



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

PROCESSO:	02650/22
UNIDADE JURISDICIONADA:	Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia (CIMCERO)
SUBCATEGORIA:	Edital de licitação
INTERESSADO:	Celio de Jesus Lang, presidente do CIMCERO
ASSUNTO:	Análise da legalidade do Edital do Pregão Eletrônico nº 014/CIMCERO/2022 (Proc. Adm. nº 1-215/CIMCERO/2022)
OBJETO:	Registro de Preços para futura e eventual aquisição de mobiliários escolares, visando atender as necessidades da Administração Pública Direta e Indireta dos Municípios Consorciados ao CIMCERO.
DATA DA PUBLICAÇÃO:	Diário Oficial do Estado ed. 217, de 14.11.2022 Diário Oficial dos Municípios ed. 3346, de 11.11.2022.
DATA DE ABERTURA:	25.11.2022 às 10h01min (horário de Brasília)
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Prévio
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 51.474.733,50 ¹ (cinquenta e um milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, setecentos e trinta e três reais e cinquenta centavos)
RESPONSÁVEIS:	Celio de Jesus Lang, presidente do CIMCERO, CPF n. 593.453.492-00; Emerson Gomes dos Reis, pregoeiro do CIMCERO, CPF n. 000365.7112-45
RELATOR:	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de análise da legalidade de edital de licitação realizada de ofício por esta Corte de Contas, do Pregão Eletrônico nº 014/CIMCERO/2022, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual aquisição de mobiliários escolares visando atender as

¹ Edital de Licitação (ID 12988734, pág. 63).



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

necessidades da Administração Pública Direta e Indireta dos Municípios Consorciados ao CIMCERO (Processo Administrativo nº1-215/CIMCERO/2022).

2. ANÁLISE TÉCNICA

2. A presente ação de controle foi instaurada pela Secretaria Geral de Controle Externo, por intermédio desta unidade especializada (CECEX7), a partir da constatação da publicação do aviso de licitação no Diário Oficial dos Municípios n. 3346, de 11.11.2022.

3. Ato seguido, esta unidade técnica diligenciou no sentido de obter cópia integral no Processo Administrativo nº 1-215/CIMCERO/2022, por meio do Ofício nº 363/2022/SGCE/TCERO (ID 1299378), que, após resposta do jurisdicionado², foi juntado aos autos.

4. Antes de adentrar à análise, registre-se que, em razão da abertura do certame estar agendada para o dia **25.11.2022 (sexta-feira), às 10h01min**, (horário de Brasília), aliado ao significativo volume de trabalho desta unidade técnica, que atualmente se encontra atuando em outras fiscalizações de significativa expressão econômica, o presente exame não tem caráter exauriente.

5. Nessa perspectiva, a análise em voga se limitará a apontar evidências de irregularidades a partir do exame perfunctório da documentação, suficientes, contudo, a amparar o pedido de concessão de tutela antecipatória de caráter inibitório, adiante formulado, com vistas a impedir o prosseguimento do certame, de modo a assegurar o interesse público e o caráter preventivo da ação de controle, sem prejuízo do posterior retorno dos autos a esta unidade para complementação e aprofundamento da análise.

6. Feitas essas considerações, passa-se à análise das irregularidades detectadas.

2.1. Das irregularidades detectadas

2.1.1 Ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado

7. Segundo o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8666.93, os quantitativos a serem adquiridos devem estar balizados em técnicas objetivas de estimação. Veja-se:

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.

8. Ademais, o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02, reforça que essas estimativas devem constar dos autos:

² Por meio do Ofício n. 018/2022/Procuradoria Geral-CIMCERO, protocolo n. 7161/2022.



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

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; (grifo nosso)

9. O Tribunal de Contas da União – TCU já se manifestou nesse sentido no Acórdão n. 646/2007 - PLENÁRIO³:

(...) faça constar dos processos administrativos para licitação de bens e serviços os **estudos/levantamentos** que fundamentem a fixação dos quantitativos a serem contratados;

10. Ao analisar o termo de referência da contratação (ID 1298873, pág.29), o item 2.1, que trata da justificativa da aquisição, em nenhum momento, externou a metodologia de estimativa dos quantitativos consignados no documento.

11. Além disso, 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.

12. Ainda que se utilize de registro de preços para realizar a contratação, isso não retira a obrigatoriedade de se realizar uma estimativa adequada dos quantitativos a serem adquiridos. O TCE-RO já decidiu nesse sentido no Processo PCE n. 01399/13-TCER por meio da Decisão Monocrática n.32/GCFCS/2013 (ID 121033):

Muito embora estejamos diante de Registro de Preços, cuja natureza traduz aquisição futura e incerta, a Administração Pública não está isenta de demonstrar os critérios técnicos para a estimativa do quantitativo licitado, com base em consumo aproximado o máximo possível da realidade, para melhor atender aos princípios que regem a Licitação e os Contratos Administrativos, em especial os da moralidade e da eficiência.

13. Não estimar da maneira adequada o quantitativo a ser adquirido tem a aptidão de causar danos ao erário em razão da ociosidade de equipamentos, perda de materiais, gastos desnecessários com armazenamento, entre outros motivos.

³Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A646%2520ANOACORDAO%253A2007%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em: 23.11.2022.



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

14. Além disso, o 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-Plenário⁴:

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. (grifo nosso)

15. Destaca-se ainda que, por meio do Acórdão n. 00775/20, exarado no Processo PCE n. 02451/2019, que tinha como a análise prévia do edital do Pregão Eletrônico n. 006/2019/CIMCERO, cujo objeto era a aquisição de móveis para biblioteca escolar, também foi identificada a mesma irregularidade na mesma pessoa jurídica jurisdicionada, veja-se:

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 Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2459%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%25Dfalse. Acesso em:23.11.2022.



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

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.

(...)

16. Dessa forma, a ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado está 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.

2.1.2 Ausência da demonstração da essencialidade da exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade

17. No que se refere à exigência de laudos e relatórios previstos no edital do pregão, o TCU também tratou da questão no corrente ano por meio do Acórdão n. 2129/2021 Plenário⁵, veja-se:

É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas da ABNT, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade **sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para se garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto a ser contratado.** (grifo nosso)

18. O Acórdão n. 2392/2006⁶-Plenário do TCU também abordou o assunto:

O administrador tem a faculdade de exigir a certificação do produto em relação à norma escolhida, **desde que devidamente fundamentado no processo licitatório, mediante parecer técnico**, devendo ser aceitos os certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) para tal; (grifo nosso)

19. 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).

⁵ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2129%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em: 24.11.2022.

⁶ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2392%2520ANOACORDAO%253A2006%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em: 24.11.2022.



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

20. 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).

21. 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.

22. É importante chamar atenção que, conforme Memorando n. 059/CIMCERO/2022 (ID 1298840), o processo em análise (Processo Administrativo n. 1-215/CIMCERO/2022) foi iniciado em razão da anulação do Pregão Eletrônico n. 006/CIMCERO/2021 por esta Corte de Contas por meio do Acórdão APL-TC 00110/22 (ID 1298841), oriundo do Processo PCE n. 02050/21-TCER.

23. A principal causa da anulação foi exatamente essa mesma irregularidade constatada agora, veja-se ementa do respectivo acórdão:

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.

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.

24. Esmiuçando o voto do relator conselheiro substituto Erivan Oliveira da Silva do Acórdão APL-TC 00110/22 desta Corte (Processo 2050/202-TCER), no que tange à



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

irregularidade em análise, ele afirma que não há justificativa suficiente para a exigência dos laudos/relatórios e frisa algumas normas que chamaram atenção.

25. 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 supercícies 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 garantir 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 marítima 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 revestidos e também polímeros em uma dada câmara de teste)**

g) Laudo e/ou Relatório de Ensaio acreditado pelo INMETRO quanto a supercícies 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 superfície dos materiais metálicos revestidos e não revestidos. É constituída por uma câmara de ensaio, suportes de corpos de prova, dispositivos para aquecimento e controle de temperatura durante o período total de ensaio)**

26. 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**.

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

49. O Tribunal de Contas da União já apreciou diversas vezes a questão das exigências acima citadas. No recente voto que resultou no Acórdão 898/2021-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, ficou assente:



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

[...] Por sua vez a licitação conduzida pelo Crea-SP, além de cobrar as normas internacionais ISO 7173:1989, ISO 7174- 1:1988 e NES 713/2006, estipulou a apresentação de laudos da NBR 8094 (ensaios de exposição à atmosfera úmida saturada) e NBR 8095 (ensaio de névoa salina). Com relação a essas duas últimas normas da ABNT, esta Corte de Contas já alertou sobre o seu potencial restritivo, **cuja cobrança deve constar em parecer técnico devidamente justificado, que evidencie a necessidade de sua aplicação** (Acórdão 2995/2013-TCU-Plenário, Acórdão 1687/2013-TCU-Plenário, Acórdão 1337/2020-TCU-Plenário e Acórdão 3147/2020-TCU-Plenário). (TCU. Acórdão 898/2021 - Plenário referente ao processo n. 047.731/2020-6. Relator: Benjamin Zymler, julg: 20/04/2021). (grifo nosso)

50. No mesmo sentido, ainda, *verbis*:

[...] 41.3. dar ciência à Unifesp, nos termos do disposto no art. 4º da Portaria SEGECEX 13/2011, de que **a exigência de certificado de conformidade de produtos às normas da ABNT**, conforme requisitado nas alíneas “b”, “c” e “d” do subitem 9.3.4. do edital do Pregão Eletrônico nº 9/2013, **deve ser acompanhada de justificativa plausível e fundamentada em parecer técnico no bojo do processo licitatório**, sob pena de infringir os princípios que norteiam o procedimento licitatório e de contrariar a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 2392/2006, 2378/2007, 555/2008 e 1846/2010- TCU-Plenário e 7737/2011-2ª Câmara); (TCU. Acórdão 1687/2013 - Plenário, referente ao processo n. 012.130/2013-3. Relator: Ministro Valmir Campelo, julg: 03/07/2013)

51. E mais:

[...] Também acolho a minuciosa análise promovida pela Selog quanto às audiências sobre a exigência editalícia do atendimento a todas as certificações, declarações de qualidade, normas técnicas, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados.

Não olvido que diversas leis contêm previsão de aplicação das normas da ABNT às contratações governamentais, tal como a Lei 4.150/1962, que estabelece a observância dessas normas técnicas nos contratos de obras e compras do serviço público. A própria Lei 8.666/1993, em seu art. 6º, inciso X, prevê a elaboração do projeto executivo de acordo com as normas da ABNT. O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, veda ao fornecedor de produtos ou serviços colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se não existirem normas específicas, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou



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

por outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).

Inclusive, a nova Lei de Licitações também traz previsão, no seu art. 42, de que a prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida pela comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela ABNT ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro.

As disposições legais acima devem ser interpretadas e relativizadas, principalmente tendo em vista a imensa quantidade de normas técnicas hoje existentes. As leis devem ser interpretadas não só de forma literal, mas também a partir de uma visão sistêmica e teleológica que decorra também da evolução do quadro da realidade. Uma postura exacerbada na aplicação desses diplomas legais levaria a situações de inconstitucionalidade, uma vez que teríamos restrições de competitividade vedadas pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

De acordo com o art. 6º, inciso X, da Lei 8.666/1993, aplicada subsidiariamente ao pregão, o projeto executivo é definido como "o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT". O termo "pertinentes" é um adjetivo de dois gêneros que significa concernente ou que pertence. Também designa algo oportuno ou apropriado.

Assim, conforme me manifestei ao apreciar o Acórdão 1668/2021-TCU-Plenário, no qual foram analisadas exigências semelhantes adotadas em outros pregões para aquisição de mobiliário, estou convicto de que a indicação do atendimento de normas da ABNT, na descrição do objeto licitado, é matéria totalmente discricionária, cabendo um indispensável juízo de conveniência e oportunidade ao indicar o atendimento à determinada norma técnica na especificação do produto a ser adquirido, exigindo, por conseguinte, a devida motivação pelo gestor.

Além disso, a licitação conduzida pelo Colégio Militar de Brasília também exigiu o atendimento a condicionantes de normas internacionais da ASTM (American Society for Testing and Materials), sem que houvesse previsão legal para tanto ou motivação demonstrada no termo de referência para tais requisitos.

Mesmo a previsão de normas da ABNT parece ter ocorrido sem absolutamente nenhum juízo crítico que demonstrasse a sua pertinência



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

ao objeto licitado, consoante exposto no seguinte excerto da instrução inserta à peça 520 (grifos acrescentados):

"11. Diante desse cenário e considerando a informação da unidade jurisdiciona de que o estabelecimento dessas normas não se deu pela presença de parecer técnico ou condição técnica essencial objetivamente relacionada à finalidade pretendida, resta latente que, nesse caso, não está justificado o estabelecimento das referidas certificações.

12. E mesmo que essa condição pudesse ser superada, ao analisar a adequação dessas normas verifica-se que existe contradição dos requisitos que certifica com o as características do ambiente da contratação, como é o caso das normas - ABNT NBR 8094/1983 - Material Metálico Revestido e Não Revestido - Corrosão por exposição à névoa salina; ABNT NBR 8095/2015 - Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição a atmosfera úmida saturada; e ABNT NBR 8096/1983 - Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição ao dióxido de enxofre (peça 11, p. 62) .

13. Essas normas apresentam-se inaplicáveis se considerarmos o contexto ambiental de Brasília, cidade sede da unidade gestora. Isso porque visam a aprovar o objeto de prova contra corrosão por exposição à maresia e componentes encontrados em ambientes de litoral. Se não bastasse, ainda se exige apresentação de laudo de desempenho do produto de, no mínimo, 1.152 horas conforme norma NBR sem que haja qualquer documento técnico a sustentar essa quantidade de horas exigidas. Pondera-se, ainda, a onerosidade para a licitante que, visando ofertar o produto que deva atender a uma série de normas, cuja necessidade não está tecnicamente demonstrada nos autos, ainda precisa custear a confecção de laudos, o que contribui para diminuir a participação de empresas do mercado e restringir sobremaneira o certame.

Ainda que se defenda que a exigência de diversas certificações vise assegurar a qualidade dos bens fornecidos ao órgão promotor da licitação, é possível afirmar que a certificação de acordo com normas da ABNT não é a única maneira de o órgão contratante assegurar-se de que o produto licitado possui determinados requisitos de qualidade e de desempenho, havendo diversos outros meios mais efetivos para tal fim, tais como (i) a realização prévia de procedimento de pré-qualificação objetiva; (ii) a exigência de amostras dos produtos ofertados pela licitante que esteja provisoriamente classificada em primeiro lugar; ou (iii) a indicação de uma cesta de marcas e modelos de móveis que atendam às exigências do órgão licitante, admitindo-se, em qualquer caso, a oferta de outros produtos similares ou de melhor qualidade.

A unidade técnica também sugeriu que o catálogo eletrônico de padronização, previsto no art. 19 da nova Lei 14.133/2021, também possa ser uma forma de garantir a qualidade almejada sem prejudicar a padronização e a compatibilidade do mobiliário a ser adquirido.



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

A exigência de certificação não pode ser entendida como um processo absolutamente infalível para obter o desempenho requerido do objeto contratado, pois, ainda que o participante do certame entregue o documento requerido, em diversas situações os agentes públicos não dispõem de meios ou qualificação para verificar se o bem entregue corresponde ao produto que foi atestado pela entidade certificadora.

[...]

Portanto, vejo com ressalvas a exigência de atendimento a todas as certificações, declarações de qualidade, normas técnicas, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados, na medida em que tais instrumentos, em última análise, não garantem a qualidade dos produtos ofertados à administração, mas criam vários custos e entraves para a oferta de propostas vantajosas ao poder público.

A busca pela qualidade não pode ocorrer em prejuízo da economicidade e da ampliação da competitividade das licitações, devendo ser avaliado, em cada caso, se as exigências e as condições estabelecidas são pertinentes em relação ao objeto licitado, inclusive no intuito de garantir que o produto a ser fornecido tenha a qualidade desejada. É exatamente nesse ponto que reside a importância de haver a adequada motivação de todos os requisitos a serem cumpridos pelos produtos a serem fornecidos, o que não ocorreu no âmbito da licitação em tela.

A grande diversidade de testes e ensaios a serem realizados no objeto licitado, somada aos gastos incorridos com entidades certificadoras, além incrementar os preços dos produtos ofertados à administração, poderia inviabilizar a participação de licitantes, notadamente os que não são fabricantes dos produtos, mas somente seus revendedores. (TCU. Acórdão 2129/2021 - Plenário, referente ao processo n. 047.378/2020-4. Relator: Ministro Benjamin Zymler, julg: 15/09/2021) (grifo nosso)

52. 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.

53. 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 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.



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

54. 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.** [...] (grifo nosso).

27. 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:

a) Laudo e/ou Relatório de Ensaio acreditado pelo INMETRO, atestando a confirmação da veracidade do Intemperismo Acelerado Xenon Test, **Norma ASTM G 155:2013, período de teste, no mínimo 250 horas em plásco PP(Polipropileno) e ABS(Acrilonitrila Butadieno Esreno).(O teste de ensaio desta norma é essencial para garanr a qualidade e desempenho do objeto, pois visa avaliar a resistência de pláscos em ABS E PP, quanto a ação do tempo (cor, brilho, trincas). Induz alterações de propriedades associadas com as condições reais de uso, como os efeitos da luz solar, umidade e calor)**

b) Laudos e/ou Relatórios de Ensaio acreditado pelo INMETRO, atestando a resistência à Flexão em Plásco PP(Polipropileno) e ABS(Acrilonitrila Butadieno Esreno), **Norma ASTM D790:2017.(O teste de ensaio desta norma é essencial para garanr a qualidade e desempenho do objeto, pois visa avaliar a resistência de pláscos em ABS e PP, rígidos e semi-rígidos, mediante ensaio de módulo de flexão, tensões e deformações no ponto de escamento, na tensão máxima e na ruptura da amostra)**

c) Laudo e/ou Relatório de Ensaio acreditado pelo INMETRO, atestando a Análise de Materiais por Espectroscopia no Infravermelho (FTIR) em Plásco PP(Polipropileno) e ABS(Acrilonitrila Butadieno Esreno), **Norma ASTM E1252:1998. (O teste de ensaio desta norma é essencial para garanr a qualidade e desempenho do objeto, pois visa avaliar os traços dos elementos da estrutura do plásco em ABS e PP. É a técnica mais utilizada para a idenficação de materiais orgânicos e inorgânicos. Inclui técnicas que são úteis para análise qualitava de amostras em fase líquida, sólida e de vapor por técnicas espectrométricas de infravermelho)**

d) Laudo e/ou Relatório de Ensaio acreditado pelo INMETRO, atestando a resistência ao Impacto Izod em Plásco PP(Polipropileno) e ABS(Acrilonitrila Butadieno Esreno), **Norma ASTM D 256:2010. (O teste de ensaio desta norma é essencial para garanr a qualidade e desempenho do objeto, pois visa avaliar a resistência do plásco ao**



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

impacto Izod ABS e PP sob uma solicitação de alta carga num curto espaço de tempo, sob altas velocidades. É, portanto, um ensaio determinante das propriedades de curta duração de um material. Nestes ensaios, o mais comum é a amostragem ser angida por um pêndulo de determinada massa, que é levantado a uma determinada altura, ou seja, com uma determinada energia potencial, provocando deformação ou fratura no material)

(...)

h)Laudo e/ou Relatório de Ensaio acreditado pelo INMETRO quanto a determinação do Teor de Chumbo em Tintas por ICP-OES, **Norma ASTM E1645/2021 (O teste de ensaio desta norma é essencial para garantir a qualidade e desempenho do objeto, pois visa avaliar a composição da tinta pelo processo de determinação do Teor de Chumbo, em Tintas por ICP-OES. O ICP-OES é uma técnica de detecção elementar que utiliza uma fonte de plasma extremamente quente para excitar os átomos ao ponto de emitir fótons de luz de comprimento de onda característicos e específicos de um determinado elemento)**

i)Laudo e/ou Relatório de Ensaio acreditado pelo INMETRO, quanto a determinação da medida de espessura de películas de tintas em substratos ferrosos, **Norma ASTM D 7091:2021.(O teste de ensaio desta norma é essencial para garantir a qualidade e desempenho do objeto, pois visa avaliar a determinação das medidas de tintas em substratos ferrosos em em determinada superfície de estrutura metálica ou de aço, utilizando-se de medidor de espessura ajustado por determinado padrão de medidas calibrado)**

28. Por fim, na ocasião, o conselheiro relator, em seu voto, também apontou para a irregularidade dessas exigências no momento da apresentação das propostas, veja-se (Acórdão APL-TC 110/22, processo 2050/2021-TCER):

55. Da mesma forma, a irregularidade permanece quanto ao momento de exibição destes documentos. O Termo de Referência previu que devem ser apresentados no momento da proposta comercial (ou seja, em fase de habilitação), no entanto, em atenção aos princípios da competitividade e razoabilidade, devem ser requeridos na celebração do contrato (somente do licitante vencedor).

56. A Súmula 272 do Tribunal de Contas da União estabelece que: “No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato”.

57. Utilizando esta súmula como um dos fundamentos, o Tribunal de Contas da União, em sede de Representação, considerou ilegal Pregão



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

Eletrônico que exigiu a apresentação, junto à proposta comercial, de certificado de conformidade ou laudo reconhecido pelo Inmetro, pois impôs um custo desnecessário às empresas interessadas e, inadvertidamente, restringiu a competitividade, seja inibindo a ampla participação das empresas, seja impossibilitando seu prosseguimento no certame:

[...] 9.3. assinar prazo, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992 e artigo 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, de quinze dias, a partir da ciência desta deliberação, para que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - IFES promova a anulação do Pregão Eletrônico 18/2019 (processo 23147003760201928), bem como de todos os atos dele decorrentes, devendo informar o TCU sobre o efetivo cumprimento dessa medida até ao final do referido prazo, tendo em vista que a exigência prevista no item 8.3 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 18/2019 (processo 23147003760201928) - **certificado de conformidade ou laudo reconhecido pelo Inmetro, a ser apresentado junto à proposta comercial**, que comprove o atendimento dos suportes em aço aos requisitos da NBR 8094/83, com avaliação mínima de 1.200 horas - **foi inoportuna, na medida em que foi requerida junto com a proposta comercial, sendo que deve ser exigida somente ao licitante vencedor, por ocasião da celebração do contrato, de modo a não afrontar os princípios da competitividade e da razoabilidade**, previstos no art. 2º do Decreto 10.024/2019, bem como a Súmula TCU 272; [...] (TCU. Acórdão 1700/2020 - Plenário, referente ao processo n. 002.444/2020-8. Relator: Ministro Augusto Sherman. Julg: 01/07/2020). (grifo nosso)

58. Deste modo, considerando os diversos vícios verificados no certame, preciso discordar dos opinativos técnico e ministerial para determinar ao CIMCERO que adote as medidas cabíveis para anular o Pregão Eletrônico n. 006/CIMCERO/2021 e, por conseguinte, todos os seus atos subsequentes. [...]

29. Ao analisar os itens 7.1 e 7.1.1 do termo de referência da contratação (ID 1298873, págs. 34-35), identifica-se que os laudos/relatórios devem ser enviados na fase de classificação das propostas, acarretando irregularidade, observa-se:

7. DAS CONDIÇÕES DE CLASSIFICAÇÃO E ACEITAÇÃO DAS PROPOSTAS

7.1. Na fase de **classificação das propostas**, deverá ser enviada a documentação abaixo relacionada, concomitantemente com a proposta de preços corrigida, e de acordo com os preços ofertados na fase de lances:

7.1.1. O Licitante deverá encaminhar para o e-mail específico e designado pelo Pregoeiro, sua **proposta final de preços**, devidamente reajustada, explicitando a **MARCA** e o **MODELO** dos objetos ofertados, juntamente com os catálogos de imagens ou prospéctos, laudos de certificações e/ou relatórios de ensaios acreditados pelo INMETRO, dentre outros



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

documentos relacionados, de forma a atender o(s) item(s) ofertado(s), objeto deste termo de referência, **conforme, a seguir:**

30. Igualmente, o item 12.4.3 do edital do pregão (ID 1298873, págs. 34-35), exige como requisito de qualificação técnica a apresentação dos respectivos “certificados, laudos, atestados de garantia de fabricação, relatórios”, sob pena de desclassificação da proposta e consequente inabilitação da licitante:

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.

31. Dessa forma, a exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos no termo de referência e no edital da licitação, 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, afigura-se potencialmente restritiva de competitividade, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2002, acarretando irregularidade.

2.1.3 Exigência irregular de Certidão Simplificada da Junta Comercial do respectivo Estado

32. O edital do Pregão Eletrônico (SRP) Nº 014/CIMCERO/2022 traz a seguinte previsão no item 12.5.2, referente à qualificação econômico-financeira (ID 1298873, pág. 17):

12.5.2. Certidão Simplificada da Junta Comercial do respectivo Estado, emitida pelo órgão competente, **expedida nos últimos 60 (sessenta) dias** caso não conste o prazo de validade.

33. Por outro lado, nem no art. 31 (referente à qualificação econômico-financeira) muito menos no art. 28 (referente à habilitação jurídica) da Lei n. 8666/93, mais condizente com a natureza da exigência, está prevista a possibilidade de exigência dessa certidão, veja-se:

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



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

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. 31. A 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.

34. O TCU, por meio do Acórdão n. 7856/2012-2ª Câmara⁷, concluiu pela ilegalidade dessa exigência:

É indevida a exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante, por não estar prevista no art. 28 da Lei 8.666/1993.

35. 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:

⁷ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A7856%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue Acesso em: 24.11.2022.



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

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](#))

36. 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.

3. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

37. Diante das evidências acima destacadas, que indicam a ocorrência, em tese, de irregularidades graves no procedimento licitatório em apreço, com potencial de produzir danos, necessária a atuação preventiva da Corte, de modo a obstar a consumação das impropriedades, estando presentes os requisitos autorizadores para a concessão de tutela antecipatória, de que de versa o art. 108-A do Regimento Interno deste Tribunal (*fumus boni iuris e periculum in mora*).

38. O primeiro requisito, fumaça do bom direito, encontra-se demonstrado nos subitens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3, diante das normas legais inobservadas, com patente risco de prejudicar a competitividade do certame.

39. Além disso, como visto, mesmo diante das irregularidades abordadas no Acórdão APL-TC 010/2022 (Processo n. 2050/2021-TCE), que ensejou determinação de anulação do certame, a nova licitação deflagrada pelo jurisdicionado, objeto de exame destes autos, contem irregularidade detectada anteriormente por este Tribunal.

40. Já o segundo requisito, perigo da demora, tem-se caracterizado diante da proximidade da abertura da sessão, está prevista para hoje, **25.11.2022 (sexta-feira), às 10h01min**, (horário de Brasília), demandando, assim, a antecipação dos efeitos da tutela.

41. Assim, diante do receio de consumação das graves irregularidades, esta unidade técnica propõe ao conselheiro relator a concessão de tutela antecipatória para efeito de determinar ao prefeito municipal e ao pregoeiro, ou quem esteja lhe substituindo legalmente, que promovam a **imediata suspensão dos atos referentes ao certame licitatório** no estágio em que se encontrar, até ulterior deliberação desta Corte de Contas.

4. CONCLUSÃO

42. Encerrada a presente análise, de caráter perfunctório e não exauriente, conclui-se pela existência de irregularidades capazes de comprometer a higidez do certame, com potencial de prejudicar a competitividade da licitação, conforme análise no tópico 2



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

deste relatório, que demandam a atuação preventiva da Corte, de modo a prevenir a consumação das impropriedades.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

43. Diante do exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a) Conceder tutela antecipatória, com fundamento no art. 108-A, §1º do RITCERO-RO, *inaudita altera pars*, para efeito de determinar ao prefeito municipal e ao pregoeiro, ou quem estejam lhes substituindo legalmente, que promovam a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 014/CIMCERO/2022, deflagrado pelo CIMCERO, no estágio em que se encontrar, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, fixando-se prazo para a comprovação de cumprimento da medida;

b) Notificar o Senhor Celio de Jesus Lang, presidente do CIMCERO, e o Senhor Emerson Gomes dos Reis, pregoeiro do CIMCERO, acerca da tutela inibitória;

c) Retornar os autos a esta unidade técnica, para exame mais acurado de toda a documentação encartada nos autos e consequente indicação de responsabilidade.

Porto Velho/RO, 25 de novembro de 2022.

Elaboração:

RAMON SUASSUNA DOS SANTOS
Auditor de Controle Externo
Matrícula 547

Supervisão:

KARINE MEDEIROS OTTO
Auditora de Controle Externo – Matrícula 556
Coordenadora de Instruções Preliminares em substituição

Em, 25 de Novembro de 2022



RAMON SUASSUNA DOS SANTOS
Mat. 547
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 25 de Novembro de 2022



KARINE MEDEIROS OTTO
Mat. 556
COORDENADOR ADJUNTO