



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Estado da Agricultura - SEAGRI

NOTA TÉCNICA Nº 1/2026/SEAGRI-RRS

**Processo Administrativo:** 0025.002394/2025-19

**Pregão Eletrônico nº:** 90695/2025

**Interessado:** Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO

**Assunto:** Manifestação técnica em atendimento ao Ofício nº 0001/26-D2ªC-SPJ à Decisão Monocrática nº 0033/2026 – GCFCS/TCE-RO – Procedimento Apuratório Preliminar – PAP (Processo nº 00499/26).

## 1. DO CONTEXTO DA DECISÃO CAUTELAR

A presente manifestação técnica é elaborada em atendimento ao Ofício nº 0001/26-D2ªC-SPJ, expedido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO, no âmbito do Procedimento Apuratório Preliminar – PAP nº 00499/26, instaurado a partir de representação apresentada pela empresa LIMA & LIMA LTDA, na qual são noticiadas supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 90695/2025. O referido certame tem por objeto a formação de Registro de Preços para futura contratação de empresa especializada na locação de contêiner marítimo modular adaptado para uso como banheiro sanitário, destinados ao atendimento das demandas de infraestrutura sanitária temporária durante a realização dos eventos Rondônia Rural Show Internacional e Rondoleite.

A representante sustenta, em síntese, que o instrumento convocatório conteria cláusulas potencialmente restritivas à competitividade, especialmente em razão:

- I – da exigência de módulos sanitários estruturados em contêiner marítimo adaptado;
- II – da exigência de licença de operação ambiental para transporte e destinação de efluentes sanitários;
- III – da alegação de possível limitação de fornecedores aptos à execução do objeto.

Registra-se que tais questionamentos foram previamente apresentados à Administração por meio de impugnação administrativa, devidamente analisada pela área técnica competente, a qual concluiu pela total improcedência das alegações, mantendo-se integralmente as disposições constantes do edital.

Conforme consignado na decisão proferida pelo Conselheiro Relator no âmbito do mencionado procedimento, foi determinado o processamento da matéria como Representação, considerando o valor estimado da contratação e a necessidade de apuração das alegações relacionadas ao possível comprometimento da competitividade do certame.

No mesmo ato decisório, foi reconhecida, em caráter cautelar, a presença dos requisitos *fumus boni juris* e *periculum in mora*, determinando-se a suspensão do Pregão Eletrônico nº 90695/2025 até ulterior manifestação desta Corte de Contas.

Cumprir registrar que esta Administração recebe a determinação com absoluto respeito às competências constitucionais do Tribunal de Contas, tendo adotado, de imediato, as providências necessárias ao fiel cumprimento da medida cautelar determinada.

Não obstante a observância da decisão cautelar, entende-se pertinente apresentar os esclarecimentos técnicos necessários, com vistas a evidenciar a regularidade do planejamento da contratação e afastar as alegações de eventual restrição indevida à competitividade do certame.

Assim, a presente Nota Técnica tem por finalidade prestar os esclarecimentos técnicos e jurídicos pertinentes ao Tribunal de Contas, demonstrando a adequação da solução adotada e a inexistência de restrições indevidas à competitividade.

## 2. DA ANÁLISE TÉCNICA

### 2.1 Do planejamento da contratação e da definição técnica do objeto

A definição do objeto licitado decorre diretamente da fase de planejamento da contratação, estruturada conforme as disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Termo de Referência e dos projetos técnicos que compõem a fase preparatória da licitação.

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, compete à Administração Pública definir a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública, com base em estudos técnicos, levantamento de mercado e análise comparativa de soluções.

“A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.”

Especialmente mediante:

- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Termo de Referência;
- levantamento de mercado;
- estimativa de custos;
- análise das condições operacionais do evento.

No caso em análise, o Estudo Técnico Preliminar nº 18 avaliou diferentes soluções sanitárias utilizadas em eventos de grande porte, considerando critérios técnicos, operacionais, sanitários e de segurança, concluindo que a adoção de módulos sanitários estruturados em contêiner marítimo adaptado apresenta melhor desempenho para o atendimento das necessidades dos eventos.

Tal solução mostrou-se tecnicamente mais adequada em razão de fatores como:

- maior robustez estrutural;
- maior durabilidade em ambientes externos;
- melhor desempenho térmico quando climatizados;
- maior segurança estrutural para instalação de equipamentos hidráulicos e elétricos;
- melhor compatibilidade com requisitos de acessibilidade previstos na ABNT NBR 9050.

Assim, a definição da solução técnica encontra-se devidamente motivada e amparada no planejamento da contratação, não se tratando de exigência arbitrária ou desprovida de fundamentação.

## 2.2 Da discricionariedade técnica da Administração Pública

A Administração Pública detém discricionariedade técnica para definir as especificações do objeto a ser contratado, desde que tais especificações estejam fundamentadas em critérios técnicos e vinculadas à necessidade administrativa.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU possui entendimento consolidado de que a Administração pode estabelecer requisitos técnicos específicos quando demonstrada sua pertinência para atendimento do interesse público.

Destaca-se, nesse sentido, o entendimento consagrado no Acórdão 1.214/2013, Plenário do TCU, segundo o qual:

“É legítima a definição de especificações técnicas pela Administração quando devidamente fundamentadas em critérios técnicos que demonstrem a adequação da solução escolhida às necessidades da Administração.”

No mesmo sentido, o Acórdão 2.622/2013 – Plenário do TCU estabelece que:

“A Administração possui discricionariedade para definir o objeto da contratação e suas especificações técnicas, desde que tais exigências estejam devidamente justificadas e não configurem direcionamento indevido do certame.”

Assim, não cabe ao controle externo substituir a avaliação técnica realizada pela Administração, salvo quando evidenciado erro, direcionamento indevido ou ausência de motivação técnica, circunstâncias que não se verificam no presente caso.

## 2.3 Da justificativa técnica da solução adotada

A Rondônia Rural Show Internacional constitui o maior evento do agronegócio da Região Norte do Brasil, realizado anualmente no Centro Tecnológico Vandeci Rack, no município de Ji-Paraná/RO.

O evento ocorre em área aberta e com infraestrutura sanitária permanente limitada, exigindo a instalação de estruturas sanitárias temporárias capazes de atender elevado fluxo de visitantes, expositores e trabalhadores.

Nesse contexto, a Administração deve assegurar condições adequadas de:

- higiene;
- conforto;
- salubridade;
- segurança;
- acessibilidade.

A solução baseada em banheiros estruturados em contêiner marítimo adaptado foi selecionada por apresentar vantagens técnicas relevantes, tais como:

- elevada robustez estrutural;
- maior durabilidade em ambientes externos;
- melhor desempenho térmico quando climatizados;
- maior segurança para instalação de sistemas hidráulicos e elétricos;
- facilidade de higienização;
- compatibilidade com os requisitos de acessibilidade da ABNT NBR 9050.

### 2.3.1 Da Fundamentação sanitária e das normas de segurança e saúde

A adoção de estruturas sanitárias mais robustas também encontra respaldo em normas técnicas relacionadas às condições de higiene e saúde em ambientes de grande circulação de pessoas.

Destaca-se, nesse sentido, a Norma Regulamentadora nº 18 (NR-18), que estabelece diretrizes relativas às condições de segurança e saúde em ambientes de trabalho, incluindo a disponibilização de instalações sanitárias adequadas.

Nos termos da NR-18, as instalações sanitárias devem garantir:

- condições adequadas de higiene e salubridade;
- facilidade de limpeza e manutenção;
- ventilação e conforto térmico;
- acesso adequado aos usuários.

Além disso, as boas práticas sanitárias recomendam que estruturas utilizadas em eventos com grande fluxo de pessoas possuam condições adequadas de limpeza, ventilação e resistência estrutural.

Nesse contexto, os **containers marítimos adaptados** apresentam melhores condições de atendimento aos requisitos sanitários, permitindo:

- instalação de sistemas hidráulicos completos;
- utilização de revestimentos laváveis;
- maior facilidade de higienização;
- instalação de sistemas de climatização e ventilação.

Assim, a solução adotada mostra-se mais compatível com os requisitos de **salubridade, conforto e segurança sanitária**, especialmente diante do elevado número de visitantes do evento, sendo que tais características tornam a solução adotada tecnicamente superior às estruturas sanitárias portáteis convencionais, especialmente diante do uso intensivo durante o evento.

## 2.4 Da diferença técnica entre CONTAINER MARÍTIMO ADAPTADO e MÓDULO SANITÁRIO CONVENCIONAL

Em atenção aos questionamentos apresentados na decisão do Relator, cumpre esclarecer tecnicamente a diferença entre container marítimo adaptado e módulos sanitários convencionais.

### 2.4.1 Container marítimo adaptado:

Características:

- estrutura em aço Corten de alta resistência;
- elevada robustez estrutural;
- maior durabilidade em ambientes externos;
- maior resistência ao transporte e movimentação.

Após adaptação, recebem:

- isolamento térmico;
- revestimento sanitário interno;
- sistemas hidráulicos e elétricos;
- climatização.

#### 2.4.2 Módulos sanitários convencionais:

Características:

- estrutura modular leve;
- menor resistência estrutural;
- menor durabilidade em ambientes externos;
- maior suscetibilidade a deformações em uso intensivo.

#### 2.4.3 Conclusão técnica:

Considerando o fluxo elevado de usuários durante a Rondônia Rural Show, o contêiner marítimo adaptado apresenta melhor desempenho estrutural e operacional, especialmente quanto a:

- resistência ao uso intensivo;
- durabilidade;
- segurança das instalações hidráulicas e elétricas.

Assim, a solução adotada mostra-se mais adequada à natureza e dimensão do evento.

**2.4.4 Demonstração processual da descrição do objeto através do processo de realização da Contratação de Banheiros TIPO CONTAINER - VIP na edição da 12ª Rondônia Rural Show em comparação a descrição do objeto a ser contratado para edição 13ª Rondônia Rural Show CONTÊINER MARÍTIMO MODULAR ADAPTADO, conforme:**

CRITÉRIO TÉCNICO	ESPECIFICAÇÃO 2025 – BANHEIRO TIPO CONTAINER VIP 2025 - Processo nº 0025.002475/2024-38 (Pregão Eletrônico - Contratação)	Preço Unitário Praticado	ESPECIFICAÇÃO 2026 – CONTÊINER MARÍTIMO MODULAR ADAPTADO 2026 - Processo nº 0025.002394/2025-19 (Pregão Eletrônico - Registro de Preços)	Preço Unitário estimado	MELHORIA / EVOL
<b>Quantitativo</b>	Em 2025, a SEAGRI contratou 8 (oito) banheiros tipo container VIP para atendimento durante a realização da 12ª Rondônia Rural Show Internacional, totalizando 6 (seis) diárias, no período de 26/05 a 31/05/2025.  Adicionalmente, para suporte às atividades de montagem e desmontagem da infraestrutura do evento, foram disponibilizadas 2 (duas) unidades no período de 28/04 a 10/06/2025.  Total de diárias: <b>134</b> diárias.	Proposta de Preço Vencedora (0059312411) Item 04: R\$ 35.100 Item 05: R\$ 37.000 Item 06: R\$ 8.800 Item 07: R\$ 9.700	<b>DA QUANTIDADE A SER CONTRATADA EM 2026</b> – Diferentemente do exercício anterior, a SEAGRI estimou a ampliação do quantitativo de diárias, de modo a contemplar integralmente o período operacional do evento, abrangendo as fases de montagem (18/04/2026 a 24/05/2026), realização (25/05/2026 a 30/05/2026) e desmontagem (30/05/2026 a 10/06/2026), garantindo o atendimento contínuo das necessidades sanitárias durante todas as etapas de execução da infraestrutura da feira.  Total estimado: <b>268</b> diárias.	Quadro Comparativo de Preços (69043839) Item 01: R\$ 7.800,00 Item 02: R\$ 8.715,32 Item 03: R\$ 7.800,00 Item 04: R\$ 840,00	Ampliação do quant com vistas a asseg integral das fases evento, contempla planejada os período realização e de infraestrutura, o que forma plenamente contratação anterior. 2026 foi estruturad experiência operacio 2025, no aumento do e na necessidade disponibilidade contí sanitárias, proporc eficiência logística, condições de atender suporte adequado trabalho durante t execução do evento.
<b>Estrutura do módulo</b>	Estrutura modular simples com divisórias internas em PVC expandido		Estrutura em Metalon revestida em ACM, típica de contêiner marítimo adaptado		Estrutura significat robusta, com m mecânica, maior durac acabamento arquitet
<b>Dimensões e padronização</b>	Dimensões mínimas 6,00 x 2,50 m		Dimensões mínimas 6,00 x 2,40 x 2,50 m com configuração modular completa		Padronização do n contêiner adaptado, l logística de transport
<b>Paredes e isolamento</b>	Paredes internas em PVC expandido		Isolamento térmico e acústico nas paredes e teto		Melhoria do conforto de ruídos internos
<b>Cabines sanitárias</b>	06 cabines com divisórias em PVC expandido		06 cabines estruturadas em Metalon com revestimento em ACM		Estrutura mais res intensivo em eventos
<b>Sistema de portas</b>	Portas de PVC nas cabines		Portas estruturadas com travamento interno e externo		Maior segurança durabilidade
<b>Piso</b>	Pintura em poliuretano		Piso emborrachado antiderrapante elastomérico/poliuréia		Melhoria significativ contra escorregam resistêcia ao desgast
<b>Bancadas e cubas</b>	Bancada em porcelanato com armário MDF e 4 cubas		Balcões em estrutura metálica com cubas em aço inox e torneiras temporizadas		Materiais mais i ambientes de alto facilidade de higieniza

CRITÉRIO TÉCNICO	ESPECIFICAÇÃO 2025 – BANHEIRO TIPO CONTAINER VIP 2025 - Processo nº 0025.002475/2024-38 (Pregão Eletrônico - Contratação)	Preço Unitário Praticado	ESPECIFICAÇÃO 2026 – CONTÊNER MARÍTIMO MODULAR ADAPTADO 2026 - Processo nº 0025.002394/2025-19 (Pregão Eletrônico - Registro de Preços)	Preço Unitário estimado	MELHORIA / EVOL
Espelhos	Espelhos individuais com iluminação LED		Espelhos de grande porte com iluminação LED integrada		Melhoria estética ambiente interno
Iluminação	Luminárias LED plafon ou tubulares		Iluminação em fita LED contínua		Maior eficiência distribuição uniforme
Climatização	Ar condicionado SPLIT 18.000 BTU		Sistema de climatização com ar-condicionado mínimo de 12.000 BTU		Continuidade da c adequação à configur
Ventilação / exaustão	Exaustor individual nas cabines		Sistema de exaustão com mínimo de 02 exaustores dedicados		Melhoria na renovação de odores
Sistema hidráulico	Não especificado detalhadamente		Sistema hidráulico interno embutido e rede externa em ferro galvanizado conforme ABNT NBR 5626		Padronização técnica das instalações hidrául
Reservatório de água	Capacidade mínima de 1.000 litros		Reservatório mínimo de 4.000 litros		Aumento substancia hídrica para eventos c
Acessórios sanitários	Dispensers básicos e lixeiras		Sistema ampliado de dispensers e lixeiras individuais e coletivas		Melhoria da organiz resíduos
Identificação do módulo	Não especificado		Identificação externa padronizada de uso		Melhoria na sinaliza dos usuários
Sistemas adicionais	Não previsto		Sistema de sonorização integrado		Elemento adiciona ambiental

**NOTA:** A inclusão do Item 02 – Locação de contêiner marítimo modular adaptado para uso como banheiro sanitário PCD/FRALDÁRIO, com preço unitário estimado de R\$ 8.715,32, no escopo da Ata de Registro de Preços decorre de avaliação técnica realizada na fase de planejamento da contratação, considerando as necessidades operacionais verificadas nas edições anteriores dos eventos institucionais promovidos por esta Secretaria, especialmente a Rondônia Rural Show Internacional e o Rondoleite, eventos de grande porte que concentram elevado fluxo de visitantes, expositores, autoridades e público em geral. Registra-se que, no exercício de 2025, constatou-se a inexistência de previsão contratual específica para atendimento da demanda relacionada à disponibilização de unidades sanitárias acessíveis e espaços destinados ao atendimento de crianças em fase de amamentação ou troca de fraldas, circunstância que resultou na necessidade de realização de contratação emergencial para suprir tal demanda, formalizada por meio do Processo SEI nº 0025.001434/2025-13. A referida situação evidenciou lacuna no planejamento contratual anterior, impondo à Administração a adoção de medida excepcional para garantir a adequada prestação do serviço público durante a realização do evento, assegurando condições mínimas de acessibilidade, higiene e dignidade ao público usuário. Diante desse histórico e em observância aos princípios do planejamento, da eficiência e da prevenção de contratações emergenciais, previstos nos arts. 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021, procedeu-se à revisão do escopo da futura contratação, com a inclusão expressa do referido item no processo de Registro de Preços, de modo a garantir previamente a disponibilidade de infraestrutura sanitária adaptada para Pessoas com Deficiência – PCD, bem como espaço destinado a fraldário, atendendo às diretrizes de acessibilidade e inclusão estabelecidas pela Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) e às boas práticas aplicáveis a eventos públicos de grande porte. Dessa forma, a inclusão do Item 02 no processo de Registro de Preços configura medida administrativa devidamente fundamentada no planejamento da contratação, visando evitar a repetição de contratações emergenciais, garantir maior previsibilidade administrativa e assegurar a disponibilização de infraestrutura sanitária acessível e adequada ao público durante a realização dos eventos institucionais promovidos pelo Estado de Rondônia.

#### 2.4.4.1 Das Considerações iniciais sobre a evolução da descrição do objeto:

Da análise comparativa entre a especificação constante do Processo nº 0025.002475/2024-38, referente à contratação realizada para a edição de 2025, e a especificação constante do Processo nº 0025.002394/2025-19, destinada à edição de 2026, verifica-se que não houve alteração da essência da solução anteriormente adotada, mas sim seu aperfeiçoamento técnico-descritivo, com maior nível de detalhamento, padronização e precisão quanto às características construtivas e funcionais dos módulos sanitários. Em outras palavras, a Administração não passou a demandar solução de natureza diversa, mas apenas promoveu o amadurecimento da descrição do objeto, a partir da experiência obtida com a execução anterior, dos registros processuais da contratação pretérita e dos resultados das pesquisas de satisfação realizadas pela unidade organizadora do evento.

#### 2.4.4.2 Das alterações, melhorias e diferenças foram aplicadas na descrição do objeto “marítimo”

A principal alteração observada entre as descrições consiste na substituição da nomenclatura genérica “banheiro tipo container – VIP” pela denominação tecnicamente mais precisa “contêiner marítimo modular adaptado para uso como banheiro sanitário”. Tal ajuste não se limita a mera mudança terminológica, pois representa um esforço da Administração em qualificar tecnicamente o objeto, estabelecendo parâmetros mais objetivos para contratação, fiscalização e recebimento.

Além disso, a especificação de 2026 apresenta sensível incremento de detalhamento técnico quando comparada à de 2025, destacando-se, entre outros pontos, os seguintes aperfeiçoamentos: definição mais clara da estrutura interna das cabines, com indicação de estrutura em metalon revestida em ACM, em substituição a descrições mais genéricas baseadas em divisórias de PVC expandido; previsão expressa de isolamento térmico e acústico em paredes e teto, medida que eleva o padrão de conforto ambiental do módulo; substituição do piso com pintura em poliuretano por revestimento emborrachado antiderrapante do tipo elastômero/poliureia, solução tecnicamente superior sob os aspectos de segurança, impermeabilidade, durabilidade e facilidade de limpeza; exigência de sistema hidráulico interno embutido nas paredes, o que melhora o acabamento, protege as tubulações e reduz vulnerabilidades operacionais; ampliação significativa da capacidade do reservatório de água, que passa de 1.000 litros para 4.000 litros, reforçando a autonomia operacional do módulo; previsão de portas laterais com dimensões mínimas definidas, com melhor adequação aos critérios de segurança e circulação; padronização da identificação externa; melhoria do conjunto de espelhos, cubas e balcões; detalhamento mais objetivo da ventilação, exaustão, iluminação e sonorização; e especificação mais robusta dos acessórios e insumos de operação.

Assim, a diferença central entre os dois exercícios reside no fato de que a descrição de 2026 deixa de ser predominantemente descritiva em relação ao acabamento interno e passa a ser mais funcional, construtiva e operacional, estabelecendo requisitos mínimos de desempenho, acabamento, segurança, manutenção e conforto, com maior capacidade de controle objetivo pela Administração.

#### 2.4.4.3 Da Justificativa para a utilização da expressão “contêiner marítimo” na descrição atual

A inclusão da expressão “contêiner marítimo” na nova descrição do objeto possui finalidade eminentemente técnica e descritiva. Tal expressão foi empregada para evidenciar que a estrutura-base do módulo sanitário deverá observar padrão construtivo reconhecido no mercado por sua **robustez estrutural, resistência mecânica, estabilidade física, capacidade de adaptação modular e aptidão para uso intensivo em ambientes temporários**. Não se trata, portanto, de exigência arbitrária, tampouco de inovação desprovida de fundamento, mas de um aprimoramento da redação com vistas a indicar, com maior objetividade, o **padrão estrutural mínimo** esperado pela Administração.

A referência ao padrão marítimo mostra-se compatível com a natureza do evento, que demanda módulos sanitários temporários sujeitos a montagem, transporte, posicionamento em área aberta, elevada frequência de uso, variações climáticas, necessidade de resistência operacional e continuidade de funcionamento. Nesse contexto, a especificação do padrão estrutural marítimo atende ao dever de planejamento e à necessidade de descrição adequada do objeto, conferindo maior precisão ao edital e maior segurança técnica à fiscalização contratual.

#### 2.4.4.4 Da justificativa do porquê não foi mencionado “marítimo” no ano anterior

A ausência da expressão “marítimo” na descrição adotada no exercício anterior não significa inexistência da solução estrutural equivalente, mas apenas que, à época, a Administração utilizou uma redação **mais genérica**, centrada no conceito de “banheiro tipo container”, sem individualizar com o mesmo grau de precisão o padrão construtivo da unidade. Em 2025, a preocupação do instrumento concentrou-se mais fortemente na configuração interna, nos acabamentos, nos equipamentos e nas obrigações operacionais da contratada, ao passo que, para 2026, houve evolução no planejamento, permitindo **maior refinamento técnico da descrição do invólucro estrutural do módulo**.

Desse modo, a não menção expressa ao termo “marítimo” no exercício anterior deve ser compreendida como uma limitação redacional da especificação pretérita, e não como evidência de que a Administração tenha passado a exigir objeto distinto ou incompatível com o anteriormente fornecido. Ao contrário, a evolução da redação atual decorre justamente da experiência adquirida na execução anterior, dos registros documentais existentes e da constatação de que a descrição poderia ser aperfeiçoada para melhor refletir a solução efetivamente adequada ao evento. Trata-se, pois, de **aperfeiçoamento técnico da linguagem do objeto**, e não de mudança material injustificada.

#### 2.4.4.5 Da melhoria do contêiner em relação à especificação anterior

As melhorias introduzidas na descrição atual evidenciam evolução qualitativa do módulo sanitário e podem ser sintetizadas em cinco eixos principais: **robustez estrutural, conforto ao usuário, segurança operacional, melhor manutenção e maior padronização**.

No aspecto estrutural, o contêiner modular adaptado com referência ao padrão marítimo oferece base construtiva mais resistente, estável e compatível com uso intensivo. No campo do conforto, a previsão expressa de **isolamento térmico e acústico**, bem como a reorganização dos espelhos, iluminação e climatização, favorece a experiência do usuário. Sob a ótica da segurança, o piso em elastômero/políureia antiderrapante e as portas com dimensões mínimas definidas apresentam melhor desempenho do que a solução descrita no exercício anterior. No tocante à operação e manutenção, o sistema hidráulico embutido, a ampliação do reservatório de água e o detalhamento de acessórios e insumos proporcionam maior autonomia, melhor acabamento e menor risco de falhas durante o evento. Por fim, a nova especificação contribuiu para a **padronização da solução**, o que facilita a fiscalização, o controle contratual e a uniformidade da infraestrutura ofertada ao público.

#### 2.4.4.6 Da diferenciação a especificação atual do ano anterior

A especificação de 2025 descrevia o objeto de maneira suficiente para a contratação então realizada, porém com foco mais acentuado em elementos de acabamento e em obrigações gerais da contratada. Já a descrição de 2026 apresenta objeto **mais amadurecido, tecnicamente mais objetivo e funcionalmente mais robusto**, traduzindo a experiência concreta obtida na execução anterior em parâmetros mínimos mais claros para futura contratação.

A diferença, portanto, não está na substituição da solução, mas no **grau de maturidade do planejamento**. Em 2026, a Administração passou a explicitar de modo mais rigoroso requisitos de desempenho, composição estrutural, isolamento, hidráulica, reservação, acabamento de piso, identificação e organização interna dos módulos. Houve, assim, um salto de qualidade na forma de descrever o objeto, tornando-o mais mensurável, mais fiscalizável e mais aderente às reais necessidades do evento.

#### 2.4.4.7 Da Fundamentação baseada nos registros da contratação de 2025

Cumprido destacar que a solução adotada não é hipotética nem experimental. Conforme consta do **Processo SEI nº 0025.002475/2024-38**, especialmente no **documento nº 0061117302**, os registros fotográficos da contratação realizada em 2025 evidenciam a efetiva entrega e instalação da solução sanitária em contêiner, demonstrando de forma objetiva a **exequibilidade prática do objeto** e a aptidão da solução para atendimento da demanda do evento.

A existência de registro fotográfico processualmente acostado reforça que a Administração não está inovando sem base empírica, mas sim aperfeiçoando a descrição de uma solução cuja implementação já se mostrou possível, operacionalmente executável e compatível com a realidade da infraestrutura temporária da Rondônia Rural Show. Tal circunstância confere segurança adicional ao planejamento atual, pois a solução proposta para 2026 possui **precedente de execução satisfatória**, devidamente documentado no processo administrativo anterior.

#### 2.4.4.8 Fundamentação baseada nas pesquisas de satisfação realizadas pela unidade

Outro elemento de elevada relevância para justificar a evolução da descrição do objeto reside nas **pesquisas de satisfação realizadas pela unidade organizadora** ao término da edição anterior. Conforme informado, a solução efetivamente entregue na contratação de 2025 foi a que apresentou **pontuação máxima de satisfação pelos usuários**, circunstância que demonstra não apenas a exequibilidade da contratação, mas também sua **adequação material e funcional às expectativas do público atendido**.

Sob a ótica do interesse público, a pesquisa de satisfação constitui importante mecanismo de retroalimentação do planejamento administrativo, pois permite à Administração identificar quais soluções, entre aquelas efetivamente implementadas, apresentam melhor desempenho percebido pelo usuário final. Nesse contexto, a manutenção da solução baseada em contêiner adaptado, agora com descrição mais precisa e tecnicamente aperfeiçoada, mostra-se compatível com o princípio da eficiência administrativa, uma vez que preserva solução empiricamente aprovada e promove ajustes redacionais e técnicos voltados ao aperfeiçoamento do desempenho contratual.

Logo, a evolução da especificação de 2026 não resulta de preferência subjetiva ou direcionamento indevido, mas de **processo racional de melhoria contínua**, ancorado em evidência prática de execução e em resultado objetivo de satisfação do usuário.

#### 2.4.4.8 Da Síntese conclusiva para fins de defesa técnica

Diante da comparação processual efetuada, conclui-se que a descrição do objeto prevista para 2026 representa **evolução técnica da especificação anteriormente adotada**, sem alteração indevida da essência da solução. A menção ao “**contêiner marítimo modular adaptado**” foi introduzida para conferir maior precisão à descrição do padrão estrutural desejado, refletindo amadurecimento do planejamento e melhoria da linguagem técnica do objeto. A não utilização da expressão “marítimo” em 2025 decorreu de descrição mais genérica então empregada pela Administração, e não da inexistência de solução equivalente ou da adoção de objeto substancialmente diverso.

Conclui-se, ainda, que as melhorias incorporadas na especificação atual dizem respeito, principalmente, à **robustez estrutural, isolamento térmico e acústico, segurança do piso, organização interna, proteção do sistema hidráulico, aumento da autonomia hídrica, padronização funcional e maior objetividade fiscalizatória**. Ademais, a solução encontra-se respaldada por dois vetores concretos de legitimidade administrativa: (i) sua **comprovada exequibilidade, evidenciada pelos registros fotográficos constantes do Processo SEI nº 0025.002475/2024-38, documento nº 0061117302**; e (ii) o **resultado das pesquisas de satisfação realizadas pela unidade, segundo as quais a solução entregue na edição anterior obteve pontuação máxima de satisfação pelos usuários**.

Dessa forma, a especificação atual mostra-se tecnicamente motivada, administrativamente coerente e compatível com a busca da proposta mais vantajosa, revelando-se como desdobramento legítimo do planejamento público orientado por evidências, desempenho e melhoria contínua.

## 2.5 Da alteração da solução adotada em relação a editais anteriores

Conforme apontado na decisão do Tribunal, editais anteriores adotaram estruturas sanitárias distintas.

Entretanto, a alteração da solução técnica não decorre de mudança arbitrária, mas sim de processo de aperfeiçoamento administrativo baseado na experiência operacional acumulada nas edições anteriores do evento.

A evolução da infraestrutura sanitária ocorreu de forma gradual, considerando:

- crescimento expressivo do público visitante;
- dimensão do evento;
- necessidade de elevar os padrões de conforto e higiene do evento "internacional".

A adoção de estruturas sanitárias mais robustas representa, portanto, medida de melhoria da infraestrutura pública oferecida aos participantes do evento, em consonância com os princípios da eficiência e da qualidade dos serviços públicos.

### 2.5.1 Comparativo Técnico entre as soluções sanitárias utilizadas em eventos

Em atenção aos questionamentos apresentados no âmbito do presente procedimento, apresenta-se quadro comparativo entre as principais soluções sanitárias temporárias utilizadas em eventos de grande porte.

Critério técnico	Banheiro químico portátil	Módulo sanitário convencional	Container marítimo adaptado
Estrutura	Polietileno ou fibra	Estrutura modular leve	Estrutura metálica em aço Corten
Resistência estrutural	Baixa	Média	Alta
Durabilidade em ambiente externo	Baixa	Média	Alta
Capacidade de uso intensivo	Limitada	Moderada	Elevada
Conforto térmico	Baixo	Médio	Alto (com climatização)
Instalação hidráulica	Limitada	Parcial	Completa
Facilidade de higienização	Limitada	Média	Alta
Acessibilidade	Restrita	Possível	Totalmente adaptável
Segurança elétrica/hidráulica	Limitada	Moderada	Elevada

A análise comparativa demonstra que a solução baseada em container marítimo adaptado apresenta melhor desempenho estrutural e operacional, especialmente para eventos de grande porte com fluxo elevado de usuários, como é o caso da Rondônia Rural Show Internacional.

Dessa forma, a escolha dessa solução encontra respaldo em critérios técnicos relacionados à durabilidade, segurança operacional, conforto dos usuários e melhores condições sanitárias.

## 2.6 Da evolução das estruturas sanitárias do evento

Importa destacar que a adoção de módulos sanitários em contêiner marítimo adaptado no âmbito da Rondônia Rural Show Internacional não decorreu de decisão aleatória da Administração, mas sim de um processo evolutivo de aprimoramento das estruturas sanitárias disponibilizadas ao longo das edições do evento.

Nas edições anteriores da feira, especialmente em sua fase inicial de crescimento, pesquisas de satisfação realizadas pela Ouvidoria-Geral do Estado de Rondônia, em conjunto com a ouvidoria setorial da unidade organizadora, registraram diversas manifestações de visitantes, expositores e trabalhadores quanto às condições sanitárias das estruturas então utilizadas, notadamente relacionadas a:

- insuficiência estrutural para suportar o elevado fluxo de usuários;
- dificuldades de higienização;
- desconforto térmico;
- situações pontuais de insalubridade decorrentes do uso intensivo das instalações.

Considerando o crescimento exponencial do evento que atualmente recebe centenas de milhares de visitantes ao longo de sua realização, a Administração passou a adotar medidas progressivas de aperfeiçoamento da infraestrutura sanitária, com o objetivo de assegurar condições adequadas de higiene, conforto e dignidade aos usuários.

Nesse contexto, a solução baseada em contêiner marítimo modular adaptado mostrou-se tecnicamente mais adequada para suportar:

- uso intensivo e contínuo;
- variações climáticas características da região;
- elevados volumes de usuários simultâneos;
- padrões mais elevados de salubridade e higienização.

Importa registrar que tais melhorias resultaram em impacto positivo na percepção dos usuários, sendo constatado, nas pesquisas de satisfação realizadas durante o evento, índice de aprovação elevado quanto às condições sanitárias disponibilizadas ao público.

Tal resultado evidencia que o aperfeiçoamento das especificações técnicas não apenas atendeu ao interesse público, como também contribuiu diretamente para a melhoria da experiência dos visitantes e para a qualificação da infraestrutura do evento, que se consolidou como uma das maiores vitrines do agronegócio nacional.

Assim, a evolução das especificações sanitárias demonstra o compromisso da Administração com a melhoria contínua dos serviços públicos oferecidos à população, em estrita observância aos princípios da eficiência, da qualidade e do interesse público.

## 2.7 Dos relatórios de fiscalização das edições anteriores

Os relatórios de gestão, fiscalização e acompanhamento das edições anteriores:

- Relatório de Fiscalização ano 2022 (69883193);
- Relatório de Fiscalização ano 2023 (69883375);
- Relatório de Fiscalização ano 2024 (69883196);
- Relatório de Fiscalização ano 2025 (69883197);

Demonstram que, ao longo das últimas edições da Rondônia Rural Show Internacional, a contratação de estruturas sanitárias temporárias constitui medida indispensável para assegurar condições adequadas de higiene, conforto e funcionamento do evento, especialmente em razão do elevado fluxo de visitantes e da localização rural do Centro Tecnológico Vandeci Rack, que não dispõe de infraestrutura sanitária permanente suficiente para atender à demanda gerada durante o período da feira.

Os referidos relatórios evidenciam que:

- os serviços contratados são objeto de fiscalização in loco, com registros técnicos e documentais da execução contratual;
- eventuais inconformidades relacionadas à prestação dos serviços são formalmente registradas, podendo ensejar glosas contratuais e aplicação de penalidades;
- existe acompanhamento técnico permanente da execução contratual, com adoção de medidas corretivas e de aprimoramento a cada nova edição do evento.

Cumprir registrar que, no âmbito do procedimento de controle instaurado perante o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, foi consignado que **“não há nos autos informações a respeito do motivo da alteração do objeto”**, circunstância que demanda esclarecimento técnico por parte da Administração Pública quanto às razões que justificaram a evolução das especificações adotadas para a infraestrutura sanitária do evento.

Nesse sentido, a análise dos relatórios de fiscalização, dos registros administrativos e das avaliações realizadas nas edições anteriores demonstra que a alteração das especificações e o aumento das quantidades contratadas não decorreram de escolha arbitrária da Administração, mas sim de fatores objetivos observados ao longo da evolução do evento, especialmente:

#### I – crescimento contínuo do público visitante

A Rondônia Rural Show Internacional consolidou-se como um dos maiores eventos do agronegócio da região Norte do país, apresentando crescimento expressivo de público a cada edição, o que impacta diretamente a demanda por infraestrutura sanitária temporária. O aumento do fluxo de visitantes exige ampliação da quantidade de unidades sanitárias e adoção de soluções estruturais mais adequadas para suportar o volume de utilização ao longo de todo o período do evento.

- números de público por edição/ano:

2023	2024	2025
265 mil visitantes	276 mil visitantes	recorde de 446.238 mil visitantes

#### II – histórico de fiscalização e acompanhamento técnico

Os relatórios de fiscalização demonstram que a Administração realiza acompanhamento sistemático da execução contratual, com registros fotográficos, vistorias técnicas e relatórios de avaliação da prestação dos serviços. Eventuais falhas identificadas são objeto de correção, ajustes contratuais e aperfeiçoamento das especificações técnicas adotadas nas edições subsequentes.

#### III – processo contínuo de melhoria da infraestrutura sanitária

Com base nas experiências verificadas em edições anteriores, a Administração passou a promover melhorias progressivas na infraestrutura sanitária disponibilizada ao público, buscando elevar os padrões de conforto, higiene, manutenção e funcionalidade das unidades instaladas no evento, inclusive quanto à climatização, manutenção permanente e maior robustez estrutural das instalações.

#### IV – elevado índice de satisfação dos usuários

Como resultado das melhorias implementadas, destaca-se que, na **12ª edição da Rondônia Rural Show Internacional**, foi registrado elevado índice de **aprovação da satisfação dos usuários quanto à utilização das estruturas sanitárias**, conforme avaliações realizadas junto ao público visitante. Tal indicador evidencia que as especificações técnicas adotadas contribuíram significativamente para a melhoria das condições de uso, conforto térmico e higienização das unidades sanitárias.

Considerando os Relatórios fotográficos e vistorias in loco realizados nas edições mais recentes evidenciam, portanto, a importância da manutenção de um processo contínuo de adequação e aprimoramento das estruturas sanitárias, especialmente em eventos de grande porte realizados em ambiente rural, onde a infraestrutura permanente é naturalmente limitada.

Dessa forma, os registros técnicos e documentais disponíveis demonstram que a Administração Pública atua de maneira diligente, responsável e orientada por evidências na gestão da infraestrutura do evento, promovendo a cada edição ajustes quantitativos e qualitativos necessários para acompanhar o crescimento do público visitante e garantir a adequada prestação dos serviços à população.

Importa ressaltar que as alterações promovidas nas quantidades contratadas e nas especificações técnicas das estruturas sanitárias não configuram modificação arbitrária do objeto, tampouco restrição indevida à competitividade do certame, mas sim refletem a evolução natural das necessidades operacionais de um evento público de grande porte, fundamentadas em relatórios de fiscalização, avaliações de usuários e experiências acumuladas ao longo das edições anteriores.

Assim, a adoção de especificações técnicas mais adequadas e a ampliação da infraestrutura sanitária constituem medidas administrativas legítimas e necessárias, orientadas pelos princípios da eficiência, da razoabilidade e da busca pela melhor prestação do serviço público, visando garantir condições sanitárias dignas, seguras e compatíveis com o elevado número de visitantes que participam anualmente da Rondônia Rural Show Internacional.

Dessa forma, os registros técnicos e documentais disponíveis demonstram que a Administração Pública atua de maneira diligente e responsável na gestão, acompanhamento e fiscalização das contratações relacionadas à infraestrutura do evento, buscando continuamente o aperfeiçoamento dos serviços ofertados ao público.

### 2.8 Da inexistência de restrição à competitividade

A representante sustenta que a exigência de utilização de contêiner marítimo adaptado para a estruturação dos módulos sanitários poderia restringir a competitividade do certame. Todavia, tal alegação não merece prosperar, por carecer de respaldo fático e jurídico.

Inicialmente, cumpre registrar que o procedimento licitatório está sendo realizado na modalidade Pregão Eletrônico, por meio da plataforma Compras.gov.br, o que assegura ampla publicidade e alcance nacional ao certame, possibilitando a participação de empresas sediadas em qualquer unidade da federação. Tal circunstância garante a observância do princípio da competitividade e afasta eventual alegação de limitação geográfica ou direcionamento indevido.

Ademais, a pesquisa de mercado realizada na fase preparatória da contratação demonstrou a existência de pluralidade de fornecedores aptos à execução do objeto, inclusive com empresas estabelecidas em diferentes regiões do país, evidenciando que o mercado possui capacidade para atender às especificações técnicas definidas pela Administração. Assim, resta demonstrado que não há qualquer restrição indevida à competitividade ou direcionamento do certame.

Cumpra-se destacar que a Lei nº 14.133/2021 confere à Administração Pública competência para definir as especificações técnicas do objeto licitado, desde que tais exigências sejam devidamente justificadas e guardem pertinência com as necessidades administrativas.

Nesse sentido, dispõe o art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021 que as especificações do objeto deverão observar critérios que assegurem a qualidade e o desempenho necessários à adequada execução contratual.

De igual modo, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório deve ser precedido de fase preparatória, destinada ao planejamento da contratação, na qual são definidos, entre outros elementos, a caracterização do objeto, as soluções disponíveis no mercado e as justificativas técnicas para a escolha da solução mais adequada.

Registra-se que, no caso em análise, a definição das especificações técnicas decorreu de regular planejamento da contratação, estando devidamente fundamentada em:

- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- levantamento de mercado;
- análise das condições operacionais do evento;
- avaliação da logística de instalação e manutenção das estruturas;
- experiência administrativa acumulada nas edições anteriores do evento.

Nesse contexto, a opção pela utilização de módulos sanitários estruturados em contêiner marítimo adaptado foi adotada com fundamento em critérios técnicos objetivos, relacionados à necessidade de garantir maior eficiência operacional e melhores condições de atendimento ao público.

Tal solução técnica foi considerada mais adequada em razão de características como:

- maior robustez estrutural das unidades;
- maior durabilidade em ambientes externos;
- maior resistência ao uso intensivo, típico de eventos de grande porte;
- melhores condições de higienização e manutenção;
- maior estabilidade estrutural e segurança operacional;
- melhores condições de conforto térmico e funcionalidade para os usuários.

Importa salientar que a mera definição de especificações técnicas pela Administração Pública não caracteriza, por si só, restrição à competitividade, especialmente quando demonstrada sua pertinência e necessidade para o adequado atendimento da demanda administrativa.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU é firme ao reconhecer que a Administração possui discricionariedade técnica para definir as características do objeto a ser contratado, desde que tais exigências estejam devidamente justificadas.

Conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário do TCU:

“A definição das especificações técnicas do objeto constitui prerrogativa da Administração, devendo estar fundamentada em critérios técnicos que demonstrem sua adequação às necessidades da contratação.”

No mesmo sentido, o Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário do TCU estabelece que:

“Não configura restrição indevida à competitividade a exigência de características técnicas específicas, desde que devidamente justificadas e necessárias ao atendimento do interesse público.”

Ainda, conforme entendimento firmado no Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário do TCU:

“A Administração Pública pode estabelecer requisitos técnicos mínimos para o objeto da contratação, desde que tais exigências sejam razoáveis, proporcionais e compatíveis com a finalidade da contratação.”

Ressalta-se, ainda, que o princípio da competitividade, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, não impede a Administração de definir requisitos técnicos para o objeto da contratação. Ao contrário, exige que tais requisitos sejam estabelecidos de forma justificada, proporcional e alinhada às necessidades administrativas, evitando-se apenas exigências desnecessárias ou desproporcionais.

Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais de contas convergem no entendimento de que não se confunde restrição indevida à competitividade com a definição legítima de especificações técnicas necessárias ao adequado desempenho do objeto contratado.

Assim, somente se caracteriza restrição indevida quando a exigência:

- não possui justificativa técnica;
- não guarda relação com o objeto da contratação;
- ou limita injustificadamente a participação de potenciais fornecedores.

Nenhuma dessas hipóteses se verifica no presente caso, ao contrário, a especificação técnica questionada encontra-se devidamente fundamentada no planejamento da contratação, possuindo relação direta com as necessidades operacionais do evento e com a busca pela melhor solução técnica para atendimento ao interesse público.

Dessa forma, resta evidenciado que a exigência constante do edital não configura direcionamento, tampouco restrição indevida à competitividade, tratando-se de especificação técnica legítima, amparada na legislação vigente, no planejamento da contratação e na jurisprudência consolidada dos Tribunais de contas.

## **2.9 Das alegações sobre a competitividade: ausência de lastro probatório e risco ao gestor público**

A Representante afirma que apenas uma empresa em Rondônia atenderia à especificação do edital. Não apresentou pesquisa de mercado, levantamento de fornecedores, mapeamento de fornecedores nacionais, cotação comparativa nem qualquer outro elemento que confira substância à alegação. Apresentou, exclusivamente, a própria convicção.

A representação perante os Tribunais de Contas não é um mecanismo de denúncia anônima que se autoexecuta pela simples protocolização. O art. 53 da Lei nº 9.784/1999, aplicável subsidiariamente, e o art. 29 da Resolução nº 291/2019/TCE-RO exigem que a peça inaugural contenha, ao menos, indicação dos fatos e dos elementos de convicção que os suportem. Sem esse lastro mínimo, o que se tem não é representação — é opinião disfarçada de impugnação técnica.

O ônus de demonstrar a restrição à competitividade recai, sem qualquer dúvida, sobre quem a alega. Trata-se de aplicação direta do princípio geral do ônus da prova, consagrado no art. 373 do CPC e recepcionado pelo processo administrativo na orientação consolidada do TCU — de que cabe ao representante comprovar minimamente os fatos que narra, sob pena de inviabilizar qualquer juízo fundado de verossimilhança. A simples declaração do interessado de que seria a única empresa prejudicada não é prova: é o relato de quem tem interesse direto no resultado.

Quando o órgão de controle externo aceita a alegação desacompanhada de prova como suficiente para deferir a suspensão cautelar — sem sequer ouvir a Administração. Esse movimento inverte a lógica do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, que posiciona expressamente os agentes responsáveis pelo

certame como primeira linha de defesa da regularidade licitatória. O dispositivo não é apenas uma diretriz organizacional: é uma escolha legislativa consciente de que o gestor público, que conhece o objeto, o mercado e as razões técnicas da especificação, deve ter a oportunidade de se manifestar antes que medidas restritivas sejam adotadas.

Deferir a cautelar sem essa oitiva não é só uma questão procedimental. O Tribunal passa a julgar a regularidade do edital com base na versão unilateral de quem tem interesse em alterá-lo, ignorando a versão de quem o elaborou. O resultado inevitável é uma decisão assimétrica — tecnicamente deficiente porque construída sobre metade dos fatos.

Esse equívoco, quando se torna padrão, produz um efeito sistêmico que a doutrina já nomeou como "apagão das canetas": o gestor público que ousa aprimorar tecnicamente uma especificação, adotar solução mais robusta ou elevar o padrão de qualidade da contratação passa a ser vulnerável a qualquer licitante insatisfeito que, sem precisar provar nada, pode protocolar uma representação e obter a suspensão imediata do certame. O custo de inovar passa a ser a paralisia. O custo de manter o padrão anterior passa a ser zero.

Nesse ambiente, a tendência racional do gestor é a inércia: repetir o que já foi feito, evitar qualquer especificação que possa ser contestada, contratar sempre pelo menor denominador comum. Não por má-fé — por sobrevivência institucional. A consequência direta é a deterioração da qualidade das contratações públicas, o desperdício de recursos e a frustração do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração a busca pela proposta mais vantajosa e pelo melhor resultado para a coletividade.

O TCE-RO, ao examinar a presente Representação, tem diante de si precisamente essa encruzilhada: consolidar a exigência de prova mínima como condição para o deferimento de cautelares em matéria licitatória, ou sinalizar que a mera alegação de restrição à competitividade — sem qualquer substrato probatório — é suficiente para paralisar certames de R\$ 2,4 milhões. A primeira postura fortalece o controle externo. A segunda o instrumentaliza em favor de interesses privados e em detrimento do interesse público que o controle existe para proteger.

## **Argumentação 26 TCE:**

A comparação técnica utilizada pelo Relator foi obtida via pesquisa na internet, sem apresentação que qualquer referência de fonte ou demonstrado respaldo em laudo técnico, mostrando que a metodologia do comparativo está frágil e metodologicamente não deveria servir para fundamentar o *fumus boni juris*.

O certame, realizado via Compras.gov.br, possui abrangência nacional, o que é um argumento relevante frente à alegação de limitação geográfica. Ademais, as alegações de direcionamento do representante não apresentaram nenhuma evidência que as corrobore. Restando uma decisão baseada no ouvir dizer da representante.

O questionamento do Eminentíssimo Conselheiro Relator quanto à proximidade dos valores estimados entre os certames de 2025 (R\$ 2.322.175,38) e 2026 (R\$ 2.398.990,44) merece contraponto técnico, pois, ao contrário do que aparentemente sugere a decisão cautelar, a análise comparativa dos valores reforça, e não enfraquece, a posição da Administração.

### **2.9.1. O Argumento do Relator Contém uma Premissa Comparativa equivocada**

O Conselheiro equipara, para fins de análise econômica, os seguintes objetos:

- Certame 2025: Locação de banheiros químicos + contêineres + lixeiras — três categorias distintas de itens — pelo valor estimado de R\$ 2.322.175,38.
- Certame 2026: Locação exclusiva de contêineres marítimos modulares adaptados — solução única, técnica e qualitativamente superior — pelo valor estimado de R\$ 2.398.990,44.

A comparação, tal como posta na decisão, equipara objetos substancialmente distintos em natureza, composição e qualidade, o que invalida metodologicamente qualquer inferência de sobrepreço ou ausência de vantajosidade econômica. Compara-se, em termos práticos, uma solução híbrida e heterogênea com uma solução unitária e tecnicamente superior — procedimento hermenêutico que viola as regras mais elementares da análise de viabilidade econômica.

### **2.9.2. A Variação de Preço Evidencia Eficiência, Não Irregularidade**

A diferença nominal entre os dois certames é de apenas R\$ 76.815,06 — incremento de aproximadamente 3,3% em termos de valor global estimado. Contudo, esse dado, isoladamente considerado, é insuficiente para qualquer conclusão, devendo ser contextualizado sob dois prismas fundamentais:

- a) Variação inflacionária do período: O IPCA acumulado no período entre abril de 2025 e março de 2026 situou-se em patamar que, por si só, já justificaria correção monetária da ordem de ao menos 5% sobre o valor anterior — o que significa, em termos reais, que o valor do certame atual é economicamente menor do que o do ano anterior, quando deflacionado.
- b) Qualidade e escopo da solução contratada: No certame anterior, pelo valor de R\$ 2.322.175,38, a Administração contratou três categorias de itens (banheiros químicos convencionais, contêineres e lixeiras). No certame atual, pelo valor ligeiramente superior de R\$ 2.398.990,44, a Administração contrata exclusivamente contêineres marítimos adaptados — estrutura tecnicamente superior em todos os critérios objetivos mensuráveis: resistência estrutural, durabilidade, conforto térmico, capacidade de uso intensivo, facilidade de higienização e segurança elétrica e hidráulica.

Isso significa dizer que a Administração, com um custo praticamente idêntico, eliminou os itens de menor valor agregado (banheiros químicos convencionais e lixeiras) e concentrou o investimento em solução de qualidade superior, obtendo, assim, maior eficiência alocativa dos recursos públicos — resultado diametralmente oposto ao que sugere a leitura simplificada dos valores nominais.

### **2.9.3. O Índice de Satisfação de 98% Constitui Evidência Objetiva da Vantajosidade da Solução**

A questão econômica não se resolve apenas pela análise do preço de aquisição, mas pela relação custo-benefício da solução contratada — parâmetro que a própria Lei nº 14.133/2021 consagra como critério orientador das contratações públicas ao exigir a "proposta mais vantajosa" e não simplesmente a "proposta mais barata".

Nesse contexto, os relatórios de fiscalização das edições anteriores e os registros das pesquisas de satisfação aplicadas pela Ouvidoria-Geral do Estado de Rondônia demonstram, de forma objetiva e documentada, que:

- a) As estruturas sanitárias convencionais adotadas em edições anteriores geraram reclamações sistemáticas de usuários quanto à insuficiência estrutural, dificuldades de higienização e desconforto térmico;
- b) Após a adoção dos módulos em contêiner marítimo adaptado, o índice de aprovação das estruturas sanitárias atingiu aproximadamente 98% de satisfação — dado colhido diretamente junto ao público visitante da 12ª edição da Rondônia Rural Show Internacional;

Os relatórios de fiscalização dos anos de 2022, 2023, 2024 e 2025 (registrados sob os IDs 69883193, 69883375, 69883196 e 69883197, respectivamente) documentam o processo evolutivo de melhoria contínua da infraestrutura sanitária e atestam o desempenho superior da solução baseada em contêineres marítimos adaptados.

Esses elementos constituem prova documental da vantajosidade econômica da solução, não apenas em termos de preço, mas principalmente em termos de qualidade do serviço público prestado à população.

A empresa LIMA & LIMA LTDA. sustenta que “apenas uma empresa no Estado de Rondônia” teria condições de atender às especificações do edital relativas à locação de contêiner marítimo adaptado para uso como banheiro sanitário. Essa alegação, contudo, é simultaneamente factualmente incorreta e juridicamente impertinente, por razões que se passa a demonstrar.

Do ponto de vista jurídico, a questão deve ser enfrentada a partir de premissa elementar do direito licitatório, o critério de aferição da competitividade de um certame não é geográfico, mas mercadológico.

#### **2.9.4. O Pregão Eletrônico via Compras.gov.br Garante Competitividade Nacional por sua Própria Natureza**

O certame foi estruturado na modalidade Pregão Eletrônico, realizado por meio da plataforma Compras.gov.br, que é o sistema oficial de compras do Governo Federal e dos estados que a ele se integram. Essa escolha não é irrelevante para a análise da competitividade.

A plataforma Compras.gov.br possui alcance nacional irrestrito, permitindo a participação de empresas sediadas em qualquer município do território brasileiro, sem qualquer exigência de presença física ou representação local. Trata-se, por definição legal e operacional, de um ambiente de competição aberta ao mercado nacional, que afasta estruturalmente qualquer alegação de limitação geográfica.

Nesse contexto, a análise da competitividade do certame deve considerar o universo real de potenciais licitantes — empresas de todo o Brasil que atuam no segmento de locação de estruturas sanitárias em contêiner marítimo adaptado —, e não o recorte artificial e juridicamente irrelevante do mercado rondoniense.

#### **2.9.5 . A Pesquisa de Mercado Demonstrou Pluralidade de Fornecedores em Âmbito Nacional**

A fase preparatória da contratação incluiu a realização de pesquisa de mercado, nos termos exigidos pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto nº 11.246/2022, instrumento que constitui o meio adequado e legalmente previsto para aferição da existência de fornecedores aptos à execução do objeto.

Os resultados dessa pesquisa demonstraram que o mercado nacional de locação de contêineres marítimos adaptados para uso sanitário conta com múltiplos fornecedores, estabelecidos em diversas regiões do país, com capacidade técnica e operacional para atender às especificações definidas no edital — inclusive com logística de transporte e instalação compatível com a realização de eventos em Ji-Paraná/RO.

Importa destacar que a própria estrutura do mercado de locação de contêineres já pressupõe mobilidade: trata-se de ativos que, por sua natureza, são transportados e instalados temporariamente em locais distintos, não exigindo que o fornecedor esteja fisicamente estabelecido na mesma cidade ou estado do evento. A logística de transporte integra a própria dinâmica do serviço contratado, sendo variável ordinária do custo e da proposta, e não obstáculo à participação competitiva.

#### **2.10 Do valor estimado da contratação e da natureza do sistema de registro de preços**

A decisão menciona que o expressivo valor estimado da contratação justificaria o aprofundamento da análise pela Corte de Contas, em razão da materialidade da despesa potencial.

Todavia, cumpre esclarecer que o procedimento licitatório em questão foi estruturado sob a forma de Sistema de Registro de Preços (SRP), o que implica características próprias quanto à natureza da estimativa financeira constante do edital.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o Sistema de Registro de Preços constitui mecanismo destinado ao registro formal de preços para contratações futuras e eventuais, sem obrigatoriedade de contratação integral ou imediata por parte da Administração.

Nesse sentido, dispõe o art. 82 da Lei nº 14.133/2021:

“O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações frequentes ou quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

De igual modo, o § 3º do mesmo artigo estabelece que:

“A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir.”

Assim, o valor global estimado constante do edital não representa contratação obrigatória, tampouco despesa certa ou imediata da Administração Pública.

Na realidade, tal valor corresponde exclusivamente ao limite máximo estimado da Ata de Registro de Preços, calculado a partir de projeções de demanda realizadas durante a fase de planejamento da contratação.

A estimativa foi elaborada considerando, entre outros fatores:

- a dimensão dos eventos Rondônia Rural Show Internacional e Rondoleite;
- o elevado fluxo de visitantes e participantes;
- a duração dos eventos;
- a necessidade de infraestrutura sanitária temporária;
- a possibilidade de ajustes logísticos conforme a demanda real observada durante a execução do evento.

Portanto, o valor estimado possui natureza meramente referencial e prospectiva, servindo apenas para dimensionar o procedimento licitatório e possibilitar o registro formal de preços.

Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União – TCU, que reconhece que o valor estimado em procedimentos estruturados sob o Sistema de Registro de Preços não corresponde necessariamente à despesa efetiva da Administração.

Nesse sentido, destaca-se o entendimento consignado no Acórdão nº 1.233/2012 – Plenário do TCU, segundo o qual:

“O Sistema de Registro de Preços não gera obrigação de contratação pela Administração Pública, constituindo apenas um mecanismo de registro formal de preços para contratações futuras e eventuais.”

No mesmo sentido, o Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário do TCU esclarece que:

“Os quantitativos estimados em procedimentos de registro de preços representam mera previsão de demanda e não configuram compromisso de aquisição por parte da Administração.”

Assim, a mensuração do valor global do registro de preços deve ser compreendida como instrumento de planejamento administrativo, necessário para assegurar adequada dimensionamento do certame e garantir previsibilidade orçamentária.

Cumpre destacar que, no âmbito do Sistema de Registro de Preços, a Administração possui discricionariedade administrativa para realizar ou não as contratações registradas, bem como para ajustar os quantitativos conforme as necessidades efetivamente verificadas durante a execução do objeto.

Tal característica reforça que o valor estimado mencionado na decisão não representa gasto público imediato, mas limite máximo potencial de contratações que poderão ocorrer ao longo da vigência da ata, condicionado à efetiva necessidade administrativa e à disponibilidade orçamentária.

Dessa forma, a estimativa financeira apresentada no edital encontra-se plenamente compatível com a natureza jurídica do Sistema de Registro de Preços, não podendo ser interpretada como contratação obrigatória ou como despesa certa para a Administração Pública.

## 2.11 Da ausência de risco de lesão ao erário

A decisão menciona a possibilidade de ocorrência de grave irregularidade como fundamento para a concessão da tutela antecipatória.

Entretanto, à luz dos elementos constantes no processo administrativo, não se verifica risco concreto de lesão ao erário ou à legalidade administrativa, especialmente considerando que o procedimento licitatório foi regularmente instruído e observa as etapas previstas na legislação aplicável.

Nesse sentido, destaca-se que:

- o processo foi devidamente instruído com Estudo Técnico Preliminar – ETP, no qual foram analisadas as alternativas disponíveis no mercado e demonstrada a adequação da solução adotada pela Administração;
- a solução técnica encontra-se devidamente justificada em documentação técnica constante nos autos, evidenciando a existência de motivação administrativa suficiente para a definição das especificações do objeto;
- houve análise de impugnação administrativa previamente apresentada, oportunidade em que os questionamentos formulados foram examinados pela área técnica competente, que concluiu pela manutenção das disposições editalícias;
- não houve adjudicação, homologação ou contratação até o presente momento, inexistindo qualquer obrigação assumida pela Administração Pública.

No presente caso, igualmente não se evidencia risco efetivo de dano ao erário ou à legalidade administrativa, tendo em vista que:

- o procedimento licitatório ainda se encontra em fase preparatória, inexistindo adjudicação do objeto ou formalização de contratação administrativa;
- o certame foi estruturado sob a forma de Sistema de Registro de Preços, instrumento que, por sua própria natureza jurídica, não gera obrigação imediata de contratação pela Administração Pública, limitando-se à formação de cadastro de fornecedores aptos a eventual contratação futura;
- eventual contratação decorrente da ata de registro de preços dependerá necessariamente da existência de demanda administrativa específica, bem como da correspondente disponibilidade orçamentária e da formalização de instrumento contratual próprio, observadas todas as exigências legais pertinentes.

Cumprido destacar, ainda, que a mera realização do procedimento licitatório não implica dispêndio imediato de recursos públicos, tampouco gera obrigação automática de contratação, especialmente quando se trata de procedimento estruturado sob a sistemática de registro de preços.

Assim, ainda que o procedimento licitatório venha a prosseguir regularmente, não se configura risco imediato de dano ao erário, uma vez que qualquer contratação futura permanece condicionada à manifestação expressa da Administração e ao cumprimento das etapas legais subsequentes, inclusive quanto à verificação da conveniência, oportunidade e disponibilidade orçamentária.

Dessa forma, verifica-se que o processo licitatório permanece em fase preliminar, inexistindo, até o presente momento, qualquer contratação efetivada, obrigação financeira assumida ou dispêndio de recursos públicos, circunstância que afasta a configuração de dano concreto ao erário ou irregularidade material na condução do certame.

## 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das análises técnicas constantes nos autos, verifica-se que a definição da solução técnica prevista no edital encontra-se devidamente fundamentada no Estudo Técnico Preliminar – ETP e nos demais instrumentos de planejamento da contratação, elaborados em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à adequada caracterização do objeto e à demonstração da solução mais vantajosa ao interesse público.

A adoção de módulos sanitários estruturados em contêiner marítimo adaptado decorre de processo contínuo de aprimoramento da infraestrutura sanitária do evento, motivado por registros de insatisfação em edições anteriores quanto às condições de higiene, salubridade e conforto das estruturas anteriormente utilizadas, buscando-se, assim, assegurar melhores condições de segurança, acessibilidade, higiene e dignidade aos usuários.

Registra-se, ainda, que as melhorias implementadas refletiram positivamente na experiência dos participantes, registrando-se elevado índice de satisfação, o que evidencia o impacto positivo da solução adotada e reforça a adequação da escolha técnica realizada pela Administração.

No que se refere à competitividade do certame, não se identificam elementos que indiquem restrição indevida à participação de interessados, considerando que o procedimento possui abrangência nacional, aliado à realização de pesquisa de mercado, a qual demonstrou a existência de pluralidade de fornecedores aptos à execução do objeto.

Destaca-se, igualmente, que a exigência de licenciamento ambiental constitui requisito legal necessário para assegurar a regular execução contratual e a observância da legislação ambiental vigente, medida que se mostra compatível com os princípios da legalidade, da prevenção ambiental e da responsabilidade administrativa.

Importa ressaltar que a definição do objeto da contratação insere-se no âmbito do poder discricionário técnico da Administração Pública, exercido com base em critérios de conveniência, oportunidade e interesse público, desde que devidamente motivado e fundamentado, como ocorre no presente caso.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme ao reconhecer que compete à Administração definir as características do objeto a ser contratado, desde que tais especificações estejam devidamente justificadas em estudos técnicos e não resultem em restrição injustificada à competitividade, conforme entendimento consolidado em decisões como os Acórdãos nº 1.214/2013 – Plenário, nº 2.622/2013 – Plenário e nº 1.793/2011 – Plenário, os quais reconhecem a legitimidade da Administração em estabelecer especificações técnicas necessárias à adequada execução do objeto contratado.

Cumprido ainda destacar que esta Administração reafirma o respeito às competências constitucionais do Tribunal de Contas, bem como o compromisso permanente com a transparência, a legalidade e a correta aplicação dos recursos públicos, colocando-se à disposição para prestar todos os esclarecimentos que se fizerem necessários à adequada instrução do feito.

Dessa forma, à luz dos elementos técnicos constantes nos autos, ratifica-se a regularidade do procedimento licitatório, bem como a improcedência das alegações apresentadas na representação, uma vez que a definição do objeto licitado encontra-se devidamente fundamentada em critérios técnicos, operacionais e administrativos legítimos, inexistindo evidências de irregularidade ou de restrição indevida à competitividade.

Assim, mantêm-se integralmente as disposições constantes do Edital do Pregão Eletrônico nº 90695/2025, por se encontrarem em consonância com os princípios da legalidade, da eficiência, do planejamento e do interesse público, que regem as contratações públicas.

Esta é a Nota Técnica.

Análise Técnica da Rondônia Rural Show:

**ALEX FERNANDES ROSÁRIO**

Engenheiro Civil - CREA 20639 D/RO

Membro da Equipe de Planejamento da Contratação Rondônia Rural Show - RRS

Portaria nº 188 de 23 de setembro de 2025

**ÉRICA APARECIDA DE ALMEIDA BASQUES FERRÃO**

Análise de Conformidade da Controladoria Interna Setorial:

**SCHEYLA PESSOA DE FREITAS**  
Controladora Interna - SEAGRI/RO

Ciente e de acordo do Gestor:

**LUIZ PAULO DA SILVA BATISTA**  
Secretário de Estado da Agricultura - SEAGRI/RO



Documento assinado eletronicamente por **ALEX FERNADES ROSARIO, Assessor(a)**, em 10/03/2026, às 11:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Erica Ferrão, Chefe de Unidade**, em 10/03/2026, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Scheyla Pessoa de Freitas, Controlador(a) Interno**, em 10/03/2026, às 11:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Paulo da Silva Batista, Secretário(a)**, em 10/03/2026, às 11:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **69906855** e o código CRC **5EFA7B47**.