Acórdão 00876/2026 - Plenário

Processos: 07345/2025, 00121/2026, 08084/2025, 08041/2025, 07432/2025
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
UG: SEDU - Secretaria de Estado da Educação
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Representante: BIGNARDI - INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS E ARTEFATOS LTDA., SPARTAN COMERCIO LTDA, SPARTAN COMERCIO LTDA, PAULO FERREIRA BRANDAO, SPARTAN COMERCIO LTDA
Responsável: THAIZ OLIVEIRA MARTINS CHARPINEL, VITOR AMORIM DE ANGELO, JESSICA TESCH GONCALVES, JOAO VICTOR SILVA GUIMARAES, HERCILIO RIBEIRO DE OLIVEIRA, WESLEY QUINTILIANO VIDIGAL, TALITA GALVAO SOUZA, MIRELLA CARLA MENDES CHRIST, GISON OLIVEIRA SOARES, DEBORAH FARAGO DE SOUZA
Procuradores: MERCEDES VELASCO PEREZ, ALEXANDRE LUIS NEVES

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONTROLE EXTERNO. REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE KITS DE MATERIAL ESCOLAR. EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL. PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO. HABILITAÇÃO FISCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

I. CASO EM EXAME

1. Representações apresentadas em face da Secretaria de Estado da Educação – SEDU, com pedido de apuração de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 042/2025, destinado à aquisição de kits de material escolar para atendimento aos estudantes da rede estadual de ensino, mediante Sistema de Registro de Preços.

Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 06/11/2026 17:43
Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 05/11/2026 15:57
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 05/11/2026 13:58
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 05/11/2026 13:38
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 05/11/2026 13:36
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 05/11/2026 13:21
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 05/11/2026 13:06
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 05/11/2026 12:44
Assinado por LUCIANO VIEIRA 05/11/2026 11:43

II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO

2. Há quatro questões em discussão, que consistem em:

(i) definir se a previsão editalícia de fornecimento de materiais oxibiodegradáveis, sem critérios técnicos suficientes para comprovação do desempenho ambiental, viola os princípios e objetivos de sustentabilidade aplicáveis às contratações públicas;

(ii) estabelecer se a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio foi devidamente justificada conforme a Lei nº 14.133/2021;

(iii) determinar se a exigência cumulativa de regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual da sede do licitante e perante a Fazenda do Estado do Espírito Santo possui amparo legal; e

(iv) verificar se a exigência de comprovação de experiência anterior relativa a 12 dos 18 itens licitados afronta o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A admissão de materiais oxibiodegradáveis em contratação pública exige a definição de critérios técnicos objetivos e verificáveis que permitam aferir o efetivo desempenho ambiental dos produtos, não sendo suficiente a mera exigência de laudos sem parâmetros mínimos de avaliação.

4. A vedação à participação de empresas em consórcio possui caráter excepcional e depende de justificativa técnica específica, no processo licitatório, relacionada às peculiaridades da contratação (art. 15 da Lei nº 14.133/2021), bastando a alegação de baixa complexidade do objeto ou a existência de empresas aptas à execução individual.

5. A exigência de dupla regularidade fiscal estadual, perante a Fazenda do Estado da sede do licitante e perante a Fazenda do Estado promotor da licitação, quando estas forem distintas, extrapola os requisitos previstos no art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021.

6. A exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional relativa a parcelas do objeto pode ser

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

admitida quando demonstrada sua relevância técnica ou operacional para a execução contratual.

7. A caracterização de irregularidades formais ou materiais não conduz automaticamente à responsabilização dos agentes públicos, sendo necessária a demonstração de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Representação julgada parcialmente procedente.

Tese de julgamento:

"**1.** A admissão de materiais oxibiodegradáveis em contratação pública exige critérios técnicos objetivos e verificáveis que demonstrem sua compatibilidade com os objetivos de sustentabilidade previstos na Lei nº 14.133/2021.

2. A vedação à participação de empresas em consórcio possui caráter excepcional e depende de justificativa técnica específica no processo licitatório, vinculada às características concretas da contratação.

3. A exigência cumulativa de regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual da sede do licitante e perante a Fazenda do Estado contratante, quando estas forem distintas, extrapola os requisitos de habilitação fiscal previstos no art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021.

4. A exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional relativa a parcelas inferiores ao percentual econômico previsto no art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 é admissível quando demonstrada a relevância técnica ou operacional dos itens para a execução do objeto."

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, art. 22, XXVII; Lei nº 14.133/2021, arts. 5º, 9º, I, 11, IV, 15, 18, IX, 67, § 1º, e 68, III; Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), art. 28.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 3735/MS, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 08.09.2016; TCU, Acórdão 1170/2025 – Plenário; TCU, Acórdão 25/2026 – Plenário; TCE-ES, Acórdão 00552/2026,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Processo 07995/2025, Rel. Márcia Jaccoud Freitas; TCE-ES, Acórdão 00255/2026, Processo 07736/2024, Rel. Sebastião Carlos Ranna de Macedo; TCE-ES, Acórdão 00263/2026, Processo 03665/2025, Rel. Márcia Jaccoud Freitas.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I. RELATÓRIO

Trata-se, inicialmente, de representação com pedido cautelar, formulada pela empresa **Bignardi Indústria e Comércio de Papéis e Artefatos Ltda.** (**Petição Inicial 02088/2025** – peça 2), em face da Secretaria de Estado da Educação – SEDU. A representação aponta supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 042/2025, destinado à aquisição de kits de material escolar para atendimento aos estudantes da rede estadual de ensino, com utilização do Sistema de Registro de Preços como procedimento auxiliar.

A representante sustenta, em síntese, a existência de duas possíveis irregularidades, concernentes:

(i) ao prazo exíguo para o fornecimento do objeto; e
(ii) à caracterização excessiva e injustificada dos itens, gerando restrição à competitividade.

Conforme **Despacho 31147/2025** (peça 5), determinei o encaminhamento dos autos ao Núcleo competente para exame dos requisitos de admissibilidade e, se fosse o caso, para a análise de seletividade, nos termos do art. 176, §§ 1º-A a 1º-C, do RITCEES.

Posteriormente, foi apensado aos autos o **Processo TC 07432/2025**, originado da **Petição Inicial 02137/2025** (peça 2), apresentada pela empresa **Spartan Comércio Ltda.**, igualmente em face do Pregão Eletrônico nº 042/2025 da SEDU. A representante alegou, em síntese:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

(i) vedação indevida à participação de consórcios;
(ii) exigência desproporcional de atestado técnico;
(iii) ilegalidade na exigência de índices econômicos;
(iv) prazo exíguo para apresentação de amostras;
(v) prazo exíguo para entrega dos kits;
(vi) exigências de itens direcionados a marcas específicas; e
(vii) exigência desarrazoada de apresentação de laudos e certificados em duas horas.

Por meio da **Manifestação Técnica 02766/2025** (peça 11 deste processo), a equipe técnica apresentou proposta de encaminhamento visando ao conhecimento das representações e, ato contínuo, a **Análise de Seletividade 00397/2025** (peça 12) identificou o processo como "selecionável".

Seguiu-se a **Decisão Monocrática 01020/2025** (peça 14), por meio da qual conheci das representações e determinei a notificação das partes para manifestação acerca das irregularidades apontadas nos Processos TC 07345/2025 e TC 07432/2025, tendo sido apresentada a **Resposta de Comunicação 01690/2025** (peça 22), por meio da qual os representados se manifestaram sobre as irregularidades apontadas e informaram a suspensão do Pregão Eletrônico nº 42/2025 para fins de ajustes no Termo de Referência.

Na sequência, os autos foram encaminhados à área técnica para análise da existência dos pressupostos necessários à concessão da medida cautelar. Por meio da Manifestação Técnica de Cautelar 00178/2025 (peça 28), a equipe técnica opinou pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, considerando não identificado o *periculum in mora*, já que a licitação havia sido suspensa.

Posteriormente, nos termos do **Voto do Relator 06944/2025** (peça 29), apresentei proposta de deliberação pelo indeferimento da medida cautelar e pelo prosseguimento das representações sob o rito ordinário para análise de mérito, o que foi acolhido pelo Plenário na **Decisão 05082/2025** (peça 30).

No curso da instrução, foi apensado aos autos o **Processo TC 08041/2025**,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

instaurado a partir de nova representação apresentada pela empresa **Spartan Comércio Ltda.**, por meio da Petição Inicial 02443/2025 (peça 2), também relacionada ao Pregão Eletrônico nº 042/2025, já após a retificação do instrumento convocatório. A representante alegou, em síntese:

- **(i)** a inclusão, no edital retificado, de novas exigências supostamente restritivas à competitividade;
- **(ii)** a manutenção da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio;
- **(iii)** a existência de outras exigências editalícias reputadas irregulares; e
- **(iv)** a adoção de valores referenciais considerados excessivamente elevados.

Diante desses apontamentos, requereu a expedição de recomendação ou determinação ao ente licitante para retificar o edital – com a revisão dos pontos impugnados, ou revogá-lo.

Também foi apensado o **Processo TC 08084/2025**, originado da Petição Inicial 02474/2025 (peça 2), na qual o cidadão **Paulo Ferreira Brandão** apresentou considerações específicas acerca das exigências ambientais previstas no Pregão Eletrônico nº 042/2025. Em síntese, o representante alegou que **(i)** o instrumento convocatório deve manter apenas a exigência de fornecimento de materiais biodegradáveis, com a exclusão da possibilidade de oferta de materiais de natureza oxibiodegradável.

Cumprindo as determinações contidas nos termos de notificação expedidos, foi apresentada a **Resposta de Comunicação 00076/2026** (peça 42), acompanhada da documentação complementar que se seguiu.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Ato contínuo, conforme **Despacho 01791/2026** (peça 60), o processo foi novamente remetido ao Núcleo competente para que desse prosseguimento à instrução processual, culminando na elaboração da **Instrução Técnica Inicial 00064/2026** (peça 64), que identificou como possível irregularidade a previsão, no instrumento convocatório, da possibilidade de entrega de material oxibiodegradável e sugeriu a citação dos responsáveis, conforme *in verbis*:

RESPONSÁVEIS	IRREGULARIDADES
Gison Oliveira Soares – Gerente de Apoio Escolar; **João Victor Silva Guimarães** – Subgerente de Mobiliário e Equipamento Escolar; **Deboráh Faragó de Souza** – Professora B – Técnico Administrativa; **Hercílio Ribeiro de Oliveira** – Professor B – Técnico Administrativo; **Wesley Quintiliano Vidigal** – Professor B – Técnico Administrativo; **Talita Galvão Souza** – Professora B – Técnica Administrativa; **Mirella Carla Mendes Christ** – Subsecretaria de Estado de Administração e Finanças.	**2.4 - Previsão no instrumento convocatório da possibilidade de entrega de material oxibiodegradável.**

Na oportunidade, acolhi a sugestão de encaminhamento proposta pela área técnica, por meio da **Decisão Monocrática 00222/2026** (peça 65), especialmente quanto à necessidade de citação dos responsáveis, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Na sequência, foram promovidas as citações dos responsáveis, por meio do Termo de Citação 00151/2026 ao Termo de Citação 00157/2026 (peças 66 a 72), sendo oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Foram apresentadas as Resposta de Comunicação 00510/2026 (peça 87), acompanhada da Peça Complementar 15969/2026 (peça 88) e da Resposta de Comunicação 00536/2026 (peça 89).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Tramitava, ainda, em paralelo, o **Processo TC 00121/2026**, originado da Petição Inicial 00076/2026 (peça 2), formulada pela pessoa jurídica **Spartan Comércio Ltda.**, cujo objeto também era o certame regido pelo Edital de Pregão Eletrônico 042/2025 – 2ª Retificação, da SEDU.

A representante sustentou que o certame estaria eivado das seguintes supostas irregularidades:

(i) exigências editalícias de caráter restritivo;
(ii) vedação à participação de consórcios;
(iii) exigência de dupla regularidade fiscal estadual;
(iv) exigência cumulativa de documentos da matriz e da filial da empresa proponente; e
(v) exigência de quantitativos mínimos por item para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional.

Naquele feito, por meio da **Decisão Monocrática 00023/2026** (peça 6), a representação foi conhecida e determinada a notificação do Secretário de Estado da Educação e da agente de contratação para que se manifestassem acerca das irregularidades apontadas. Os notificados apresentaram, conjuntamente, a **Resposta de Comunicação 00072/2026** (peça 13), acompanhada de peças complementares. Após a **Análise de Seletividade 00031/2026** (peça 32), o Núcleo de Controle Externo de Contratações Governamentais – NCG, por meio da **Manifestação Técnica de Cautelar 00019/2026** (peça 33), sugeriu o indeferimento da medida cautelar.

Acolhendo a proposta da área técnica, apresentei o **Voto do Relator 00986/2026** (peça 34), pelo indeferimento da medida cautelar, diante da ausência de *periculum in mora* e da existência de *periculum in mora reverso*, proposta acolhida pelo Plenário por meio da **Decisão 01098/2026** (peça 35). Na oportunidade, foi determinada a oitiva do Secretário de Estado da Educação e da agente de contratação, que apresentaram manifestação em cumprimento à deliberação (**Resposta de Comunicação 00444/2026** e peças complementares seguintes).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Posteriormente, foi elaborada a **Instrução Técnica Inicial 00140/2026** (peça 49), que identificou os indicativos de irregularidade a seguir discriminados, com a respectiva individualização das condutas e dos responsáveis, bem como propôs, ao final, as citações destes para apresentação de razões de justificativa:

RESPONSÁVEIS	IRREGULARIDADES
JOÃO VICTOR SILVA GUIMARÃES, Subgerente de Mobiliário e Equipamento Escolar – SEDU; **HERCÍLIO RIBEIRO DE OLIVEIRA,** Técnico-administrativo – SEDU	**5.1** Vedação injustificada à participação de consórcios, em aparente afronta ao art. 15 da Lei nº 14.133/2021 **5.2** Exigência de dupla regularidade fiscal estadual sem amparo legal, em aparente afronta ao art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021 **5.3** Exigência de comprovação de quantitativo mínimo de itens em desconformidade com o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

Na sequência, por meio da **Decisão Monocrática 00494/2026** (peça 51), foram determinadas as citações dos responsáveis, efetivadas pelos Termos de Citação 00437/2026 e 00438/2026 (peças 52 e 53). As razões de justificativa foram apresentadas por meio da **Resposta de Comunicação 01120/2026** (peça 58), acompanhada da Peça Complementar 33536/2026 (peça 59).

Posteriormente, o Processo TC 00121/2026 foi apensado aos presentes autos, diante da identidade do procedimento licitatório fiscalizado e da conexão existente entre as matérias submetidas à apreciação desta Corte. Com a reunião dos feitos, os indicativos de irregularidade veiculados naquele processo passaram a ser apreciados conjuntamente com aqueles examinados no Processo TC 07345/2025 (ao qual já estavam apensados os Processos TC 07432/2025, 08041/2025 e 08084/2025), de modo a evitar a repetição de fundamentos e assegurar tratamento uniforme às questões relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 042/2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Os autos retornaram à unidade técnica, que, ao elaborar a **Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026** (peça 93), procedeu à análise conjunta dos indicativos de irregularidade veiculados em todos os processos reunidos e entendeu pela manutenção de três deles, assim se manifestando conclusivamente:

> **3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
>
> **3.1 CONSIDERAR PROCEDENTE** a representação, nos termos do art. 178, II, do RITCEES, em razão da manutenção das seguintes irregularidades desta peça técnica:
>
> **2.1a** Previsão no instrumento convocatório da possibilidade de entrega de material oxibiodegradável;
>
> **2.2a** Vedação injustificada à participação de consórcios; e
>
> **2.2b** Exigência de dupla regularidade fiscal estadual sem amparo legal.
>
> **3.2 ACOLHER** as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, afastando a irregularidade referente ao item:
>
> **2.2c** Exigência de comprovação de quantitativo mínimo de itens em desconformidade com o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.
>
> **3.3 NÃO ACOLHER** as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis referentes às irregularidades dos itens 2.1a, 2.2a e 2.2b desta peça técnica;
>
> **3.4 ACOLHER** as justificativas apresentadas quanto à responsabilização referente à irregularidade do item 2.1a desta peça técnica e **AFASTAR** as respectivas responsabilidades:
>
> Dos Srs. Gison Oliveira Soares e Wesley Quintiliano Vidigal e
>
> Das Sras. Talita Galvão Souza, Déborah Faragó de Souza e Mirela Carla Mendes Christ;
>
> **3.5 DAR CIÊNCIA** aos interessados;
>
> **3.6 DETERMINAR O ARQUIVAMENTO** dos autos, nos termos regimentais, após o trânsito em julgado da decisão que vier a ser proferida.

A análise afastou a irregularidade relativa à **exigência de comprovação de quantitativo mínimo de itens em desconformidade com o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021**, por entender que as justificativas apresentadas pelos responsáveis evidenciaram motivação técnica suficiente para a exigência de experiência prévia em relação a um conjunto mais amplo de materiais, consideradas as características e a criticidade operacional do objeto contratado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Por outro lado, considerou caracterizadas as irregularidades relativas:

(i) à previsão, no instrumento convocatório, da possibilidade de entrega de material oxibiodegradável;
(ii) à vedação injustificada à participação de consórcios; e
(iii) à exigência de dupla regularidade fiscal estadual sem amparo legal.

Quanto ao primeiro apontamento, relativo à previsão, no instrumento convocatório, da possibilidade de entrega de material oxibiodegradável, a unidade técnica, embora tenha mantido a irregularidade, afastou a responsabilização de Gison Oliveira Soares, Wesley Quintiliano Vidigal, Talita Galvão Souza e Déborah Faragó de Souza, por constatar que a versão final do Termo de Referência havia sido elaborada apenas por João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira. Afastou, igualmente, a responsabilidade de Mirela Carla Mendes Christ, ao verificar que sua atuação no planejamento da contratação não esteve relacionada à aprovação das especificações técnicas ambientais e de sustentabilidade questionadas.

Remanesceu, assim, quanto a esse apontamento, a responsabilização de João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira.

Instado a se manifestar, o **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer do Ministério Público de Contas 04567/2026** (peça 94), elaborado pelo Procurador de Contas Luciano Vieira, anuiu à conclusão da área técnica quanto à procedência das representações e à manutenção das três irregularidades, divergindo, contudo, quanto às consequências decorrentes da responsabilização dos agentes.

O *Parquet* de Contas opinou **(1)** pela aplicação de multa pecuniária individual a **João Victor Silva Guimarães** e **Hercílio Ribeiro de Oliveira**, pela prática de grave infração à norma legal, mediante erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, bem como **(2)** pela expedição de determinações ao atual gestor da SEDU para que, nas futuras contratações, estabeleça parâmetros técnicos objetivos e verificáveis quando a aceitação de produtos depender da comprovação de desempenho ambiental; fundamente circunstanciadamente eventual vedação à participação de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

empresas em consórcio; e não exija, para fins de habilitação fiscal, cumulativamente, regularidade perante a Fazenda Estadual da sede do licitante e a Fazenda do Estado do Espírito Santo quando o licitante estiver sediado em outra unidade da Federação.

Após a manifestação do Ministério Público de Contas, os autos foram novamente encaminhados a mim para apreciação e manifestação derradeira, visando à submissão da matéria ao julgamento do Plenário.

Tendo relatado o necessário, passo agora a contextualização processual.

I II. FUNDAMENTOS

Como ponto de partida, registro minha concordância com a proposta de encaminhamento da unidade técnica na Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026 para: **(i)** afastar o apontamento relativo à exigência de comprovação de fornecimento prévio de, no mínimo, 12 (doze) dos 18 (dezoito) itens licitados, diante da relevância técnica e operacional identificada no caso concreto; e **(ii)** manter as irregularidades referentes à previsão, no instrumento convocatório, da possibilidade de entrega de material oxibiodegradável sem a definição de critérios técnicos suficientemente objetivos para a comprovação de seu desempenho ambiental, à vedação injustificada à participação de empresas em consórcio e à exigência de dupla regularidade fiscal estadual sem amparo legal.

De igual modo, **anuo às conclusões do Ministério Público de Contas**, que acompanhou com a unidade técnica quanto à procedência da representação e à manutenção dessas três irregularidades, **divergindo**, contudo, quanto às consequências decorrentes da responsabilização de João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira, por entender não caracterizado o erro grosseiro quanto às duas primeiras irregularidades e afastada a culpabilidade dos agentes quanto à terceira, em razão das circunstâncias específicas que serão examinadas adiante.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

A divisão adotada tem finalidade meramente expositiva, pois os apontamentos serão apreciados à luz das particularidades de cada exigência questionada e dos elementos produzidos ao longo da instrução.

Feitos esses registros, dou início à análise do mérito, examinando, inicialmente, as irregularidades mantidas pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas e, em seguida, o apontamento afastado na instrução conclusiva, enfrentando, em cada tópico, as alegações dos responsáveis e as conclusões técnica e ministerial.

III. MÉRITO

III.1 Da irregularidade identificada na Instrução Técnica Inicial 00064/2026 e apreciada na Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026 (Processos TC 7345/2025, 7432/2025, 8041/2025 e 8084/2025)

III.1.1 Previsão no instrumento convocatório da possibilidade de entrega de material oxibiodegradável.

Critérios: Art. 5º e 11, IV da Lei 14.133/2021.

Responsável: Gison Oliveira Soares (Gerente de apoio escolar).

> **Conduta:** Elaborar Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025, com previsão de entrega de kits escolares composto de material oxibiodegradável, contrariando norma estadual e incorrendo em erro grosseiro.
>
> **Nexo Causalidade:** Ao elaborar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025 com a possibilidade de entrega de material oxibiodegradável, possibilitou a entrega de material não sustentável aos escolares.
>
> **Culpabilidade:** Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo ao meio ambiente, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Responsável: João Victor Silva Guimarães (Subgerente de Mobiliário e Equipamento Escolar)

Conduta: Elaborar Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025, com previsão de entrega de kits escolares composto de material oxibiodegradável, contrariando norma estadual e incorrendo em erro grosseiro.

Nexo Causalidade: Ao elaborar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025 com a possibilidade de entrega de material oxibiodegradável, possibilitou a entrega de material não sustentável aos escolares.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo ao meio ambiente, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara

Responsável: Déborah Faragó de Souza (Professora B – Técnica Administrativa)

Conduta: Elaborar Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025, com previsão de entrega de kits escolares composto de material oxibiodegradável, contrariando norma estadual e incorrendo em erro grosseiro.

Nexo Causalidade: Ao elaborar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025 com a possibilidade de entrega de material oxibiodegradável, possibilitou a entrega de material não sustentável aos escolares.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo ao meio ambiente, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara.

Responsável: Hercílio Ribeiro de Oliveira (Professor B – Técnico Administrativo)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Conduta: Elaborar Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025, com previsão de entrega de kits escolares composto de material oxibiodegradável, contrariando norma estadual e incorrendo em erro grosseiro.

Nexo Causalidade: Ao elaborar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025 com a possibilidade de entrega de material oxibiodegradável, possibilitou a entrega de material não sustentável aos escolares.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo ao meio ambiente, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara

Responsável: Talita Galvão Souza (Professora B – Técnica Administrativa)

Conduta: Elaborar Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025, com previsão de entrega de kits escolares composto de material oxibiodegradável, contrariando norma estadual e incorrendo em erro grosseiro.

Nexo Causalidade: Ao elaborar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025 com a possibilidade de entrega de material oxibiodegradável, possibilitou a entrega de material não sustentável aos escolares.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo ao meio ambiente, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara.

Responsável: Wesley Quintiliano Vidigal (Professor B – Técnico Administrativo)

Conduta: Elaborar Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025, com previsão de entrega de kits escolares composto

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

de material oxibiodegradável, contrariando norma estadual e incorrendo em erro grosseiro.

Nexo Causalidade: Ao elaborar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025 com a possibilidade de entrega de material oxibiodegradável, possibilitou a entrega de material não sustentável aos escolares.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo ao meio ambiente, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara.

Responsável: Mirela Carla Mendes Christ (Subsecretaria de Estado de Administração e Finanças)

Conduta: Aprovar Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025, com previsão de entrega de kits escolares composto de material oxibiodegradável, contrariando norma estadual e incorrendo em erro grosseiro.

Nexo Causalidade: Ao aprovar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 042/2025 com a possibilidade de entrega de material oxibiodegradável, possibilitou a entrega de material não sustentável aos escolares.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo ao meio ambiente, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara

A primeira irregularidade mantida pela unidade técnica diz respeito à previsão, no instrumento convocatório, da possibilidade de fornecimento de materiais oxibiodegradáveis, expressamente admitidos nas especificações de diversos componentes dos kits escolares.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Na **Instrução Técnica Inicial 00064/2026** (peça 64), a área técnica entendeu que a admissão desses materiais não se compatibilizaria com a diretriz de sustentabilidade que orientou a contratação, à luz dos arts. 5º e 11, IV, da Lei nº 14.133/2021, e propôs a citação dos responsáveis para apresentação de razões de justificativa.

Em sua defesa (**Peça Complementar 15969/2026** – peça 88), os responsáveis sustentaram, em síntese, que a admissão de materiais oxibiodegradáveis não seria, por si só, incompatível com os objetivos de sustentabilidade previstos na Lei nº 14.133/2021, destacando a existência de tecnologias que, para além da fragmentação do polímero, promoveriam processo subsequente de efetiva biodegradação. Argumentaram, ainda, que o edital não impôs a utilização desses materiais nem vedou tecnologias ambientalmente superiores e que o próprio Termo de Referência estabeleceu salvaguardas técnicas para sua aceitação, mediante a exigência de laudos comprobatórios de biodegradação aeróbica e anaeróbica e de ausência de ecotoxicidade. Acrescentaram que a solução adotada favoreceu a competitividade, tendo o certame contado com pelo menos vinte licitantes, e defenderam, por fim, a inexistência de erro grosseiro, ressaltando que o procedimento ainda se encontrava em fase de habilitação, sem adjudicação, homologação, contratação ou dispêndio de recursos públicos.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a unidade técnica, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026** (peça 93), manteve a irregularidade, esclarecendo, contudo, que tal não decorreria da mera admissão de materiais oxibiodegradáveis, mas da decisão de admiti-los sem que fossem estabelecidos critérios técnicos objetivos e suficientemente robustos para demonstrar a compatibilidade desses produtos com os objetivos de desenvolvimento nacional sustentável previstos nos arts. 5º e 11, IV, da Lei nº 14.133/2021.

A área técnica iniciou a análise pela conceituação dos materiais biodegradáveis, oxodegradáveis e oxibiodegradáveis e pelas implicações ambientais destes últimos, destacando as incertezas quanto à sua efetiva biodegradação e o risco de formação de microplásticos. A partir dessas premissas, ponderou que, embora a Administração tenha exigido laudos laboratoriais para comprovação das

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

características ambientais dos produtos, **não foram estabelecidos critérios técnicos suficientemente objetivos quanto às metodologias de ensaio, normas técnicas aplicáveis, parâmetros mínimos de desempenho e acreditação dos laboratórios**, concluindo pela insuficiência das cautelas adotadas para assegurar a sustentabilidade dos materiais admitidos.

A esse respeito, a Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026 consignou que:

> "as exigências relativas aos laudos laboratoriais deveriam especificar, de forma precisa, as metodologias de ensaio, as normas técnicas aplicáveis, os parâmetros mínimos de desempenho e os requisitos de acreditação dos laboratórios responsáveis, de modo a reduzir as incertezas inerentes à avaliação desse tipo de material".

A unidade técnica afastou, ainda, o argumento de que a irregularidade estaria descaracterizada pelo fato de o edital não impor o fornecimento de materiais oxibiodegradáveis, mas apenas admiti-los como uma das alternativas possíveis, ao fundamento de que a própria possibilidade de fornecimento de produto cuja eficácia ambiental permanece controvertida exigiria a definição de critérios técnicos suficientes para assegurar sua efetiva compatibilidade com os objetivos de sustentabilidade da contratação.

Quanto à responsabilização, a Instrução Técnica Conclusiva verificou que, embora diferentes agentes tenham subscrito versões anteriores do Termo de Referência, **a versão final do documento teve como responsáveis pela elaboração apenas João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira**, razão pela qual opinou pela manutenção da responsabilidade desses agentes e pelo afastamento das responsabilidades de **Gison Oliveira Soares, Wesley Quintiliano Vidigal, Talita Galvão Souza e Déborah Faragó de Souza**, que não participaram da elaboração daquela versão. Quanto a **Mirela Carla Mendes Christ**, a unidade técnica igualmente propôs o afastamento de sua responsabilidade, por constatar que sua atuação no planejamento da contratação não esteve relacionada à aprovação das especificações técnicas ambientais e de sustentabilidade objeto do apontamento.

O **Ministério Público de Contas**, por sua vez, corroborou a conclusão pela existência da irregularidade, porém delimitou o apontamento como **deficiência na**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

especificação dos critérios de desempenho ambiental dos materiais biodegradáveis e oxibiodegradáveis, ressaltando que a questão não estaria propriamente na possibilidade de utilização, em abstrato, de material oxibiodegradável, mas na ausência de parâmetros técnicos suficientes para comprovar, de forma objetiva e verificável, que os produtos concretamente ofertados apresentariam o desempenho ambiental invocado para justificar sua admissão.

As conclusões da área técnica e do Ministério Público de Contas merecem acolhimento, sendo que a delimitação proposta pelo *Parquet* retrata com maior precisão a irregularidade evidenciada nos autos.

Embora o edital original do certame houvesse previsto, em seu item 4.1.2, apenas a utilização de materiais reciclados, atóxicos e biodegradáveis, a posterior retificação do instrumento convocatório passou a admitir expressamente, também, o fornecimento de **materiais oxibiodegradáveis** (**Peça Complementar 48508/2025** – peça 3 do Processo TC 121/2026), conforme *in verbis*:

> 1 - Requisitos de sustentabilidade: conforme os incisos II e III do art. 4º do Decreto Estadual n.º 2.830-R/2011, e em consonância o com art. 5º, do Capítulo III, da Instrução Normativa n.º 01 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, de 19 de janeiro de 2010, para minimizar os impactos ambientais durante o processo de aquisição e utilização do objeto deste registro de preços, a fornecedora deverá cumprir os critérios de sustentabilidade ambiental, que incluem: (...)
>
> 4.1.2 - Utilização de materiais reciclados, atóxicos, biodegradáveis ou oxibiodegradáveis nos produtos, conforme normas ABNT, normas indicadas neste termo de referência ou norma equivalentes, quando couber.

No Termo de Referência a que remete a norma editalícia, consta a exigência de certificados e laudos que comprovem a utilização de materiais reciclados, biodegradáveis ou oxibiodegradáveis, e mais:

> 10.4.1.4 - O licitante deverá apresentar laudo(s) emitido(s) por laboratório(s), que comprove(m) que o material plástico empregado na fabricação do produto, atende aos seguintes requisitos:
>
> a) Biodegradação Aeróbica: comprovação de decomposição em presença de oxigênio, com conversão em carbono (CO_2) e matéria orgânica (biomassa);

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

> b) Biodegradação Anaeróbica: comprovação de decomposição em ambiente com ausência de oxigênio (condições em aterro sanitário)
>
> c) Ecotoxicidade Ambiental: comprovação de que, após o processo de decomposição, não ocorre contaminação do solo e não há alteração ou inibição do crescimento das plantas e da germinação.

Posta esta premissa fática, a controvérsia não deve ser resolvida a partir de uma afirmação abstrata de que os materiais oxibiodegradáveis seriam, por sua própria natureza, incompatíveis com uma contratação orientada pelo desenvolvimento sustentável.

Com efeito, uma vez admitida essa solução em razão de suas alegadas características ambientais, incumbia à Administração estabelecer requisitos técnicos capazes de demonstrar, de forma objetiva e verificável, que os produtos ofertados efetivamente apresentariam o desempenho ambiental que justificou a inclusão deles no Termo de Referência.

Nesse aspecto, os arts. 5º e 11, IV, da Lei nº 14.133/2021, ao incorporarem o desenvolvimento nacional sustentável aos princípios e objetivos que orientam as contratações públicas, exigem que as escolhas realizadas na fase de planejamento guardem correspondência concreta com a finalidade que lhes serve de fundamento. Não basta, portanto, atribuir determinada característica ambiental ao produto; é necessário que o instrumento convocatório estabeleça **critérios** que permitam aferir objetivamente a existência e o respectivo desempenho.

No caso concreto, embora tenham sido previstos laudos destinados à demonstração da biodegradação e da ecotoxicidade, os elementos constantes dos autos evidenciam que **não foi estabelecido um padrão técnico uniforme de conformidade**, com a definição suficiente das metodologias de ensaio, dos níveis mínimos de desempenho e das condições de confiabilidade dos laboratórios responsáveis pelos testes. Confira-se, por oportuno, a análise da área técnica quanto ao ponto:

> Adicionalmente, quanto à postura adotada pela Administração, observa-se que, ao admitir o fornecimento de materiais oxibiodegradáveis, reconheceu a necessidade de estabelecer mecanismos destinados a reduzir as incertezas associadas a esse tipo de material, razão pela qual exigiu a apresentação de laudos emitidos por laboratório para comprovar

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

> a biodegradação aeróbica, a biodegradação anaeróbica e a ausência de ecotoxicidade, conforme previsto no item 10.4.1.4 do Termo de Referência (disponível no PNCP pelo link https://pncp.gov.br/app/editais/27080563000193/2025/103). Todavia, embora essa medida represente uma tentativa de conferir maior segurança técnica à contratação, ela não se mostra suficiente para afastar as controvérsias científicas e normativas que envolvem os plásticos oxibiodegradáveis, tampouco para comprovar sua efetiva biodegradação em condições naturais.
>
> Primeiramente, o edital limita-se a exigir a apresentação de laudos, sem indicar expressamente quais normas técnicas deverão orientar os respectivos ensaios. Não há referência obrigatória a metodologias reconhecidas nacional ou internacionalmente, como normas ABNT, ISSO ou ASTM ou específicas para ensaios de biodegradação aeróbica, biodegradação anaeróbica, desintegração ou ecotoxicidade. Essa ausência permite, em tese, a utilização de metodologias distintas entre laboratórios, comprometendo a comparabilidade e a confiabilidade dos resultados apresentados.
>
> Além disso, o edital não estabelece parâmetros mínimos de desempenho ambiental. A simples demonstração de que ocorreu biodegradação não permite concluir que ela tenha ocorrido em intensidade suficiente para eliminar, em prazo ambientalmente relevante, os microplásticos gerados durante a fragmentação do material. Em outras palavras, ainda que algum grau de biodegradação seja comprovado, esse percentual pode ser insuficiente para evitar a persistência de resíduos plásticos no meio ambiente.
>
> Outro aspecto relevante consiste na ausência de exigência de que os ensaios sejam realizados por laboratórios acreditados pela Coordenação-Geral de Acreditação do Inmetro (CGCRE/Inmetro), ou por organismo de acreditação internacional reconhecido para o respectivo escopo. Essa exigência conferiria maior confiabilidade técnica aos laudos apresentados e reduziria a possibilidade de adoção de metodologias sem validação adequada.
>
> Assim, embora as exigências inseridas pela Administração representem avanço em relação ao texto originalmente retificado, elas não eliminam as incertezas técnicas inerentes aos materiais oxibiodegradáveis, nem asseguram que os produtos efetivamente apresentem desempenho ambiental compatível com os objetivos de sustentabilidade que fundamentaram sua inclusão no edital.

Como ressaltado pelo Ministério Público de Contas, não se confunde a exigência de que o laboratório informe a metodologia e os parâmetros por ele empregados com a prévia definição, pela própria Administração, das metodologias, parâmetros e níveis de desempenho considerados suficientes para o atendimento da exigência ambiental.

A ausência desses parâmetros assume especial relevância porque permite que resultados obtidos segundo metodologias e condições distintas sejam utilizados

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

para demonstrar o atendimento da mesma exigência ambiental, sem que o instrumento convocatório forneça elementos suficientes para assegurar a comparabilidade dos resultados e o julgamento objetivo das propostas.

A insuficiência desses parâmetros não produz efeitos apenas no âmbito do procedimento licitatório. Considerando que a contratação se destina ao fornecimento, em larga escala, de kits escolares aos estudantes da rede estadual de ensino, a ausência de critérios técnicos capazes de assegurar o efetivo desempenho ambiental dos materiais admitidos cria o risco de que produtos adquiridos com fundamento na sua alegada sustentabilidade sejam distribuídos e utilizados em grande quantidade sem que esteja suficientemente demonstrado que, ao final da sua vida útil, não contribuirão para a persistência de resíduos plásticos no meio ambiente. A irregularidade analisada, portanto, projeta-se para além da relação contratual, alcançando a própria coletividade que a exigência de sustentabilidade pretendia proteger.

Assim, **acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas quanto à manutenção da irregularidade**, com o registro de que o vício não reside na simples previsão da possibilidade de fornecimento de material oxibiodegradável, mas na previsão da possibilidade de fornecimento **sem a definição** dos critérios técnicos estabelecidos para a comprovação do desempenho ambiental dos materiais biodegradáveis e oxibiodegradáveis admitidos no certame.

Quanto à responsabilização dos agentes, entretanto, entendo conveniente examiná-la **em tópico próprio**, após a análise das três irregularidades remanescentes, tendo em vista que **João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira também foram indicados como responsáveis pelos demais apontamentos**, o que permitirá avaliar conjuntamente a individualização das condutas, o nexo causal e a eventual caracterização de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

III.2 Das irregularidades identificadas na Instrução Técnica Inicial 00140/2026 e apreciadas na Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026 (Processos TC 7345/2025 e 121/2026)

III.2.1 Da vedação injustificada à participação de consórcios

Critério: art. 15 da Lei nº 14.133/2021; art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (princípio da competitividade); art. 9º, I, da Lei nº 14.133/202.

Responsáveis: João Victor Silva Guimarães, Subgerente de Mobiliário e Equipamento Escolar, e **Hercílio Ribeiro de Oliveira**, Técnico-administrativo, ambos na qualidade de responsáveis pela elaboração do Termo de Referência.

> **Conduta:** Elaborar Termo de Referência (item 4.6.1) contendo cláusula que veda a participação de empresas reunidas em consórcio, sem apresentar motivação técnica robusta, específica e contemporânea ao edital (registra-se que o Termo de Referência foi extraído do Sistema E-Docs, processo 2025-KDSQK, peça 308, encontrando-se igualmente juntado aos autos no evento 48).
>
> **Nexo de Causalidad**e: Foi por meio dos artefatos elaborados pelos responsáveis —Termo de Referência e seus anexos — que a vedação à participação de consórcios passou a integrar o procedimento licitatório, produzindo o efeito de restringir o universo de potenciais licitantes em afronta à regra geral do art. 15 da Lei nº 14.133/2021.
>
> **Culpabilidade:** Considerando que o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 é claro ao estabelecer a participação consorciada como regra, sendo a vedação medida excepcional que demanda justificativa específica, e considerando, ainda, que se trata de norma vigente há mais de quatro anos e amplamente difundida no âmbito da Administração Pública, era exigível dos responsáveis conduta diversa, qual seja, a realização de estudo técnico que demonstrasse, à luz das particularidades do caso concreto, a real necessidade da vedação. A conduta configura erro grosseiro, na forma do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), considerando o desvio significativo em relação ao padrão de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

diligência esperado de gestores públicos no manejo de norma cogente e amplamente conhecida.

A primeira irregularidade oriunda do Processo TC 00121/2026 mantida pela unidade técnica diz respeito à vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, prevista no item 4.6.1 do Termo de Referência, sem motivação técnica específica e suficiente para justificar a restrição.

Na **Instrução Técnica Inicial 00140/2026** (peça 49 do Processo TC 00121/2026), a área técnica entendeu que, embora a vedação à participação consorciada seja legalmente possível, o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 condiciona a adoção dessa medida à existência de justificativa relacionada às particularidades da contratação, não sendo suficientes os argumentos genéricos ou presunções abstratas acerca da inconveniência dos consórcios.

Na defesa apresentada (Peça Complementar 33536/2026 – peça 59 do Processo TC 121/2026), os responsáveis defenderam que a suficiência da motivação não deveria ser aferida a partir da leitura isolada do fundamento consignado no tópico específico do Estudo Técnico Preliminar, mas do conjunto dos elementos produzidos durante a fase preparatória. Nesse sentido, destacaram que o levantamento de mercado apontara vantagens na aquisição integrada dos kits, especialmente quanto à logística, à gestão de estoques e à distribuição; que os componentes constituíam objeto operacional único, previamente montado e acondicionado; que a pesquisa de mercado evidenciara a existência de empresas capazes de executar integralmente o objeto; que a pesquisa de preços abrangera contratações similares e consulta direta a 53 fornecedores; e que vinte fornecedores/propostas, provenientes de diferentes unidades da Federação, haviam sido cadastrados na disputa eletrônica. Tais elementos que, no entendimento deles, demonstrariam a existência de mercado suficientemente competitivo e apto à execução individual da contratação. Invocaram, ainda, razões relacionadas à maior complexidade que a execução consorciada acarretaria para a fiscalização, o controle de qualidade, a rastreabilidade dos produtos e a apuração de responsabilidades.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Ao examinar as justificativas, a Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026 (peça 93 do Processo TC 7345/2025) reconheceu que a Administração apresentou elementos adicionais à motivação inicialmente apresentada, relacionados ao planejamento da contratação, ao levantamento de mercado e à modelagem do objeto. Concluiu, contudo, que esses elementos não eram suficientes para afastar a irregularidade, uma vez que se destinavam, essencialmente, a demonstrar a existência de empresas capazes de executar individualmente o objeto, e não a evidenciar que a participação de empresas em consórcio seria inconveniente ou prejudicial à contratação.

A unidade técnica também afastou a correlação estabelecida entre a aquisição integrada dos kits e a necessidade de vedação dos consórcios, destacando que a admissão de empresas consorciadas não implicaria o parcelamento do objeto ou a contratação separada dos dezoito materiais que compõem cada kit. A obrigação perante a Administração permaneceria sendo a entrega integral dos kits, devidamente montados e em conformidade com as especificações do Termo de Referência, independentemente da forma de organização interna das empresas integrantes do consórcio. Nesse sentido, consignou:

> "A contratação continuaria sendo celebrada com um único licitante — o consórcio, dotado de personalidade jurídica para fins da licitação e do contrato —, que permaneceria responsável pela entrega dos kits completos, devidamente montados e em conformidade com todas as especificações previstas no Termo de Referência. A eventual divisão interna das atividades entre as empresas consorciadas constitui questão afeta exclusivamente à organização empresarial dos integrantes do consórcio, sem repercussão necessária sobre a forma de execução contratual perante a Administração."

Por fim, a área técnica considerou igualmente insuficientes os argumentos relacionados a possíveis dificuldades de fiscalização, controle de qualidade, rastreabilidade e apuração de responsabilidades, uma vez que não teria sido demonstrado, à luz das particularidades da contratação, que a participação consorciada produziria riscos concretos adicionais capazes de justificar sua exclusão. Nesse sentido, consignou:

> "(...) embora se reconheça que contratos celebrados com consórcios possam, em determinadas situações, demandar maior atenção quanto à fiscalização e à responsabilização dos participantes, a Administração não

> demonstrou de que forma essa circunstância produziria prejuízos concretos à execução deste contrato específico. A mera possibilidade abstrata de maior complexidade na gestão contratual não constitui, por si só, fundamento suficiente para restringir a competitividade, especialmente quando a legislação exige motivação objetiva e vinculada às peculiaridades do caso concreto."

Concluiu, assim, que a Administração demonstrou a viabilidade da execução individual do objeto, mas não comprovou, de forma específica e suficiente, que a participação consorciada seria inconveniente ou prejudicial ao interesse público, mantendo, por essa razão, a irregularidade.

O Ministério Público de Contas (**Parecer do Ministério Público de Contas 04567/2026** – peça 94 do Processo TC 7345/2025) acompanhou a conclusão da unidade técnica, qualificando o apontamento como vedação insuficientemente motivada à participação de empresas em consórcio. Ressaltou que, nos termos dos arts. 15 e 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, a legislação não suprimiu a possibilidade de a Administração impedir a participação consorciada, mas condicionou essa escolha à apresentação de motivação circunstanciada, relacionada às características concretas da contratação.

Nesse sentido, ponderou que a baixa complexidade do objeto, a existência de empresas capazes de executá-lo individualmente e a desnecessidade de soma de capacidades técnicas ou econômico-financeiras poderiam demonstrar que a formação de consórcios não seria necessária à viabilidade da contratação, mas não explicariam por que a participação deles seria inconveniente ou prejudicial ao interesse público. A propósito, consignou:

> "Igualmente insuficiente é a constatação de que existem empresas no mercado capazes de executar individualmente a integralidade do objeto. [...] Não demonstra, todavia, que a participação consorciada lhe seja prejudicial. São proposições distintas.
>
> A capacidade de execução individual evidencia que a Administração não depende da formação de consórcios para viabilizar a contratação, porém, não evidencia que deva impedi-los de participar."

Acrescentou que os fundamentos posteriormente apresentados, relacionados às dificuldades de fiscalização, ao controle de qualidade, à rastreabilidade, à padronização e à apuração de responsabilidades, além de não integrarem a motivação circunstanciada produzida na fase preparatória, não vieram respaldados

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

por uma demonstração concreta de que a execução consorciada introduziria riscos adicionais ou significativamente superiores aos inerentes à execução individual. Destacou, ainda, que a própria Matriz de Riscos da contratação, embora tenha contemplado dificuldades relacionadas à fiscalização e à gestão contratual, não identificou a participação de empresas em consórcio como fator específico de agravamento desses riscos.

A meu ver, os elementos constantes dos autos conduzem à mesma conclusão.

O Estudo Técnico Preliminar que orientou o planejamento do certame licitatório em análise (constante da **Peça Complementar 03129/2026** – peça 46 do Processo TC 7345/2025) previu o seguinte quanto à participação de empresas em consórcio:

> Considerando o art. 27, inciso VI, do Decreto Estadual n.º 5.352-R/2023 e os princípios previstos no art. 15, da Lei Federal n.º 14.133/2021, decidiu-se pela vedação de empresas constituídas sob forma de consórcio. Tal vedação justifica-se em razão de a aquisição não apresentar alta complexidade.

A vedação foi, portanto, justificada, no âmbito do procedimento licitatório, exclusivamente com fundamento na alegada baixa complexidade do objeto.

Posta esta premissa, verifico que o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 estabelece como regra a possibilidade de participação de pessoa jurídica em consórcio, ressalvando expressamente a hipótese de "vedação devidamente justificada no processo licitatório", ao passo que o art. 18, IX, da mesma lei inclui, entre os elementos da fase preparatória, a motivação circunstanciada das condições do edital:

> Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio (...)
>
> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

> melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

Desse modo, **a admissibilidade da participação consorciada constitui a regra geral e a possível vedação assume caráter excepcional, devendo ser expressamente prevista e devidamente motivada.** Logo, o silêncio do edital a respeito do tema equivale à autorização para a participação de empresas reunidas em consórcio no certame, como já definiu o Tribunal de Contas da União (ACÓRDÃO 1170/2025 - PLENÁRIO[1]).

Não se trata, portanto, de reconhecer um direito absoluto à participação consorciada ou de afastar a possibilidade de a Administração restringi-la. A opção permanece legítima, desde que as particularidades da contratação revelem razões concretas para a adoção da medida e essas razões estejam **devidamente explicitadas no processo licitatório**, tal qual vem decidindo o Tribunal de Contas da União (ACÓRDÃO 25/2026 - PLENÁRIO), em entendimento igualmente adotado por este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, valendo transcrever, a esse respeito, as seguintes ementas de julgados desta Corte:

> É irregular a vedação à participação de empresas em consórcio fundada em mera conveniência administrativa, sem motivação técnica específica no Estudo Técnico Preliminar, por constituir medida excepcional à regra de participação consorciada prevista na Lei 14.133/2021. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 00552/2026. Processo 07995/2025. Relator: Márcia Jaccoud Freitas. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 17/07/2026, Data da Publicação no DO-TCES: 27/07/2026).
>
> A vedação à participação de licitantes em consórcio não é, por si só, ilegal, mas exige motivação expressa, técnica e economicamente fundamentada, demonstrando que a restrição atende ao interesse público e à adequada execução do objeto. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 00255/2026. Processo 07736/2024. Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 10/04/2026, Data da Publicação no DO-TCES: 22/04/2026).

[1] Extrai-se do voto do relator, o seguinte: “De outro lado, concordo integralmente com a análise da unidade instrutiva em relação à segunda irregularidade, isto é, a possibilidade de participação de consórcio. De fato, o edital nada trouxe a respeito. Contudo, ao contrário do alegado pelo denunciante, o silêncio sobre essa questão no instrumento convocatório equivale a permitir consórcio no certame, nos termos do art. 15 da Lei14.133/2021, *in verbis*: "Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio [...]".”

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

> A vedação à participação de empresas em consórcio na licitação exige justificativa prévia que demonstre, com base em elementos concretos, a inviabilidade dessa forma de participação ou o comprometimento dos objetivos da contratação, não bastando alegações genéricas de inconveniência operacional ou de gestão. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 00263/2026. Processo 03665/2025. Relator: Márcia Jaccoud Freitas. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 10/04/2026, Data da Publicação no DO-TCES: 22/04/2026).

Nesse contexto, a baixa complexidade do objeto, assim como a existência de empresas capazes de executar individualmente a contratação (circunstância que, segundo os responsáveis, teria sido evidenciada pela análise de mercado realizada na fase de planejamento da licitação), constituem elementos relevantes para o planejamento administrativo, mas não se mostram suficientes, por si sós, para justificar a vedação à participação de empresas em consórcio.

Essas circunstâncias permitem concluir que a formação de consórcio **não era necessária** para viabilizar a execução do objeto, mas daí não decorre que a participação dele devesse ser **impedida**, sobretudo porque a Lei nº 14.133/2021 adotou como regra a admissibilidade da participação consorciada e condicionou essa exclusão à existência de justificativa específica.

Da mesma forma, não identifico relação necessária entre a opção administrativa pela aquisição integrada dos kits escolares e a exclusão das empresas consorciadas. A participação em consórcio não se confunde com o parcelamento do objeto, nem pressupõe que a Administração passe a contratar ou fiscalizar isoladamente cada uma das empresas que o integram. Ao contrário, a própria Lei nº 14.133/2021 estabelece mecanismos próprios para a participação consorciada, inclusive a indicação da empresa líder e a responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados durante a licitação e a execução do contrato.

Também os argumentos relacionados às possíveis dificuldades de fiscalização, rastreabilidade, controle de qualidade e responsabilização poderiam, em determinadas circunstâncias, justificar a restrição. Seria necessário, contudo, demonstrar concretamente de que maneira esses riscos assumiriam, nesta contratação, dimensão adicional ou significativamente superior em razão da

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

participação consorciada. Conforme apurado durante a instrução, essa demonstração não foi produzida.

Além disso, parte desses fundamentos foi desenvolvida posteriormente à definição da modelagem da contratação e à inserção da cláusula restritiva, de modo que, embora possa ser considerada para a aferição da racionalidade material da escolha administrativa, não supre a motivação circunstanciada que, nos termos do art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, deve integrar a própria fase preparatória do procedimento, a fim de ser sindicalizada pelos interessados e licitantes envolvidos, sem possibilidade de convalidação posterior em processo de fiscalização do controle externo.

Dessa forma, **acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas para manter a irregularidade**, uma vez que não ficou demonstrada, durante o procedimento licitatório e de maneira objetiva e vinculada às peculiaridades da contratação, razão suficiente para excepcionar a regra estabelecida no art. 15 da Lei nº 14.133/2021 e vedar a participação de empresas reunidas em consórcio.

A análise da responsabilidade de **João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira**, responsáveis indicados pela elaboração do Termo de Referência e aos quais também foram atribuídas as demais irregularidades remanescentes, será realizada conjuntamente em tópico próprio, após o exame dos apontamentos de mérito.

III.2.2 Exigência de dupla regularidade fiscal estadual sem amparo legal.

Critério: art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021; art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (princípios da legalidade e da competitividade); art. 9º, I, da Lei nº 14.133/2021.

Responsáveis: João Victor Silva Guimarães, Subgerente de Mobiliário e Equipamento Escolar, e **Hercílio Ribeiro de Oliveira**, Técnico-administrativo, ambos na qualidade de responsáveis pela elaboração do Termo de Referência.

> **Conduta:** Elaborar Termo de Referência (item 2.4 do Anexo II) contendo exigência segundo a qual a licitante deverá comprovar regularidade fiscal

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

perante a Fazenda Estadual de sua sede e, cumulativamente, perante a Fazenda do Estado do Espírito Santo, quando a sede não for neste Estado, exigência esta que extrapola o rol previsto no art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021 (registra-se que o Termo de Referência foi extraído do Sistema E-Docs, processo 2025-KDSQK, peça 308, encontrando-se igualmente juntado aos autos no evento 48).

Nexo de Causalidade: Foi por meio dos artefatos elaborados pelos responsáveis — Termo de Referência e seus anexos — que a exigência de dupla regularidade fiscal estadual passou a integrar o procedimento licitatório produzindo o efeito de impor ônus burocrático adicional, sem amparo legal, aos licitantes sediados fora do Estado do Espírito Santo, com potencial restrição à competitividade do certame.

Culpabilidade: A invocação da minuta padronizada disponibilizada pela PGE/ES como fundamento da exigência não afasta o dever de diligência dos responsáveis, considerando que as minutas-padrão ostentam natureza meramente orientativa, não normativa, devendo os agentes públicos aferir, no caso concreto, a conformidade das cláusulas adotadas com a legislação federal de regência. Da mesma forma, a invocação da Lei Estadual nº 5.317/1996 (CADIN) não tem o condão de ampliar o rol taxativo de documentos de habilitação fiscal previsto em lei federal. Considerando que o art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021 é expresso ao limitar a regularidade fiscal ao domicílio ou sede do licitante, era exigível dos responsáveis conduta diversa. A conduta configura erro grosseiro, na forma do art. 28 da LINDB.

A segunda irregularidade oriunda do Processo TC 00121/2026 mantida pela unidade técnica diz respeito à exigência, para fins de habilitação fiscal, de comprovação cumulativa da regularidade perante a Fazenda Estadual da sede do licitante e, quando sediado em outra unidade da Federação, também perante a Fazenda Pública do Estado do Espírito Santo.

Na **Instrução Técnica Inicial 00140/2026** (peça 49 do Processo TC 00121/2026), a equipe técnica destacou que o art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

a regularidade fiscal perante as Fazendas Públicas deve ser aferida em relação ao domicílio ou à sede do licitante. Nesse sentido, considerou que o rol de documentos previsto nesse dispositivo deve comportar interpretação restritiva, especialmente porque a imposição de exigências sem previsão legal pode representar ônus burocrático adicional e potencial restrição à competitividade do certame.

Acrescentou que, no caso concreto, o item 2.4 do Anexo II do Termo de Referência exigiu dos licitantes sediados fora do Estado do Espírito Santo a comprovação de regularidade perante a Fazenda Estadual de sua sede e, cumulativamente, perante a Fazenda Pública do Estado do Espírito Santo, acrescentando, segundo a área técnica, requisito de habilitação fiscal não previsto no art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021.

Em suas razões de justificativa (Peça Complementar 33536/2026 – peça 59 do Processo TC 121/2026), os responsáveis sustentaram, em síntese, que a redação questionada não havia sido criada casuisticamente, mas reproduzia o modelo denominado “TR E HABILITAÇÃO de COMPRAS”, disponibilizado pela Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo e atualizado em 20 de fevereiro de 2025. Argumentaram que a utilização de minutas padronizadas constitui prática administrativa voltada à uniformização dos procedimentos, à promoção da segurança jurídica e à redução de riscos, prática esta prestigiada pela própria Lei nº 14.133/2021.

Acrescentaram que a Lei Estadual nº 5.317/1996 e as rotinas relacionadas ao Cadastro Informativo – CADIN foram invocadas para explicar o contexto administrativo em que o modelo institucional foi estruturado e a finalidade de impedir a formalização de vínculos financeiros incompatíveis com pendências registradas, e não como fundamento autônomo para ampliar o rol de documentos de habilitação fiscal previsto no art. 68 da Lei nº 14.133/2021.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a unidade técnica, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026 (peça 93 do Processo TC 7345/2025), reconheceu que a utilização de minutas padronizadas constitui importante instrumento de governança administrativa, voltado à uniformização dos procedimentos e à redução

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

dos riscos da contratação. Entendeu, contudo, que a padronização deve necessariamente observar os limites estabelecidos pela legislação, não sendo suficiente a existência de modelo previamente elaborado por órgão de assessoramento jurídico para legitimar requisito de habilitação sem respaldo legal.

Nesse sentido, considerou que a exigência de apresentação de certidão de regularidade perante a Fazenda do Estado do Espírito Santo, cumulativamente à certidão da Fazenda Estadual da sede da licitante, constitui requisito adicional em relação àquele previsto no art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021, concluindo que os argumentos apresentados não seriam suficientes para afastar a irregularidade. Quanto ao ponto, consignou:

> Admitir entendimento diverso significaria reconhecer que instrumentos administrativos de padronização, orientações internas ou modelos elaborados pelos órgãos de assessoramento jurídico poderiam ampliar o conjunto de documentos de habilitação estabelecido pela Lei nº 14.133/2021. Tal interpretação afrontaria o princípio da legalidade, segundo o qual os requisitos de habilitação devem possuir fundamento legal, e comprometeria a própria finalidade da padronização administrativa.
>
> Além disso, o argumento apresentado conduz a consequência incompatível com a segurança jurídica que se pretende preservar. Se fosse admitida a inclusão de exigências não previstas na lei apenas porque constantes de modelos administrativos padronizados, abrir-se-ia a possibilidade de que cada órgão ou entidade estabelecesse requisitos adicionais próprios por meio de regulamentos, orientações internas ou minutas elaboradas por seus órgãos de assessoramento jurídico. Em vez de promover uniformidade, tal prática resultaria na multiplicação de exigências distintas entre os diversos órgãos da Administração Pública, reduzindo a previsibilidade dos certames e impondo aos licitantes a necessidade de atender a requisitos variáveis e não previstos em lei.

O **Ministério Público de Contas** concordou com a conclusão da unidade técnica, ressaltando que o art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021 estabelece a vinculação territorial pertinente à demonstração da regularidade fiscal, de modo que, tratando-se da Fazenda Estadual, exige-se a situação fiscal do licitante perante o Estado em que se encontra domiciliado ou sediado, inexistindo autorização legal para impor, adicionalmente, regularidade perante a Fazenda do ente federativo promotor da licitação apenas porque nele será celebrada a futura contratação.

O *Parquet* de Contas ponderou, ainda, que a exigência se inseria na fase de habilitação fiscal e, portanto, não constituía condição para que empresas sediadas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

em outras unidades da Federação apresentassem propostas ou participassem da etapa de lances. Registrou, inclusive, que vinte empresas participaram da disputa, entre elas empresas sediadas em diferentes unidades da Federação, razão pela qual não haveria suporte probatório para afirmar que a cláusula tenha produzido efetivo esvaziamento da competição. Ressaltou, contudo, que essa circunstância não afastaria a irregularidade, uma vez que a validade da condição de habilitação deve ser aferida por sua compatibilidade com a legislação, independentemente da demonstração de dano concorrencial concreto.

A meu ver, os elementos constantes dos autos conduzem à mesma conclusão.

Com efeito, o art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a habilitação fiscal será aferida mediante a comprovação da regularidade perante as Fazendas federal, estadual e/ou municipal **do domicílio ou sede do licitante**, ou outra equivalente, na forma da lei, *in verbis*:

> Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:
>
> III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

A disposição legal é inequívoca ao vincular a comprovação da regularidade fiscal estadual à Fazenda do Estado em que estiver situado o domicílio ou a sede do licitante, não havendo previsão que autorize a Administração a exigir, cumulativamente, a regularidade perante a Fazenda do Estado do Espírito Santo quando o licitante estiver sediado em outra unidade da Federação.

A adoção de entendimento diverso importaria a criação, pelo ente estadual, de requisito adicional de habilitação fiscal não contemplado nas normas gerais editadas pela União, em matéria inserida no âmbito de sua competência legislativa privativa, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Nesse sentido, ao julgar a ADI 3.735/MS[2], o Supremo Tribunal Federal assentou que as condições

[2] Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER

gerais de participação em procedimentos licitatórios submetem-se à disciplina nacional, não sendo dado ao legislador estadual instituir, de forma genérica, requisito de habilitação não previsto na legislação federal, sob pena de invasão da competência privativa da União para editar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

Se nem mesmo ao legislador estadual é dado instituir, em caráter geral, requisito adicional de habilitação não previsto na legislação federal, com maior razão não poderia fazê-lo a Administração, por meio de cláusula inserida no instrumento convocatório ou em seus anexos.

A circunstância de a cláusula constar de minuta padronizada disponibilizada pela PGE/ES, por óbvio, não altera essa conclusão. Com efeito, o art. 19, IV e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, ao mesmo tempo em que prevê a instituição de modelos padronizados de minutas, admite a não utilização desses modelos, desde que devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório:

> **Art. 19.** Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:
>
> **IV** - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
>
> **§ 2º** A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do

ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3735, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

> caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

No caso concreto, a incompatibilidade da cláusula específica da minuta padronizada com o art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021 constitui fundamento suficiente para justificar (sua) a não utilização, não podendo a adoção de modelo institucional prevalecer sobre disposição legal expressa.

Também não constitui fundamento para a manutenção da exigência a existência de eventual controle decorrente da Lei Estadual nº 5.317/1996, pois as rotinas relacionadas ao CADIN não se confundem com os requisitos de habilitação fiscal disciplinados pela legislação federal. Eventuais controles destinados a impedir a formalização de vínculos financeiros com pessoas que possuam pendências perante o Estado situam-se em plano distinto daquele relativo à habilitação fiscal dos licitantes, cujos requisitos são disciplinados pela legislação federal. Assim, ainda que o ordenamento estadual estabeleça controles próprios incidentes sobre a futura relação contratual, tais mecanismos não autorizam a conversão deles em requisito adicional de habilitação imposto às empresas sediadas em outras unidades da Federação.

Também merece registro, como ponderado pelo Ministério Público de Contas, que os elementos constantes dos autos não permitem concluir que a cláusula tenha provocado efetiva redução da competitividade do certame, uma vez que vinte empresas participaram da fase de lances, inclusive empresas sediadas fora do Espírito Santo. Esse dado, contudo, não permite concluir que todas atenderiam à exigência questionada, cuja verificação ocorreria apenas na fase posterior de habilitação.

Ademais, e mais importante: tal circunstância não descaracteriza a irregularidade, que decorre da própria imposição de requisito adicional de habilitação fiscal sem correspondente autorização legal.

Assim, **acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas para manter a irregularidade**, por considerar que a exigência cumulativa de regularidade perante a Fazenda Estadual da sede do licitante e perante a Fazenda

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Pública do Estado do Espírito Santo, quando distintas, extrapola o disposto no art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021.

III.2.3 Da exigência de comprovação de quantitativo mínimo de itens em desconformidade com o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

O terceiro apontamento oriundo do Processo TC 00121/2026, suscitado pela representante na Petição Inicial 00076/2026 (peça 2), diz respeito à exigência, constante do item 3.1.1 do Anexo II do Termo de Referência, de comprovação de fornecimento prévio de, no mínimo, 12 (doze) dos 18 (dezoito) itens licitados, a qual, segundo alegado, mostrava-se incompatível com o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, por alcançar itens que não atingiam, individualmente, o percentual de 4% do valor total estimado da contratação.

Na Instrução Técnica Inicial 00140/2026 (peça 49 do Processo TC 00121/2026), a unidade técnica considerou, inicialmente, que a exigência poderia contrariar o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que, considerado o valor total estimado da contratação, de R$ 40.124.630,00, o percentual de 4% correspondia a R$ 1.604.985,20 e apenas cinco dos dezoito itens possuíam valor individual igual ou superior a esse montante, qualificando-se, sob o critério econômico, como parcelas de valor significativo. Ressalvou, contudo, a possibilidade de apresentação, pelos responsáveis, de motivação técnica específica que justificasse a extensão da exigência a outros itens.

Nas razões de justificativa (Peça Complementar 33536/2026 – peça 59 do Processo TC 121/2026), os responsáveis sustentaram que a definição dos doze itens não se baseou exclusivamente na expressão econômica individual, mas nas características operacionais da contratação, cujo objeto consistia no fornecimento de kits escolares completos, compostos por dezoito espécies de materiais distribuídas em três configurações distintas. Destacaram que onze componentes estavam presentes nas três modalidades de kits e que todas elas incluíam, ainda, a família funcional dos cadernos, formando um núcleo comum correspondente aos doze itens para os quais se exigiu experiência anterior.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Argumentaram, ainda, que a execução contratual não se limitava ao fornecimento isolado dos materiais, envolvendo atividades coordenadas de aquisição, controle de conformidade, personalização, montagem, acondicionamento, armazenamento e distribuição, de modo que a ausência de qualquer dos componentes poderia inviabilizar a entrega completa dos kits e comprometer sua distribuição simultânea aos estudantes. Sob essa perspectiva, defenderam que a relevância técnica dos itens não decorreria exclusivamente do valor econômico individual deles, mas também da criticidade destes para a execução integrada do objeto.

Ao reexaminar a matéria na **Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026** (peça 93), a unidade técnica acolheu as justificativas apresentadas e afastou o apontamento. Para tanto, considerou que o percentual de 4% previsto no art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 delimita as parcelas de **valor significativo**, mas não impede, por si só, a exigência de comprovação de experiência relativamente a parcelas de menor expressão econômica que se revelem **tecnicamente relevantes**, desde que essa opção esteja amparada em motivação suficiente.

A esse respeito, registrou que esse entendimento já havia sido acolhido por este Tribunal de Contas no Processo TC 03484/2025, conforme Voto do Relator 02540/2025, no sentido de admitir, excepcionalmente, a exigência de atestados relativos a parcelas de valor inferior ao percentual de 4%, desde que demonstrada a elevada complexidade tecnológica ou operacional, a criticidade funcional ou a repercussão relevante delas sobre a execução contratual.

No caso concreto, a unidade técnica entendeu suficientemente demonstrada essa relevância operacional, considerando a recorrência dos componentes nas diferentes modalidades de kits, os elevados quantitativos envolvidos, a necessidade de entrega dos conjuntos completos e a integração das diversas etapas logísticas da execução. Concluiu, assim, que a definição dos doze itens não decorreu de escolha arbitrária, mas encontrou correspondência nas características concretas da contratação e na necessidade de aferir a capacidade do futuro contratado para executar satisfatoriamente o objeto.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

O Ministério Público de Contas não se manifestou sobre a questão e, a meu ver, a conclusão da unidade técnica merece acolhimento.

Com efeito, o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 refere-se às “parcelas de maior relevância **ou** valor significativo do objeto da licitação”, definindo, em seguida, como de valor significativo aquelas cujo valor individual corresponda a pelo menos 4% do valor total estimado da contratação.

A própria redação do dispositivo permite distinguir, portanto, a relevância da parcela sob o aspecto técnico ou operacional da respectiva significância estritamente econômica, não se mostrando adequado converter o percentual de 4% em critério exclusivo para a identificação de todas as parcelas sobre as quais pode recair a demonstração de capacidade técnico-operacional.

Isso não significa admitir, indistintamente, a exigência de experiência anterior relativamente a parcelas de reduzida expressão econômica. A ampliação somente se justifica quando demonstrada, à luz das características do objeto, a efetiva relevância técnica ou operacional dessas parcelas, sob pena de a qualificação técnica converter-se em restrição injustificada à competitividade.

No caso em exame, contudo, identifico elementos suficientes para justificar a exigência. O objeto não compreendia a aquisição independente de dezoito materiais escolares, mas o fornecimento de kits completos, em três configurações, cuja execução pressupunha a aquisição coordenada dos componentes, o controle de conformidade, a montagem, o acondicionamento, o armazenamento e a distribuição dos conjuntos. Nesse contexto, a presença recorrente de onze componentes nas diferentes modalidades de kits, acrescida da família funcional dos cadernos, bem como a necessidade de disponibilização integral dos conjuntos, conferia aos doze itens relevância operacional que não se esgotava em seu valor individual.

Desse modo, considerando as particularidades da contratação e a motivação técnica evidenciada a partir dos elementos constantes do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e das justificativas apresentadas, **acompanho**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

a unidade técnica para acolher as razões de justificativa e afastar a irregularidade relativa à exigência de comprovação de fornecimento prévio de, no mínimo, 12 (doze) dos 18 (dezoito) itens licitados.

III.3 Da responsabilização dos agentes, da caracterização do erro grosseiro e das consequências jurídicas

Reservei para este momento a análise conjunta da responsabilidade de **João Victor Silva Guimarães** e **Hercílio Ribeiro de Oliveira** pelas três irregularidades remanescentes, considerando que ambos foram indicados como responsáveis pelos respectivos apontamentos e que a aferição da responsabilidade pessoal exige exame integrado de sua atuação no procedimento licitatório.

O ponto de partida é o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. O dispositivo afasta a responsabilização fundada exclusivamente na ocorrência objetiva da ilegalidade e exige demonstração de grau qualificado de censurabilidade da conduta.

No caso concreto, a **Instrução Técnica Conclusiva 03331/2026** (peça 93), embora tenha mantido as três irregularidades anteriormente examinadas, não propôs a aplicação de sanção aos responsáveis, tendo apenas sugerido o afastamento da responsabilização de Gison Oliveira Soares, Wesley Quintiliano Vidigal, bem como de Talita Galvão Souza, Déborah Faragó de Souza e Mirela Carla Mendes Christ quanto à primeira irregularidade analisada.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela aplicação de multa pecuniária individual a João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira, com fundamento no art. 135, II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, por entender configuradas graves infrações à norma legal mediante erros grosseiros.

Nas razões de justificativa, os responsáveis sustentaram, em síntese, que a mera subscrição do Termo de Referência não permitiria presumir a autoria material de todas as suas disposições ali contidas ou igual domínio sobre as matérias nele disciplinadas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Ao examinar a questão, o Ministério Público de Contas reconheceu a necessidade de demonstração da responsabilidade subjetiva dos agentes, mas entendeu que os elementos reunidos nos autos permitiam individualizar as condutas para além da simples subscrição do Termo de Referência. Nesse sentido, ressaltou que a participação de João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira não se limitou à elaboração e assinatura da versão final do Termo de Referência, pois as matérias posteriormente reputadas irregulares foram objeto de questionamentos específicos durante o procedimento licitatório, tendo ambos participado de manifestações destinadas à manutenção das soluções adotadas. A propósito, consignou:

> "Os autos revelam, nesse particular, elementos que ultrapassam a simples subscrição formal do Termo de Referência. Assim, além de João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira terem sido identificados como responsáveis pela elaboração de sua versão final, as matérias posteriormente reputadas irregulares foram objeto de questionamentos específicos ao longo do procedimento licitatório, submetidos à Unidade Técnica responsável e seguidos de manifestações destinadas à manutenção das soluções adotadas.
>
> Nesse contexto, a apreciação dos apontamentos remanescentes deverá considerar, além da materialidade de cada irregularidade, a efetiva participação dos responsáveis nos atos examinados, o conhecimento das controvérsias suscitadas ao longo do procedimento e a existência de providências concretamente disponíveis para sua revisão ou correção."

Quanto à vedação à participação de empresas em consórcio, o *Parquet* destacou que, depois de especificamente questionada a suficiência da justificativa para a restrição, ambos subscreveram manifestação técnica destinada a sustentar a cláusula e concluíram pela manutenção dela.

Já em relação à dupla regularidade fiscal estadual, atribuiu especial relevância ao fato de a empresa Spartan Comércio Ltda., antes da sessão pública, ter impugnado especificamente a exigência, apontando sua possível incompatibilidade com os arts. 62 e 68 da Lei nº 14.133/2021. Ressaltou, ainda, que a própria Matriz de Riscos previa, para a hipótese de dúvida jurídica acerca dos requisitos do objeto, o encaminhamento dos autos à PGE, providência que não foi adotada antes da manutenção da cláusula.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

Quanto à responsabilização dos agentes, contudo, divirjo da conclusão alcançada pelo Ministério Público de Contas.

As **duas primeiras irregularidades** (III.1.1 deficiência na especificação dos critérios de desempenho ambiental e III.2.1 vedação injustificada à participação de empresas em consórcio) comportam análise conjunta, pois revelam padrão semelhante de atuação dos responsáveis.

Em ambos os casos, embora tenham mantido as soluções questionadas mesmo após as impugnações apresentadas, não se verifica completa inobservância dos deveres que lhes incumbiam: quanto aos critérios de sustentabilidade, foram exigidos laudos destinados à comprovação da biodegradação e da ecotoxicidade dos materiais, embora os parâmetros estabelecidos tenham se revelado **insuficientes**; quanto à vedação à participação de consórcios, houve motivação da escolha administrativa, ainda que os fundamentos apresentados **não fossem suficientes** para justificar a restrição.

Tem-se, portanto, em ambos os casos, atuação administrativa que buscou atender às exigências legais, mas o fez de maneira insuficiente.

Essa insuficiência justifica a manutenção das irregularidades, inclusive porque as soluções foram preservadas mesmo após questionadas, mas não evidencia, a meu ver, grau de desatenção ou inobservância do dever de cuidado suficientemente grave para caracterizar erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

Quanto à **terceira irregularidade** (III.2.2 relativa à exigência de dupla regularidade fiscal estadual), a conclusão decorre de fundamento distinto.

Embora reconhecida a incompatibilidade da cláusula com o art. 68, III, da Lei nº 14.133/2021, verifico circunstância apta a afastar a culpabilidade dos responsáveis, uma vez que a exigência foi extraída de minuta padronizada disponibilizada pela Procuradoria-Geral do Estado[3] , cujo item que trata da habilitação fiscal encontra-se assim redigido:

[3] Disponível em https://pge.es.gov.br/editais-tr-habilitacao-e-contratos. Acesso em 30.09.2026.

2.4 - Prova de regularidade com a Fazenda Estadual (onde for sediada a empresa e a do Estado do Espírito Santo, quando a sede não for deste Estado);

É certo que a utilização do modelo padronizado não era absoluta, sendo possível aos responsáveis, nos termos do art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, afastar a cláusula mediante justificativa expressa nos autos do procedimento licitatório, especialmente diante dos questionamentos formulados quanto à sua legalidade. Tal circunstância, contudo, deve ser ponderada com o fato de que a cláusula questionada não decorreu de formulação autônoma dos agentes da área técnica, mas foi reproduzida de modelo institucional disponibilizado pelo próprio órgão de assessoramento jurídico do Estado.

Nesse contexto, embora a cláusula devesse ter sido afastada, sua origem institucional constitui circunstância apta a excluir a culpabilidade dos agentes da área técnica, que atuaram amparados pela legítima expectativa de conformidade jurídica do modelo padronizado disponibilizado pela PGE/ES.

Assim, divirjo do Ministério Público de Contas quanto à aplicação de multa a João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira, mantendo, contudo, as três irregularidades anteriormente reconhecidas e as determinações indicadas pelo *Parquet.*

IV PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 2012 (Regimento Interno do TCEES), concordando com o entendimento técnico e ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro Relator

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

1. ACÓRDÃO TC-876/2026:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1.1. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTES as representações, conforme art. 95, II c/c art. 99, § 2º, da Lei Orgânica do TCEES (Lei Complementar Estadual 621/2012) e art. 178, II c/c art. 182, § 1º do RITCEES (Resolução TC 261/2013);

1.2. AFASTAR a irregularidade relativa à exigência de comprovação de fornecimento prévio de, no mínimo, 12 (doze) dos 18 (dezoito) itens licitados, nos termos do item III.2.3 deste voto;

1.3. MANTER as irregularidades relativas **(i)** à deficiência na especificação dos critérios técnicos destinados à comprovação do desempenho ambiental dos materiais biodegradáveis e oxibiodegradáveis e **(ii)** à vedação injustificada à participação de empresas em consórcio, nos termos dos itens III.1.1 e III.2.1 deste voto, **afastando-se, contudo, a caracterização de erro grosseiro quanto a João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira**, nos termos do item III.3 deste voto;

1.4. MANTER a irregularidade relativa à exigência de dupla regularidade fiscal estadual sem amparo legal, nos termos do item III.2.2 deste voto, **afastando-se, contudo, a responsabilização de João Victor Silva Guimarães e Hercílio Ribeiro de Oliveira, diante da circunstância excludente de culpabilidade reconhecida no item III.3 deste voto**;

1.5. DETERMINAR, com fundamento no art. 1º, inciso IX, e § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012**,** ao atual gestor da Secretaria de Estado da Educação – SEDU que, nas futuras contratações:

1.5.1 estabeleça parâmetros técnicos objetivos e verificáveis quando a aceitação de produtos depender da comprovação de desempenho ambiental;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

1.5.2 fundamente circunstanciadamente eventual vedação à participação de empresas em consórcio, mediante elementos concretamente relacionados às peculiaridades da contratação;

1.5.3 não exija, para fins de habilitação fiscal, cumulativamente, a regularidade perante a Fazenda Estadual da sede do licitante e a Fazenda do Estado do Espírito Santo quando o licitante estiver sediado em outra unidade da Federação, sem prejuízo de promover a interlocução necessária com o órgão jurídico competente para revisão do modelo institucional utilizado;

1.6. ENCAMINHAR à Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo – PGE/ES cópia deste Acórdão, para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis quanto ao modelo institucional utilizado.

1.7. DAR CIÊNCIA aos interessados e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

1.8. ARQUIVAR os autos, após a certificação do trânsito em julgado.

2. Unânime**.**

3. Data da Sessão: 29/10/2026 - 57ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DB714-F0D21-A4471