e o descumprimento a determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n. 02050/21.” (marcação inserida ao original)

51. Especificamente quanto à responsabilidade do pregoeiro, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia já se manifestou pela possibilidade de sua responsabilização por atos da fase interna da licitação. Nesse sentido, o Acórdão APL-TC 00241/163, referente ao Processo n. 00007/15, conforme ementa a seguir:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. FUNGIBILIDADE. ADMISSÃO COMO PEDIDO DE REEXAME. PRELIMINAR DE NULIDADE DA NOTIFICAÇÃO DO JULGAMENTO DO PROCESSO. ATENÇÃO À REGRA DOS ARTS. 22, IV, E 29, IV, DA LC 154/1996. REJEIÇÃO. OMISSÃO QUANTO À UTILIZAÇÃO DE PREGÃO PRESENCIAL



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

SEM JUSTIFICATIVAS BASTANTES. RESPONSABILIDADE DO PREGOEIRO. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Considerando a regra estabelecida pelos arts. 22, IV, e 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, a notificação do julgamento do processo e o prazo para interposição de recursos dão-se pela publicação da decisão no diário oficial eletrônico deste Tribunal de Contas.

2. **As atribuições do pregoeiro não se limitam à mera operacionalização do certame, especialmente se configurada irregularidade na fase interna da licitação com potencial de inquinar todo o procedimento**, a exemplo da preterição do pregão presencial quando inexistentes ou insuficientes as justificativas quanto à escolha da modalidade, objeto de orientação deste Tribunal de Contas em jurisprudência remansosa.

3. Não provimento do recurso (destacou-se)

52. Deste modo, como demonstrado anteriormente, examinando as circunstâncias apresentadas, conclui-se que o sr. Emerson Gomes dos Reis, na qualidade de pregoeiro do CIMCERO, atuou de forma negligente na fase interna da licitação, contribuindo diretamente para que vício patente contaminasse a peça editalícia.

53. Ainda nesse diapasão, não se pode perder de vista que não era de difícil constatação que as exigências de qualificação técnica inscritas no subitem 12.4.3 do edital de PE n° 014/CIMCERO/2022, afiguravam-se com potencial de malferir a competitividade daquele certame, notadamente porque tal irregularidade já havia sido alvo de apontamento em pregão anterior deflagrado pelo CIMCERO (PE n° 006/CIMCERO/2021), tendo sido naquela ocasião um dos principais motivos de sua anulação.

54. Aliás, no próprio Acórdão n° 00110/22, exarado no PCE n° 02050/21 (ID 1298841), havia determinação no sentido de que, em certames vindouros, se abstivessem de fixar exigências de apresentação de certificações, laudo, catálogos e relatórios de ensaios, para fins de atendimento a normas técnicas relativas ao objeto, a exemplo das emanadas da ABNT, INMETRO e organismos congêneres, sem as devidas justificadas calcadas em parecer idôneo, o que foi inobservado pelo jurisdicionado.

55. De tal modo, esperava-se que tal profissional, devidamente habilitado e capacitado, tivesse maior cautela e atenção na elaboração daquela peça editalícia, não sendo demais exigir-lhe, no mínimo, o conhecimento de que a contratação anterior já havia sido anulada por conter as mesmas vicissitudes anteriormente diagnosticadas, isto é, exigências desarrazoadas e carentes de justificativas, até para evitar a repetição dos erros passados e a permanência de um estado de ilegalidade, e, em última medida, o cumprimento de diretriz emanada desta Corte de Contas.

56. De mais a mais, refuta-se a menção de que as exigências editalícia estavam no “Padrão FNDE”, eis que desprovidas de qualquer embasamento técnico e, do mesmo modo, a alegação de que houve efetiva competitividade no certame, que, por si só, não elide



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

o fato de que houve o descumprimento da determinação consignada no item IV, do Acórdão nº 00110/22, exarado no PCE n. 02050/21.

57. Relativamente a este ponto, portanto, esta unidade de controle externo reputa não prosperarem as razões defensivas apresentadas pelo jurisdicionado, uma vez que sem aptidão para afastar a responsabilidade que lhe fora atribuída, mesmo porque em nada modificam a situação fático-jurídica que lastreou todo o caminho de formação de sua culpabilidade para a consecução da infringência ora em debate.

58. Destarte, com razão deve ser mantida a responsabilidade do sr. Emerson Gomes dos Reis, na qualidade de pregoeiro do CIMCERO e, por consectário, atentando-se às peculiaridades trazidas pelo contexto descrito linhas pretéritas, **imputada medida sancionatória ao acenado jurisdicionado.**

#### **2.3.4 Síntese das razões defensivas ofertadas pelo sr. Celio<sup>19</sup> de Jesus Lang**

59. O defendente, em sede de preliminar, advoga pela extinção do feito, sem julgamento de mérito, sob o argumento de que “restou prejudicado o exame meritório do processo em testilha, ante a perda superveniente do objeto, decorrente do cancelamento, pelo próprio CIMCERO, do Processo Administrativo n. 1-215/2022, levado a efeito pelo usufruto da autotutela administrativa, com fulcro nos verbetes sumulares ns. 346 e 473 do STF” (ID 1403750, pág. 2).

60. Pugna, também, pela ilegitimidade passiva, por suposta ausência de nexo causalidade entre a sua conduta e as impropriedades a si imputadas, em razão de que “(...) em todo teor dos processos administrativos, de conhecimento da equipe técnica desta Corte de Contas, não se evidencia quaisquer atos administrativo praticado na condição, NÃO JULGADO prerrogativas e atribuição do ex-presidente do CIMCERO, capaz de justificar e embasar o citado mandado de audiência” (ID 1403750, pág. 2).

61. Segue argumentando que “não constitui atribuições do presidente quaisquer manifestação sobre itens de caráter técnico, constituição, trâmite, fundamentação, pareceres, despachos ou atos congêneres no âmbito do processo administrativo” (ID 1403750, pág. 3).

62. Nesse passo, registra que, tendo em conta a natureza estritamente técnica das irregularidades que lhe são imputadas, não poderia lhe ser atribuída qualquer responsabilidade, até porque agiu amparado por assessoramento técnico, a quem competia aferir e atestar, previamente, a regularidade de tais atos.

##### **2.3.4.1 Da análise das razões defensivas aportadas**

63. A questão controvertida que remanesce versada na presente análise tem como escopo aferir a existência ou não da responsabilização do presidente do CIMCERO por ter inobservado a determinação consignada no item IV, do Acórdão nº 00110/22, exarado no Processo PCE nº 02050/21, “visto que não se absteve de prever exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados

---

<sup>19</sup> Presidente do CIMCERO.



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

de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2002, constituindo erro grosseiro” (ID 1376352, pág. 15).

64. A título elucidativo, segue o extrato de interesse do Acórdão APL-TC 110/22, exarado nos autos de nº 2050/21-TCER, *ipsis verbis*:

“IV – Determinar ao Presidente do CIMCERO/RO, **Celio de Jesus Lang** - CPF nº \*\*\*.453.492-\*\*, ao Pregoeiro do CIMCERO, Adeilson Francisco Pinto da Silva - CPF nº \*\*\*.080.702- \*\* e ao Diretor do Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos, João Batista Lima - CPF n. \*\*\*.808.897-\*\*, ou quem os substituam na forma legal, que, nos certames vindouros, **se abstenham de a) fixar exigências de apresentação de certificações, laudo, catálogos e relatórios de ensaios, para fins de atendimento a normas técnicas relativas ao objeto, a exemplo das emanadas da ABNT, INMETRO e organismos congêneres, sem as devidas justificadas calcadas em parecer idôneo;** (Negritos não contidos no original)

65. Pois bem.

66. Analisando as justificativas apresentadas (ID 1403750), verifica-se que a conduta imputada ao jurisdicionado reveste-se de culpabilidade suficiente a ensejar responsabilização, conforme a seguir explicado.

67. Veja-se, a preliminar exposta na peça defensiva, referente à extinção do feito decorrente da eventual perda do objeto, não merece guarida, pois que, conforme já devidamente refutada em momento anterior (remete-se à pág. 6 deste relatório), a presente instrução faz-se necessária por conta da premente necessidade de se estancar a repetição de imputações anteriormente diagnosticadas em certames deflagrados pelo próprio CIMCERO, e que já foram perscrutadas por esta Corte, utilizando-se, para tanto, da tese jurídica fixada no Acórdão APL-TC 00020/23, prolatado nos autos de nº 1160/22 - TCE, que norteia a possibilidade de continuidade de instrução processual, em casos tais, para fins de apuração de responsabilidade pelas irregularidades identificadas.

68. Nessa esteira, veja-se o que se dispôs no relatório de complementação (ID 1376352, pág. 4 e ss.):

“É cediço que esta Corte de Contas já decidiu que a anulação/revogação do certame impõe a extinção do processo sem análise de mérito, em face da perda superveniente do seu objeto, o que ensejaria o arquivamento dos autos, conforme várias decisões desta Corte, a exemplo do Acórdão AC2-TC 00059/18 (proc. 01489/17) e do recente Acórdão AC2-TC 00364/22 (proc. 995/22).

Por outro lado, nota-se que, nesse caso concreto, apenas após a atuação desta Corte de Contas é que a Administração retirou o ato do mundo



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

jurídico, conforme justificado no Termo de Anulação de Licitação. Assim, extinguir o processo sem resolução de mérito estimularia os jurisdicionados a continuar a não se precaver de cometerem irregularidades, já que posterior anulação/revogação sob a justificativa de ter sido “de ofício” afastaria qualquer responsabilização.

Muito embora se conheça o entendimento predominante no âmbito desta Corte quanto ao esvaziamento do objeto, esta unidade técnica entende que há peculiaridades no caso em exame que justificam o prosseguimento da instrução processual para fins de apuração de reponsabilidade pelas irregularidades identificadas no relatório preliminar, conforme será proposto ao fim desta análise.

Isso porque a deflagração de certame para formação de registro de preços visando à aquisição de mobiliário escolar pelo CIMCERO já foi objeto de análise em dois outros processos no âmbito desta Corte: 2451/2019-TCER e 2050/2021-TCERO.

**No primeiro processo (2451/2019-TCER)**, que tratou da análise prévia do edital de **Pregão Eletrônico n. 006/2019/CIMCERO**, este Tribunal **considerou ilegal o instrumento convocatório e determinou a anulação** do certame, tendo em vista a ausência de justificativas suficientes da estimativa de consumo por parte dos municípios interessados no processo de aquisição, aplicando multa aos responsáveis, conforme ementa do acórdão abaixo colacionada:

(...)

**Já o segundo processo (2050/21-TCER)**, versou sobre representação acerca de irregularidades no certame regido pelo **Edital de Pregão Eletrônico n. 006/CIMCERO/2021**, para a aquisição de mobiliários escolares, a qual foi julgada parcialmente procedente pela Corte, diante da existência de exigência irregular de atendimento a normas técnicas, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade sem a demonstração de sua essencialidade, tendo a Corte **determinado a anulação do certame**. Eis trecho da ementa e do teor do Acórdão APL-TC 110/22.

(...)”. (Marcações inseridas)

69. Ademais, é medida que se impõe refutar o argumento de que não há nexo causal entre a irregularidade imputada e a conduta (omissiva) do jurisdicionado, tendo em vista que, na condição de presidente do CIMCERO, nada obstante a ordem escrita no aludido aresto a ele direcionada, nada fez para impedir que pela terceira<sup>20</sup> vez fosse deflagrado edital para aquisição de mobiliários escolares contendo exigências desarrazoadas e com aptidão de malferir a competitividade ínsita à toda e qualquer contratação pública, nos moldes

---

<sup>20</sup> Aqui, recorda-se que, antes da deflagração do edital do Pregão Eletrônico n° 014/CIMCERO/2022, os editais de PE de n° 006/CIMCERO/2019 e n° 006/CIMCERO/2021, já haviam sido anulados por conta de irregularidades de mesma natureza, consoante se infere dos autos de n° 2451/2019-TCER e de n° 2050/2021-TCER, respectivamente.



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

determinados pelo TCE - RO, contribuindo, sobremaneira, para a manutenção daquele estado de ilegalidade seguidamente identificado.

70. Em essência, portanto, é preciso ressaltar que não se está, nesta ocasião, a discutir questões técnicas e/ou complexas acerca das exigências editalícias que redundaram na determinação proposta por esta Corte, mas, sim, o simples fato de que houve um descumprimento de decisão por parte daquele jurisdicionado, a quem caberia, na posição de chefe máximo da entidade, apenas acatá-las e agir para evitar que fosse desencadeado novo certame com as mesmas falhas repetidamente visualizadas em outras licitações com o mesmo objeto.

71. De tal modo, ao avançar para o campo da imputação de responsabilidade, sopesando-se todo extrato fático, a partir de uma avaliação da reprovabilidade da omissão do jurisdicionado, entende-se por prudente afastar as razões de defesa apresentadas para **impor-lhe ao aplicação de multa**, tudo sob a ótica e à luz dos novos contornos de responsabilização trazidos pela LINDB<sup>21</sup>, a partir de sua reforma operada pela Lei n. 13.655, datada de 25 de abril de 2018, notadamente por aquilo que se convencionou contaminado por um erro grosseiro.

**2.4. Do descumprimento do art. 3º, § 1º, inc. I, e dos arts. 28 e 31, todos da Lei n.8666/93, em virtude da elaboração do edital do PE nº 014/CIMCERO/2022 contendo exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante**

**2.4.1. Síntese das razões defensivas ofertadas pelo sr. Emerson<sup>22</sup> Gomes dos Reis**

72. Quanto a este aspecto, o jurisdicionado informa que à época da licitação não houve impugnação e nem pedidos de esclarecimentos por parte dos interessados.

73. Tenciona que no contexto fático não há demonstrado quaisquer prejuízos, visto que a contratação foi anulada.

**2.4.2 Da análise das razões defensivas aportadas**

74. Veja-se que a questão nuclear – ora em discussão – remonta ao fato de o jurisdicionado ter elaborado o edital de Pregão Eletrônico (SRP) nº 014/CIMCERO/2022 trazendo, dentre as exigências de qualificação econômico-financeira, a necessidade de apresentação de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante (ID 1298873, pág. 17), que, a toda evidência, destoa daquilo que se apresenta

---

<sup>21</sup> Por exemplo, com a introdução do art. 22, § 2º na LINDB, pela Lei n. 13.655/2018, foram estabelecidos novos critérios que deverão ser considerados para nortear a aplicação de sanções, a saber: a) natureza e gravidade da infração cometida; b) danos causados à Administração Pública; c) agravantes; d) atenuantes; e) antecedentes.

<sup>22</sup> Pregoeiro do CIMCERO.



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

conformado tanto em lei<sup>23</sup> quanto na jurisprudência<sup>24</sup> do TCU<sup>25</sup>, além de carregar enorme potencial restritivo da competitividade.

75. A esse respeito, o corpo técnico, em sede de relatório inicial, se manifestou de forma assertiva (ID 1300235, pág. 15 e ss.):

A presença, no edital do pregão, de exigência não amparada pela legislação, tem o condão de restringir o universo de participantes na licitação, causando restrição indevida à competitividade, em desacordo com o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8666/93, que enuncia:

[...]

§ 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; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

**Portanto, a exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, bem como os arts. 28 e 31, todos da Lei n.8666/93, acarretando irregularidade. (grifo nosso)**

76. No que se refere à defesa do responsável em relação a este ponto, não faz sentido a alegação que não há demonstrado eventuais prejuízos, visto que o procedimento não teve continuidade, mesmo porque, como já exaustivamente debatido em linhas

---

<sup>23</sup> Nesse sentido, os normativos de regência da Lei nº 8.666/1993: “Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em: I - cédula de identidade; II - registro comercial, no caso de empresa individual; III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores; IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício; V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.” “Art. 31A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta; II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física; III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.”

<sup>24</sup> Acórdão 7856/2012 – 2ª Câmara – Relator Min. Aroldo Cedraz. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A7856%2520ANOACORDAO%253A2012%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A7856%2520ANOACORDAO%253A2012%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em 01.11.2023.

<sup>25</sup> Tribunal de Contas da União.



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

anteriores, o só fato de o certame ter sido retirado do mundo dos fatos não afasta a possibilidade desta Corte de Contas prosseguir na apuração de irregularidades que tenham sido diagnosticadas, notadamente quando se tem notícias de que se trata de falhas frequentes, como demonstrado no caso dos autos, e que demandam, por conseguinte, o prosseguimento da instrução para fins de apuração de responsabilidade.

77. Adicionalmente, a título de reforço argumentativo, não é crível, neste momento, distanciar-se do fato de que a exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante, por si só, acabou por contrariar os normativos de regência (*vide* art. 3º, § 1º, inc. I, c/c arts. 28 e 31 da Lei nº 8666/93), bem como afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, caracterizando erro grosseiro daquele agente público.

78. Ao avaliar a conjuntura fática apresentada, a SGCE produziu manifestação complementar encartada no ID 1376352 (pág. 17), da qual, agora, utiliza-se da totalidade para consolidar o presente relatório técnico, a fim de se evitar desnecessária tautologia, eis que naquela oportunidade ficou muito bem delineado o erro grosseiro do jurisdicionado, assim dispondo textualmente:

**“O erro grosseiro pode ser aferido nessa situação pelo fato de que bastaria uma leitura objetiva dos artigos 28 (habilitação jurídica) e 31 (habilitação econômico-financeira) da Lei n. 8666/93 para se concluir que a exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante não se encontra entre uma das exigências possíveis em um certame, já que as palavras “consistirá” no artigo 28 e “limitar-se-á” no artigo 31 introduzem a ideia de taxatividade, ou seja, só é possível exigir aqueles documentos ou informações como forma de habilitação em uma licitação.”.** (negritou-se)

79. Destarte, atentando-se ao postulado da legalidade estrita, que norteia toda a atividade administrativa, e, também, aos vetores<sup>26</sup> de responsabilização trazidos pela LINDB, firma-se que a conduta ilícita se reveste de reprovabilidade suficiente a subsidiar a responsabilização do sr. Emerson Gomes dos Reis, na condição de pregoeiro do CIMCERO, razão pela qual deve ser **imputada sanção ao referido jurisdicionado**, que notadamente agiu em erro grosseiro ao inadvertidamente ignorar a legislação de regência, os princípios ínsitos às contratações públicas e a jurisprudência da Corte de Contas da União, com a qual anui esta unidade técnica.

### 3. CONCLUSÃO

80. Encerrada a análise das peças defensivas ofertadas, esta coordenadoria especial manifesta-se pela manutenção das irregularidades inscritas na concludente da DM-00049/23-GCJEPPM (ID 1389992) e pela imputação das responsabilidades abaixo descritas:

---

<sup>26</sup> V.g., as peculiaridades trazidas pelo contexto fático; as dificuldades reais enfrentadas (art. 22) e as circunstâncias, as consequências (art. 20) e a gravidade (art. 28) de suas condutas.



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

81. **De responsabilidade do senhor João Batista Lima**, CPF \*\*\*.808.897-\*\*, diretor do Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos do CIMCERO, por:

82. a) Elaborar o termo de referência (ID 1298845, pág. 32) do PE n° 014/CIMCERO/2022 com ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desacordo com o art. 15, § 7º, inc. II, da Lei n° 8666/93 e com o art. 3º, inc. III, da Lei n° 10.520/02, constituindo erro grosseiro;

83. b) Elaborar o termo de referência (ID 1298845, pág. 32) do PE n° 014/CIMCERO/2022 contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, inclusive utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incs. I a III, da Lei n° 10.520/2002 e descumprindo determinação consignada no item IV, do Acórdão n° 00110/22, exarado no Processo PCE n° 02050/21, constituindo erro grosseiro.

84. **De responsabilidade da senhora Maria Aparecida de Oliveira**, CPF \*\*\*.689.302.\*\*, secretária-executiva do CIMCERO, por:

85. a) Aprovar o termo de referência (ID 1298845, pág. 32) do PE n° 014/CIMCERO/2022 com ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado, em desacordo com o art. 15, § 7º, inc. II, da Lei n° 8666/93 e com o art. 3º, inc. III, da Lei n° 10.520/02, constituindo erro grosseiro;

86. b) Aprovar o termo de referência (ID 1298845, pág. 32) do PE n° 014/CIMCERO/2022 contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, inclusive utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incs. I a III, da Lei n° 10.520/2002 e descumprindo a determinação consignada no item IV, do Acórdão n° 00110/22, exarado no Processo PCE n° 02050/21, constituindo erro grosseiro.

87. **De responsabilidade do senhor Emerson Gomes dos Reis**, CPF \*\*\*.365.712-\*\*, pregoeiro do CIMCERO, por:

88. a) Elaborar o edital do PE n° 014/CIMCERO/2022 (ID 1298873, pág. 27 e ID 1298874) contendo exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, inclusive utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incs. I a III, da Lei 10.520/200 e descumprindo a determinação consignada no item IV, do Acórdão n. 00110/22, exarado no Processo PCE n° 02050/21, constituindo erro grosseiro;



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

89. b) Elaborar o edital do PE n° 014/CIMCERO/2022 (ID 1298873, pág. 27 e ID 1298874) contendo exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante, o que contraria o art. 3º, § 1º, inc. I, e os arts. 28 e 31, ambos da Lei n° 8666/93, constituindo erro grosseiro.

90. **De responsabilidade do senhor Celio de Jesus Lang**, CPF \*\*\*.453.492-\*\*, presidente do CIMCERO, por:

91. a) Não cumprir a determinação consignada no item IV, do Acórdão n° 00110/22, exarado no PCE n° 02050/21, visto que não se absteve de prever exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, bem como utilizados como parâmetro para classificação das propostas, afigurando-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incs. I a III, da Lei n° 10.520/2002, constituindo erro grosseiro.

## 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. Ante o exposto, propõe-se:

I - **Considerar ilegal** o edital de Pregão Eletrônico n° 014/ CIMCERO/2022 (Proc. Adm. n° 1-215/CIMCERO/2022), deflagrado pelo CIMCERO, objetivando o registro de preços para futura e eventual aquisição de mobiliários escolares para atender às necessidades da administração pública direta e indireta dos municípios consorciados, por infringência ao art. 15, § 7º, inc. II, da Lei n° 8666/93 c/c o art. 3º, incs. I a III, da Lei n° 10.520/02, bem como aos arts. 28 e 31, também da Lei n° 8666/93 e, ainda, à ordem contida no item IV do Acórdão n° 00110/22, referente ao PCE n° 02050/21;

II - **Fixar multa** ao senhor João Batista Lima, CPF \*\*\*.808.897-\*\*, diretor do Departamento de Gestão Estratégica de Programas e Projetos do CIMCERO, com fulcro no artigo 55, inc. VII, da LC estadual n° 154/96, em virtude de reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal e por não comprovar a realização de estudos relativos à metodologia utilizada para determinar a estimativa do quantitativo de material permanente (mobiliário escolar) para atender às necessidades dos municípios consorciados ao CIMCERO, e, ainda, por conta da ausência de demonstração da essencialidade das exigências dos laudos e relatórios constantes do termo de referência (ID 1298845, pág. 32) anexo ao PE n° 014/CIMCERO/2022;

III - **Fixar multa** à senhora Maria Aparecida de Oliveira, CPF \*\*\*.689.302.\*\*, secretária-executiva do CIMCERO, com fulcro no artigo 55, inc. VII, da LC estadual n° 154/96, em virtude de reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal e por não comprovar a realização de estudos relativos à metodologia utilizada para determinar a estimativa do quantitativo de material permanente (mobiliário escolar) para atender às necessidades dos municípios consorciados ao CIMCERO, e, ainda, por conta da ausência de demonstração da essencialidade das exigências dos laudos e relatórios



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

constantes do termo de referência (ID 1298845, pág. 32) anexo ao PE n° 014/CIMCERO/2022;

IV - **Fixar multa** ao senhor Emerson Gomes dos Reis, CPF \*\*\*.365.712-\*\*, pregoeiro do CIMCERO, com fulcro no artigo 55, inc. VII, da LC estadual n° 154/96, em virtude de reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal e por não comprovar a essencialidade das exigências dos laudos e relatórios constantes do termo de referência (ID 1298845, pág. 32) anexo ao PE n° 014/CIMCERO/2022 e, ainda, por conta da exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante.

V - **Fixar multa** ao senhor Celio de Jesus Lang, CPF \*\*\*.453.492-\*\*, presidente do CIMCERO, com fulcro no artigo 55, inc. VII, da LC estadual n° 154/96, em virtude de reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal;

VI - **Alertar** aos responsáveis, ou a quem vier a substituí-los, que, em certames vindouros com objeto análogo, a título de boas práticas, abstenham-se de incluir exigências desarrazoadas e injustificadas com aptidão de malferir a competitividade e, ainda, observem as disposições legais que determinam a elaboração de termos de referência com a adequada caracterização do objeto com definições de quantidades em função do consumo e utilização prováveis a serem obtidos mediante adequadas técnicas quantitativas de estimativa;

VII - **Determinar o arquivamento** do feito após os trâmites regimentais.

Porto Velho, 20 de novembro de 2023.

Elaboração:

**VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS**  
Auditor de Controle Externo – Matrícula 990512

Supervisão:

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

Em, 20 de Novembro de 2023



VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS  
Mat. 990512  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 21 de Novembro de 2023



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