



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 642215/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL-FUNDEPAR
INTERESSADO: ELIANE TERUEL CARMONA, INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL-FUNDEPAR, SERV TECK FACILITIES LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: QUEISE NICOLLI LIMA BARRETO
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3158/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL - FUNDEPAR. Manutenção e ampliação de medida cautelar. Despacho n. 1703/24 - GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.

1. RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho n. 1703/24 – GCMRMS (peça 26), abaixo reproduzido, que manteve e ampliou a medida cautelar concedida no Despacho n. 1677/24 – GCMRMS (peça 20), em que, em atenção a pleitos formulados pelas empresas **SERV TECK FACILITIES LTDA** e **CORUJA INTELIGÊNCIA EM SERVIÇOS, COMERCIO E LOCAÇÕES LTDA**, determinei a suspensão do certame de Pregão Eletrônico n. 1277/2024, do **INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL – FUNDEPAR**, por verificar a presença de indícios de supostas irregularidades.

“I - Trata-se de duas representações no âmbito da Lei de Licitações, com pedidos de medida cautelar. A primeira, de n. 642215/24, foi formulada por Serv Teck Facilities Ltda., e a segunda, de n. 649112/24, por Coruja Inteligência em Serviços, Comércio e Locações Ltda., tendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como objeto o Edital de Pregão Eletrônico n. 1277/2024, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional (FUNDEPAR).

O certame visa à aquisição de novecentos mil kits de material escolar para atender as necessidades das instituições de ensino público do Estado do Paraná, com valor global máximo de R\$ 62.959.650,00 (sessenta e dois milhões, novecentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e cinquenta reais).

Em Despacho n. 1677/24, recebi ambas as representações e deferi parcialmente o pedido de medida cautelar, determinando a suspensão do certame de Pregão Eletrônico n. 1277/2024 e dos atos dele decorrentes, em razão da urgência e da existência de indícios de disposições antieconômicas no edital.

Intimado o FUNDEPAR da ordem de suspensão cautelar do certame, o órgão informou (em peças 24 e 25) ter realizado a suspensão do certame, em atendimento ao contido no Despacho n. 1677/24.

Retornaram os autos para deliberação.

II - Como fundamento da ordem cautelar de suspensão da licitação proferida no Despacho 1677/24, apontei deficiências no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no edital de licitação, relativas à ausência de fundamento para aglutinação dos itens escolares em aquisição unitária, e a ausência de fundamento para a aquisição em três lotes que contêm os mesmos itens aglutinados.

Considerarei que a escala da compra exige que o ETP, que prepara a licitação e a orienta, aponte a vantajosidade econômica para a aquisição do material escolar de forma aglutinada, em vez de adquiri-los por item. E tendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em vista a magnitude da compra a ser realizada, entendi que havia razões suficientes para a concessão da medida cautelar.

Com o retorno dos autos, e antes de proceder à homologação da decisão cautelar e à instrução do feito para julgamento do mérito das representações, passo a ampliar os fundamentos da decisão proferida, cuja parte dispositiva se mantém, e o próprio escopo das representações, já que conheço de ofício matéria que não é tratada direta e objetivamente nas representações que dão origem ao presente processo de controle externo.

A apresentação nos autos das peças 11-15 do processo 642215/24 e peças 9-13 e 17-23 do processo 649112/24 impõe o conhecimento de ofício de deficiências no procedimento licitatório, cujos apontamentos devem ser objeto de contraditório pela entidade representada.

Amplia-se, portanto, a fundamentação da medida cautelar pelas seguintes razões.

II.1 - A segunda representação questiona a restrição imposta à apresentação de mais de uma marca de produto dentro de um mesmo lote, apontando que essa limitação pode afetar a competitividade e comprometer a economicidade da contratação. Após análise preliminar, verifico que a argumentação da representante é válida, pois o processo licitatório não apresenta justificativa técnica ou econômica adequada que ampare tal restrição. A ausência dessa fundamentação contraria os princípios estabelecidos pela legislação e compromete a transparência e eficiência que deveriam nortear o processo.

O ETP elaborado pelo FUNDEPAR não traz fundamentação técnica ou econômica suficiente para justificar a restrição quanto à aceitação de apenas uma marca por item.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso contraria as diretrizes do art. 18, I e § 1º, V, da Lei Federal n. 14.133/2021 e do art. 15, § 1º, V, do Decreto Estadual n. 10.086/2022, que exigem a análise de alternativas técnicas e de mercado, com vistas à escolha da solução mais econômica e eficiente para a administração pública.

Ao considerar o exemplo da aquisição de "lápiz grafite" no lote 1, em que serão compradas 1.920.000 unidades, a limitação a uma única marca parece infundada. Caso um fornecedor necessite utilizar mais de uma marca, desde que todas atendam às exigências técnicas, ele poderia oferecer uma solução mais econômica. A ausência de justificativa para essa restrição no ETP e no Termo de Referência do edital evidencia uma falha no planejamento e na avaliação da economicidade, que deveria ser parte integrante da preparação do processo de contratação.

Além disso, contratações recentes realizadas por outros órgãos, conforme apontado pelo representante, como o FNDE/MEC e a FDE/SP, demonstram que a permissão de até três marcas distintas por produto tem sido adotada como uma medida que favorece a competitividade e a economicidade, sendo uma boa prática a ser observada no ETP (art. 649, IV, o, do Decreto Estadual n. 10.086/2022), em consonância com o princípio da primazia do interesse público. Ao não seguir essa abordagem, a restrição imposta no presente edital pode levar ao aumento dos custos da contratação, sem que haja uma justificativa técnica para tal.

Portanto, a ausência de uma análise detalhada sobre a permissão para que o fornecedor atenda à necessidade da administração por meio do fornecimento de itens de múltiplas marcas, somada à ausência de justificativas no ETP, revela uma deficiência no processo licitatório. Tal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

restrição, sem base técnica, compromete a maximização da competitividade e a obtenção da melhor proposta, indo contra os princípios de planejamento e eficiência exigidos pela legislação vigente.

II.2 - A formação do preço dos produtos a serem adquiridos é deficiente.

O FUNDEPAR efetuou pesquisa de preços diretamente com quatro fornecedores, localizados em diferentes regiões: um na região metropolitana de Curitiba, dois no estado de São Paulo e um no estado do Mato Grosso. No entanto, não apresentou justificativa adequada para a escolha dessas empresas específicas, conforme exige o art. 23, caput e § 1º, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

A referida norma estabelece que a formação do valor estimado da contratação deve observar, preferencialmente, uma ampla pesquisa de mercado, sendo que, quando se optar pela pesquisa direta com fornecedores, é imprescindível que haja justificativa para a seleção dos consultados. O objetivo é assegurar que a formação do preço estimado reflita o valor real de mercado, com a devida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consideração do potencial economia de escala, especialmente em licitações de grande porte, como o caso em análise.

Além da pesquisa direta, o representado também realizou pesquisa de preços item por item em empresas fornecedoras através da internet e de portais de contratações da administração pública. Contudo, a estimativa de preços resultante, apesar de fundamentada em composição detalhada por item, não atende adequadamente ao modelo de aquisição adotado — a compra aglutinada de itens em larga escala. Tal procedimento deveria refletir a economia proporcionada pela compra em grandes quantidades, o que não foi observado.

Dessa forma, as pesquisas utilizadas para definir o valor estimado não cumprem o requisito de conformidade com o art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, que exige que a estimativa seja realizada de forma a garantir a fidedignidade do preço de mercado, mediante critérios adequados ao tipo de contratação.

II.3 -O ETP falhou em observar os requisitos legais estabelecidos tanto no art. 18, I e § 1º da Lei Federal n. 14.133/2021 quanto no art. 15, § 1º do Decreto Estadual n. 10.086/2022.

Referidas normas exigem que a administração, ao planejar a contratação, apresente um levantamento detalhado das soluções existentes no mercado, seguido de uma análise comparativa dessas opções, com base em critérios técnicos e econômicos. O objetivo primordial dessa exigência é garantir que a solução escolhida seja a mais eficiente e vantajosa para o erário.

Especificamente, o art. 18, I da Lei n. 14.133/2021 impõe que o ETP contenha a “caracterização da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva dos resultados pretendidos pela contratação". No entanto, o ETP em questão limitou-se a reafirmar a necessidade genérica de fornecer materiais escolares aos alunos da rede pública, sem considerar adequadamente as diversas soluções possíveis para o suprimento dessa demanda. A repetição de que "os materiais são necessários" não constitui análise suficiente, tampouco cumpre o requisito de caracterizar as soluções disponíveis de forma comparativa, conforme exigido pela legislação.

Além disso, o § 1º do art. 18 da Lei Federal n. 14.133/2021 reforça que o ETP deve demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação, o que envolve a análise das opções de aquisição de maneira detalhada. O Decreto Estadual n. 10.086/2022, em seu art. 15, § 1º, estabelece que essa análise comparativa deve considerar aspectos como a adequação ao objeto e a garantia de eficiência e economicidade. Contudo, o ETP desconsiderou a possibilidade de parcelamento da aquisição, isto é, a compra separada dos itens escolares, o que poderia resultar em uma contratação mais econômica e eficiente. Ao invés disso, o estudo adotou como premissa única a aquisição dos materiais de forma aglutinada já embalados em kits, sem fundamentar tecnicamente ou economicamente essa opção.

A ausência de análise acerca da possibilidade de parcelamento é especialmente grave, pois configura uma violação direta ao princípio da economicidade, previsto tanto na Constituição quanto na Lei n. 14.133/2021, e do parcelamento, contido no art. 40, V, b, da Lei 14.133/2021 e do art. 22, VI, b, do Decreto Estadual n. 10.086/2022. O princípio da economicidade exige que a administração busque sempre a solução mais vantajosa para o Estado. O princípio do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parcelamento determina que, sempre que for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, a aquisição deve ser parcelada, de modo a evitar que a aquisição de bens em grandes lotes ou kits resulte em preços distorcidos.

O art. 342, parágrafo único, do Decreto Estadual n. 10.086/2022 dispõe que:

Art. 342. O princípio do parcelamento do objeto deverá ser adotado sempre que a sua divisão:

- I - seja tecnicamente viável e economicamente vantajosa;
- II - não represente perda de economia de escala;
- III - garanta a ampliação da competição e evite a concentração de mercado.

Parágrafo único. O não parcelamento do objeto deverá ser devidamente justificado com a demonstração das razões técnicas, administrativas e econômicas que o inviabilize.

No entanto, a justificativa apresentada no ETP se mostra insuficiente para embasar a decisão de não parcelar o objeto da contratação. A exigência de que o material seja entregue na forma de kits aos estudantes da rede estadual não torna tecnicamente inviável o fracionamento da compra, uma vez que a montagem dos kits poderia ser contratada separadamente, sem comprometer a eficiência ou a finalidade da aquisição.

A manifestação do representante, em peça 12, p. 47, reforça este ponto ao indicar que "os custos das embalagens estão embutidos no preço apresentado", o que demonstra que o parcelamento poderia ter sido uma solução mais econômica.

A contratação também abrange a entrega dos kits, conforme indicado na cláusula 1.4 do Termo de Referência (peça 4, p. 26):

1.4 DO FORNECIMENTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.4.1 Os bens deverão ser entregues nas Instituições de Ensino Público do Estado do Paraná, distribuídas nos seus 399 municípios, conforme quantitativos que serão informados após assinatura do contrato e nos endereços indicados no anexo deste termo de referência/edital, e na unidade armazenadora contratada pelo Fundepar, localizada em Pinhais – PR.

1.4.2 Para todos os lotes, os prazos para as entregas serão de 90 (noventa) dias após a assinatura do contrato.

Contudo, há inconsistências no detalhamento do serviço de entrega, como demonstrado pelas cláusulas 9.1 e 9.6:

9.1 O prazo de entrega dos bens será de 90 (noventa) dias contados da assinatura do contrato, em remessa única, nos endereços indicados no Anexo VI deste edital. [...]

9.6 O contratado deverá ter disponibilidade e capacidade de entregar o objeto nos endereços relacionados no Anexo VI deste edital, conforme as condições e as necessidades do licitante.

Por outro lado, a minuta do contrato estabelece a entrega em apenas um endereço, conforme a cláusula 7:

7.1 O prazo de entrega dos bens é de 90 (noventa) dias, contados da assinatura do contrato, em remessa única, no endereço indicado no Anexo VI deste edital.

Essa falta de clareza afeta diretamente a formação do preço, já que o custo dos serviços de logística pode variar significativamente, dependendo de a entrega ser centralizada ou distribuída entre as diversas instituições de ensino. A ausência de especificação adequada quanto à logística dificulta a correta estimativa de custos e, por consequência, compromete a eficiência da contratação.

Adicionalmente, o ETP indicou prazos de entrega escalonados em 30, 60 e 90 dias, prazos estes que divergem da solicitação de pesquisa enviada aos fornecedores, e que também não correspondem ao prazo único previsto no edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outro ponto de destaque é a discrepância entre o número de kits previsto no ETP e o edital. O ETP foi elaborado considerando a aquisição de 880.000 kits, com base em uma previsão de 858.953 matrículas na rede pública estadual, conforme dados de 20 de junho de 2024. No entanto, o edital prevê a compra de 945.000 kits, uma diferença que não encontra justificativa no ETP. Essa variação sem explicação adequada sugere potencial falha no planejamento, o que pode resultar em um impacto econômico negativo.

Portanto, a ilegalidade reside no fato de que a administração, ao elaborar o ETP, não atendeu às exigências objetivas de análise comparativa e de avaliação de alternativas previstas nas normas mencionadas. A escolha pela compra de kits, sem justificativa técnica e econômica que demonstrasse sua superioridade em relação à compra individualizada dos itens, viola frontalmente o art. 18, I e § 1º da Lei n. 14.133/2021, bem como o art. 15, § 1º do Decreto Estadual n. 10.086/2022. A falta de justificativa concreta para a não adoção do parcelamento compromete a legalidade e a economicidade da contratação, contrariando os princípios basilares da administração pública.

III - Estão presentes os requisitos autorizadores da concessão de medida cautelar.

Em análise preliminar, constato a presença da probabilidade do direito, dado que os indícios de irregularidades no processo licitatório apontam para o descumprimento de diversos dispositivos legais. O processo licitatório em questão apresenta deficiências na fundamentação técnica e econômica, especialmente no que diz respeito à justificativa para a escolha do formato de aquisição por kits escolares, em detrimento da compra por itens individualizados,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme exigido pelo art. 18, I e § 1º da Lei Federal n. 14.133/2021 e pelo art. 15, § 1º do Decreto Estadual n. 10.086/2022. A ausência de uma análise adequada que justifique a restrição a uma única marca por lote também viola os princípios da competitividade e da economicidade, previstos na legislação.

Além disso, a falta de uma análise comparativa adequada das soluções disponíveis no mercado, associada à ausência de justificativas técnicas e econômicas no Estudo Técnico Preliminar (ETP), indica que o processo de contratação pode não estar orientado à melhor solução para o interesse público. As falhas detectadas no ETP e no Termo de Referência sinalizam um possível comprometimento da regularidade da contratação, o que reforça a probabilidade do direito. Portanto, o *fumus boni iuris* encontra-se evidenciado nas constatações de descumprimento de normas específicas e princípios fundamentais que regem as contratações públicas.

Quanto ao perigo da demora, verifico que o risco de dano iminente está caracterizado, uma vez que a continuidade do processo licitatório, com a contratação prevista para o dia 11 de outubro de 2024, pode resultar na celebração de um contrato possivelmente viciado, desprovido de fundamentação legal adequada. A manutenção do certame sem a correção das irregularidades identificadas pode gerar prejuízos ao erário, uma vez que a contratação, conforme delineada atualmente, não garante a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, conforme o princípio da economicidade.

Ademais, uma contratação desprovida de um estudo técnico adequado pode acarretar gastos públicos desnecessários, inviabilizando uma posterior revisão sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prejuízos financeiros e operacionais. A partir do momento em que o contrato é firmado e a execução do objeto tem início, a correção de eventuais falhas se torna mais onerosa e complexa, prejudicando tanto a administração quanto os potenciais fornecedores que, por conta das restrições indevidas, foram impedidos de participar do certame de forma ampla e competitiva.

Portanto, o periculum in mora está evidenciado pela necessidade de evitar que a continuidade do processo licitatório resulte na concretização de uma contratação que, além de ferir os ditames legais, trará prejuízos ao interesse público, em especial pelo potencial aquisição por valores superiores ao necessário.

Por essas razões, mantenho a medida cautelar e amplio seus fundamentos.

IV - Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo, para expedição, pelos meios de comunicações disponíveis (telefone, aplicativo de mensagens, fax, etc.), em razão da urgência, de INTIMAÇÃO ao INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL (FUNDEPAR), na pessoa de seu representante legal, para que promova a imediata suspensão dos procedimentos que envolvam o Pregão Eletrônico 1677/2024, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação.

Também, por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos artigos 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, promova-se a CITAÇÃO do INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL (FUNDEPAR), por meio de seu representante legal, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme artigo 35, II, alínea "a", da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Orgânica deste Tribunal, esclarecimentos quanto aos fatos narrados pelo Representante.

IV - Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à 2ª Inspeção de Controle Externo e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para suas respectivas manifestações.

V - Após, voltem-me conclusos.

VI - Publique-se.”

2. VOTO

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Cumpra-se o trâmite definido no item IV do ato ora homologado.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I - Homologar o despacho nº 1703/24 (peça 26), do gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva;

II - cumprir o trâmite definido no item IV do ato ora homologado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e MURYEL HEY.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 2 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária nº 33.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente