



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 641010/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: ESTACAO DO CONHECIMENTO COMERCIO DE CALCADOS E CONFECCOES LTDA, JOSE CARLOS ZAMBONI, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, MAXSOEL SCHMIDT, MUNICÍPIO DE CASCAVEL, SELMA GATTI, WESLEY SIDNEI DOS SANTOS RAMOS
ADVOGADO / PROCURADOR: LUCAS BERESA DE PAULA MACEDO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3720/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Medida cautelar de suspensão de procedimento licitatório. Homologação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93, lastreada no artigo 113, §1º, da mencionada lei, com pedido de liminar, por meio da qual Estação do Conhecimento Comércio de Calçados e Confecções Ltda. ME manifesta irresignação com a condução do Pregão Eletrônico n.º 005/2023, do Município de Cascavel, cujo objeto consiste na *formação de registro de preços, com vigência de 12 (doze) meses, para futura e eventual contratação de serviços de confecção de kits de uniformes escolares e pares de tênis, para os alunos matriculados nas Escolas Municipais e Centros Municipais de Educação Infantil (Intenção n.º 81/2023).*

Na exordial, alega o representante que apresentou amostra referente ao Lote 02, após o que, *foi publicado no chat do sistema COMPRASGOV, o relatório do Comitê de Avaliação de amostras (Anexo II - Relatório das amostras), que considerou que as amostras da Representante atendeu a 13 critérios: 1- Aspecto Geral do Tênis, 2- Cabedal e Lingueta, 3- Contraforte, 4- Forró, 5- Debrum e Costuras, 6- Cadarço, 7- Ilhóses, 8- Biqueira, Sobre Biqueira, Banda Lateral, 9-*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Palmilha Amortecedora, 10- Sola, 11- Puxador, 12- Conforto do Tênis, 13- Demonstração de qualidade e durabilidade.

Contudo, ao final, concluiu pela negativa de homologação da prévia do produto, sob o argumento de que *a partir da análise das etiquetas das amostras, verificou-se que a mesma não estava confeccionada em tecido, mas sim em TNT, não atendendo, ademais, aos critérios de afixação em caráter permanente e indelével, (...) por força de parte da etiqueta aplicada na lingueta do tênis, soltou quando puxada por membros do Comitê.*

Em decorrência de tais considerações, arguiu que *a decisão da Comissão Avaliadora é desarrazoada, subjetiva, permeada de excesso de formalismo e o mais grave, baseada em um “teste de puxar a etiqueta” que não era previsto no Edital e na falta de conhecimento técnico da Comissão, pois TNT é sim uma espécie de tecido*, o que encontraria, inclusive, amparo no decisum contido no Acórdão n.º 3286/19. Por fim, asseverou que, *além disso, o Edital não especificou qual seria o tipo de tecido a ser utilizado na etiqueta e a motivação para a recusa da amostra não demonstrou que a etiqueta em TNT não pode ser considerada como tecido.*

Com isso, foi enviado e-mail ao Poder Executivo em epígrafe, através do qual buscou o interessado obter os seguintes esclarecimentos:

- a) Existe algum dispositivo no edital que especificasse com qual tipo de tecido a etiqueta deveria ser fabricada?
- b) Existe algum dispositivo no edital que especificasse com qual tipo de tecido a etiqueta não poderia ser fabricada?
- c) Foi realizado, pelo COMUE, algum teste/exame técnico/consulta a especialista para constatar o material de fabricação da etiqueta da amostra da Representante? Se sim, qual foi? Se não, como foi definido o tipo de material utilizado na etiqueta?
- d) Caso a etiqueta seja comprovadamente de TNT, qual foi o amparo legal/técnico/laboratorial para não considerar esse material uma espécie de tecido?
- e) Foi feito algum estudo técnico, realizado algum estudo científico ou diligenciado junto a um laboratório têxtil para subsidiar a posição do COMUE? Se sim, qual foi? Se não, por qual razão reprovaram a amostra?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- f) Quais cargos públicos ocupam e quais os setores específicos de lotação (Ex: Fulana - Professora Infantil na Escola Neiva Ewald) de todos os membros do COMUE⁴, que realizaram a avaliação da amostra da Representante no dia 10/08/2023?
- g) Existe algum técnico têxtil ou servidor capacitado e habilitado em tecidos, que integre a composição do COMUE para atestar de maneira segura qual seria o tipo de material utilizado na etiqueta da amostra da Representante?
- h) Existe algum técnico têxtil ou servidor capacitado e habilitado em tecidos, que integre a composição do COMUE para atestar de maneira segura que, caso o material utilizado na etiqueta da amostra da Representante seja TNT, que esse material não é uma espécie de tecido?
- i) Foi realizado algum estudo técnico/científico para considerar a etiqueta de TNT como de “qualidade inferior” ou que não atenda ao Edital? Se sim, qual foi?
- j) Caso a resposta acima seja negativa, existe razoabilidade em reprovar uma amostra e selecionar uma proposta que custe R\$ 118.800,00 (cento e dezoito mil e oitocentos reais) a mais, por causa de uma composição de etiqueta que não estava expressamente prevista no Edital?
- k) Caso exista, qual foi o estudo técnico/parecer técnico utilizado pelo COMUE para definir o tipo de material utilizado na etiqueta da amostra da Representante?;
- l) Caso exista, qual foi o estudo técnico/parecer técnico utilizado pelo COMUE para declarar que TNT não é uma espécie de tecido?;
- m) Caso exista, qual foi o estudo técnico/parecer técnico utilizado pelo COMUE para declarar que TNT seja de “qualidade inferior” ou que não atenda ao Edital?

Entretanto, passados mais de vinte dias, não houve manifestação da municipalidade.

Defendeu, outrossim, que como 3ª colocada, ofereceu menor preço que a 4ª colocada e sua proposta atendeu aos requisitos de especificações do edital.

Por fim, indicou que a questão de a etiqueta ser de TNT é facilmente sanável, uma vez que para a fase da entrega do material pode-se trocar o material de sua composição, conforme a representada solicitar.

Diante do contido no Despacho n.º 1235/23-GCDA (peça n.º 18), o Município de Cascavel informou, em suma, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso em tela, a amostra foi desclassificada por não atender ao item assim descrito:

“A etiqueta de identificação deve ser de tecido branco, afixada em caráter permanente e indelével, na parte interna de cada peça, no forro da lingueta”.

Ou seja, a etiqueta deve ser confeccionada em tecido branco, e afixada de forma que não se desprenda; que seja permanente; que não solte.

Por ocasião da avaliação da amostra feita pelo Comitê, constatou-se que a etiqueta estava confeccionada em TNT – tecido não tecido, e com simples manipulação, a etiqueta se soltou, o que demonstrou que a mesma não estava afixada de forma permanente e indelével.

Ou seja, a amostra apresentou e etiqueta em material que não é tecido branco e não estava afixada em caráter permanente e indelével, razão pela qual foi desclassificada.

É o relato.

II. FUNDAMENTO E VOTO

A partir de uma atenta leitura do edital, entendo assistir integral razão à representante, pelos motivos que passo a discorrer.

De plano, trago à tona que, especificamente em relação à etiqueta de identificação, foi discriminado no Termo de Referência que *deve ser de tecido branco, afixada em caráter permanente e indelével na parte interna de cada peça, no forro da lingueta. Os caracteres tipográficos dos indicativos na cor preta devendo ser uniformes e informar a razão social, CNPJ, tamanho, ano de fabricação e país de fabricação.*

Dito isso, vale transcrever o embasamento exteriorizado pelo respectivo Comitê de análise na Ata n.º 06/2023, datada de 10/08/2023, que resultou na reprovação da amostra apresentada por Estação do Conhecimento Comércio de Calçados e Confeções Ltda. ME:

Etiqueta: A etiqueta de identificação deve ser de tecido branco, afixada em caráter permanente e indelével na parte interna de cada peça, no forro da lingueta. Os caracteres tipográficos dos 133 Indicativos na cor preta devendo ser uniformes e informar a razão social, CNPJ, tamanho, ano de fabricação e país de fabricação. PARECER DO COMITÊ: A partir da análise das etiquetas das amostras, **verificou-se que a mesma não estava confeccionada**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em tecido, mas sim em TNT. Não atendeu aos Comitê Mun. de Acompanhamento para Execução do Programa Municipal de Distribuição Gratuita de Uniformes Escolares Ata n» 06/2023-Reunião COMUE 10/08/2023. **critérios de afixação em caráter permanente e indelével. Ainda, parte da etiqueta aplicada na lingueta do tênis, soltou quando puxada por membros do Comitê.** (grifos nossos)

As justificativas para a tal modo de agir se dão no sentido de que o *que deve prevalecer na decisão de comitês e órgãos de controle social, é o cumprimento do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, onde, independente do grau do aspecto observado, deve ser mantido o olhar técnico conforme o edital, sendo repisado, ao final que não se trata, de uma análise com julgamento baseado em subjetividade, mas sim no exato cumprimento das condições expressas no Edital, ou atende ou não atende.*

Entretanto, em consulta ao Portal de Transparência do Município de Cascavel, chama a atenção o teor da Ata n.º 03/2023, de 04/05/2023, referente à reunião extraordinária designada para *análise das amostras de pares de tênis que compõem o Kit Uniforme Escolar 2023 e assuntos gerais*, da empresa VRC Industrial Ltda., do qual se extrai a seguinte fundamentação para aprovação da amostrada consignada:

Etiqueta: A etiqueta de identificação deve ser de tecido branco, afixada em caráter permanente e indelével na parte interna de cada peça, no forro da lingueta. Os caracteres tipográficos dos indicativos na cor preta devendo ser uniformes e informar a razão social, CNPJ, tamanho, ano de fabricação e país de fabricação. PARECER DO COMITÊ: A partir da análise das etiquetas das amostras, verificou-se a falta das seguintes informações: ano de fabricação e país. Ainda, **parte da etiqueta aplicada na lingueta do tênis, soltou quando puxada por membros do Comitê.** **Wesley pontou que os dois aspectos observados, não comprometem a apresentação, qualidade e conforto da peça e que são situações passíveis de indicação e observação da empresa durante o processo de confecção.** A partir das considerações, a presidente Selma, colocou em votação para aprovação do item "etiqueta". Por unanimidade, este Comitê entende que a ausência das informações na etiqueta não interferem no tênis e que tal situação pode ser indicada no ato de Empenho para a empresa e assim, foi aprovada a apresentação deste item. (grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ora, as conclusões atingidas revelam **clarividente afronta ao princípio da isonomia**, sobretudo se considerado que para uma das empresas os problemas detectados na etiqueta foram compreendidos como insanáveis e capazes de gerar a reprovação do produto e, para a outra, foram completamente relevados, sob o argumento de que as falhas, sendo inclusive uma delas de idêntica natureza daquela indicada para a representante, *não comprometem a apresentação, qualidade e conforto da peça e que são situações passíveis de indicação e observação da empresa durante o processo de confecção.*

As atas em evidência indicam que a aferição das amostras foi realizada pelo mesmo Comitê Municipal de Acompanhamento para Execução do Programa Municipal de Distribuição Gratuita de Uniformes Escolares – COMUE e que os comentários supra frisados foram feitos por *Wesley Sidnei dos Santos Ramos* e *Maxsoel Schmidt*, ambos providos nos cargos efetivos de Professor de Educação Infantil junto ao Município de Cascavel, o que suscita dúvidas quanto à efetiva capacidade de apreciação dos itens licitados, justamente pela provável falta de aptidão técnica na área afeta ao objeto contratado.

Outro fato a ser salientado é que o Edital não prevê um roteiro exato, destinado a nortear a atuação dos membros da comissão, com condições e critérios para aceitação das amostras. Tal atuação ocorreu inteiramente amparada na previsão do item 8.10.4, no qual consta que em caso de entrega de produto fora das especificações do Edital, a proposta do licitante seria recusada, com fulcro nas descrições constantes do Termo de Referência.

Tanto assim o é que nos documentos mencionados consta que foi aplicado como método de apuração da fixação permanente da etiqueta o ato de puxá-la, sem ser possível saber com que intensidade e de que jeito isso foi feito.

Ainda no Termo de Referência, justifica-se o pedido prévio de amostras e, para tanto, invoca-se decisão do TCU que afirma caber à *administração exigir qualidade em seus fornecimentos com vista a evitar desperdício de dinheiro público.*

Tomando-se por base a própria jurisprudência selecionada pela municipalidade, é possível verificar dois polos a serem ponderados quando da avaliação das amostras: padrão de qualidade e proposta mais vantajosa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tais diretrizes precisariam estar equilibradas e suportadas pelo formalismo moderado, o que possivelmente tenha sido desconsiderado **apenas** na reunião de agosto do corrente ano, enquanto na de maio incidiu sem nenhum tipo de reservas.

Acerca do tema, o Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão n.º 2.077/2011, estabeleceu entendimento no sentido de que *no caso de exigência de amostra de produto **devem ser estabelecidos critérios objetivos, detalhadamente especificados, de apresentação e avaliação, bem como de julgamento técnico e de motivação das decisões relativas às amostras apresentadas***. (grifos nossos)

Na mesma senda, no recente Acórdão n.º 1.865/2023, foi condenada a *ausência de definição de critérios objetivos e precisos no subitem 8.11 do edital, para avaliação acerca da forma de apresentação de amostras pelos licitantes, sem detalhamento de: (...) roteiro de avaliação, com condições e critérios de aceitação da amostra; (...) em desacordo aos princípios da publicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, do julgamento objetivo e da isonomia, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, além da segurança jurídica, disposto no art. 2º da Lei 9.784/1999, e jurisprudência do TCU (Acórdão 2796/2013-TCU-Plenário, relator Ministro José Jorge, 1.491/2016-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho, e 529/2018-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas)*.

Igualmente, esta E. Tribunal de Contas, em seu Prejulgado n.º 22, estatuiu que, *em consonância com os princípios da vinculação ao edital e da publicidade, o instrumento convocatório deve conter, de forma detalhada, porém objetiva, além do prazo razoável para apresentação da amostra, **as características que deverão ser comprovadas, os critérios técnicos e os métodos que serão empregados na análise da amostra***.

A importância da matéria é também enaltecida por Joel de Menezes Niebuhr¹, que considera que *a análise das amostras não é algo subjetivo. O instrumento convocatório **deve prescrever todos os critérios e condições para que dado bem submetido a avaliação seja aprovado. Essa avaliação não deve se dar em razão de gosto pessoal, do sabor dos agentes administrativos***.

¹ Niebuhr, Joel de Menezes. Licitação pública e o contrato administrativo. 2. ed. rev. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Relacionado a esse ponto também é importante destacar que a Administração deve dispor de **pessoas especializadas para a análise das amostras, que tenham conhecimento técnico suficiente para julgar as especificidades das propostas apresentadas.***

No caso concreto, no que tange à recusa da amostra por não atender à composição de tecido e ser em TNT, não se vislumbra prejuízo na qualidade e na finalidade do produto como um todo – tal qual ocorreu com a amostra da empresa VRC Industrial Ltda. –, o que, em uma primeira leitura, reflete conduta que desborda a razoabilidade, justamente por possuir pouca ou nenhuma influência no atingimento da proposta mais proveitosa – tanto sob a ótica da qualidade, quanto do econômico.

Parece-me que a composição da etiqueta, se considerada de forma isolada, não detém o condão de contaminar as condições mais significativas de um produto de qualidade reconhecida pela própria comissão, que indicou pleno atendimento a 13 dos 14 critérios preestabelecidos.

Ora, consoante bem conceitua o Tribunal de Contas de União², o *princípio do formalismo moderado, (...) visa atenuar pequenas intercorrências nas licitações, a partir da ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, com o objetivo de alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração.*

Na mesma oportunidade, assevera que segundo o [Acórdão 357/2015-TCU-Plenário](#), nos procedimentos licitatórios, a Administração deve se pautar pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados.

Os apontamentos levantados como capazes de rechaçar o produto da empresa autora não se encontram permeados pelo formalismo moderado, mas por um apego indiscriminado à previsão do item 8.10.4 que, justamente por não vir acompanhado de maiores detalhamentos para o exame do critério de conformidade, trouxe ao certame uma condução contaminada e, ao que tudo indica, na prevalência da proposta menos benéfica, superior em R\$120.000,00

² Tribunal de Contas da União. Processo n.º 042.591/2021-0. Relator Benjamin Zymler. Acórdão n.º 1544/2023. Julgado em 26/07/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(cento e vinte mil reais) à da Estação do Conhecimento Comércio de Calçados e Confeccões Ltda. ME.

Em sede de cognição sumária, portanto, é possível asseverar, sobretudo face ao que foi ultimado pelo mesmo Comitê em maio de 2023, que a composição da etiqueta em TNT, cuja sigla significa tecido não tecido, não é suficiente para materializar mácula capaz de afastar um licitante que atendeu a 92% das exigências, sobretudo sem nenhuma motivação técnica para tanto. Ouso dizer que se trata de tópico de baixa relevância frente à qualificação geral do produto ofertado, que, provavelmente, preencheria plenamente a necessidade exposta pela administração pública.

Desse modo, incontornável o reconhecimento da verossimilhança das alegações trazidas na exordial, sobretudo por se estar diante de inquestionável afronta ao princípio da isonomia pelo Comitê já mencionado, o que, com suporte em todo o relatado, me levou a deferir a medida cautelar pugnada, por meio do Despacho nº 1414/23, devendo-se considerar que o perigo na demora da atuação no caso concreto poderá ensejar contratação ilegal e menos vantajosa à administração do Município de Cascavel.

Posto isso, VOTO:

I – Pela homologação do Despacho nº 1414/23, que determinou a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n.º 005/2023, no estado em que se encontra, com fundamento no inciso IV do § 2º do artigo 53 da Lei Orgânica, bem como no inciso VII do artigo 32, no § 1º do artigo 282 e no inciso V do artigo 401 do RITCEPR, atentando-se que houve o preenchimento dos requisitos autorizadores da sua concessão, quais sejam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*;

II – Publicada a decisão, remeta-se o expediente à Diretoria de Protocolo para acompanhamento dos prazos de contraditório;

III – Após o decurso dos prazos para apresentação das defesas, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Homologar o Despacho n.º 1414/23-GCDA, que determinou a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n.º 005/2023, no estado em que se encontra, com fundamento no inciso IV do § 2º do artigo 53 da Lei Orgânica, bem como no inciso VII do artigo 32, no § 1º do artigo 282 e no inciso V do artigo 401 do RITCEPR, atentando-se que houve o preenchimento dos requisitos autorizadores da sua concessão, quais sejam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*;

II. Publicada a decisão, remeter o expediente à Diretoria de Protocolo para acompanhamento dos prazos de contraditório;

III. Após o decurso dos prazos para apresentação das defesas, encaminhar os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Virtual nº 22.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente