TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	46515/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE - CISMEL-NCP
INTERESSADO:	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE - CISMEL-NCP, SILVIO ANTONIO DAMACENO, TEC E TEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	WILLIAN DA SILVA SEGUNDA MATTJE
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1203/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico n.° 02/2025. Edital de licitação com cláusulas que aparentam restringir a competitividade. Concessão de medida cautelar para determinar a suspensão do certame.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Proposta vencedora)

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, em face do **Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública, Soluções e Melhorias do Norte Central Paranaense** (CISMEL/NCP), em razão de supostas irregularidades no edital de Pregão Eletrônico n.° 02/2025, cujo objeto é o registro de preços para eventual aquisição de uniformes e tênis escolares aos alunos da rede pública municipal dos municípios consorciados.

De acordo com o representante, o edital conteria cláusulas excessivas, que restringem a competitividade e favorecem certos concorrentes, em afronta aos princípios previstos na Lei n.° 14.133/2021, quais sejam: (i) segmentação inadequada dos lotes; (ii) exigências técnicas desproporcionais; (iii) exigências de laudos técnicos excessivos; (iv) risco de sobrepreço e prejuízo ao erário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC

Com fundamento na restrição alegada, o representante pediu cautelarmente pela suspensão do certame.

Por meio do Despacho n.° 76/25 (peça 10), em juízo preliminar, compreendi preenchidos os requisitos para concessão da cautelar, suspendendo o certame, por entender que as especificações técnicas previstas no edital de licitação se mostraram diversas daquelas usualmente exigidas em editais da mesma natureza.

Apresentado o referido despacho para homologação deste Pleno, o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha pediu vista do processo.

Com a devolução do processo, reapresentei a proposta de homologação da cautelar, oportunidade na qual o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha apresentou divergência, pela não homologação do despacho e pela consequente continuidade do Pregão Eletrônico n.° 02/2025.

Isso porque, com base no contraditório apresentado pela parte, compreendeu que não houve restrição à competitividade, pois participaram do certame 12 (doze) empresas interessadas e porque entendeu que as exigências técnicas no Termo de Referência estão devidamente justificadas e não fogem da razoabilidade ou proporcionalidade, já que se prestam a garantir a qualidade dos materiais utilizados nos uniformes.

Considerando que a divergência trouxe elementos do contraditório apresentado no processo, o qual este Gabinete não teve oportunidade de analisar com profundidade, pedi o adiamento do feito.

Na mesma sessão do Pleno, os Conselheiros Maurício Requião de Mello e Silva e José Durval Amaral Mattos do Amaral trouxeram ao debate suas preocupações com os crescentes “kits” na área da educação, que sob o rótulo de uniformes, acrescentam itens descabidos, de linhas produtivas absolutamente distintas, em um mesmo lote.

Também chamaram atenção acerca da adoção, especialmente na área da educação, de atas de registros de preços com itens em sobrepreço, que acabam respaldadas pela legislação. Neste contexto, ressaltaram a necessidade de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC

que seja observado atentamente todos os preços praticados, para que tenhamos um controle efetivo.

O Procurador-Geral deste Tribunal, Gabriel Guy Léger, também relatou sua preocupação com os Consórcios multifinalitários, como é o caso da interessada CISMEL, cujo foco inicialmente era na área da segurança, mas foi ampliado para multifinalitário, abrindo a possibilidade de fazer atas de registro de preços para compra dos municípios consorciados.

II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Proposta vencedora)

Analisadas todas as ponderações e preocupações dos membros desta Corte, **passo à análise do caso concreto**.

O fundamento para a concessão da medida cautelar reside no possível prejuízo à competitividade do certame, decorrente das especificações técnicas previstas no edital, que aparentam ser diversas daquelas usualmente exigidas em editais da mesma natureza.

Apesar da informação de participação de 12 (doze) empresas interessadas no certame e da alegação de que as exigências são usuais no mercado, compreendo que a medida cautelar deve ser mantida, para que seja aprofundado o estudo das principais preocupações levantadas pelos membros deste Tribunal.

Isso porque, o certame atenderá a 26 (vinte e seis) municípios paranaenses, de forma que – se comprovada eventual restrição à competitividade, sobrepreço nos itens ou divisão inadequada dos lotes – os prejuízos serão muito significativos para todos aqueles que utilizarem este registro de preços.

Cabe destacar também, que no Lote n.° 1 está prevista a aquisição de camisetas, bermudas, calças, shorts, jaquetas, japonas e meias, enquanto no Lote n.° 2 está prevista a aquisição de tênis e sandálias tipo babuche.

Neste sentido, como se trata de registro de preços, certo é que existe grande potencial de ganho pela empresa vencedora, de forma que à luz das

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC

ponderações feitas pelos membros desta Corte, é preciso analisar cautelosamente os valores praticados em cada item, bem como é prudente avaliar se a divisão do objeto em mais lotes não seria mais vantajoso economicamente, pois possibilita o aumento da competitividade.

Deste modo, por entender que as ponderações feitas no Plenário merecem um exame mais detalhado e por compreender que o atraso neste registro de preços não prejudica a aquisição de uniformes pelos municípios Consorciados, que poderão se valer de procedimento licitatório com esta finalidade, concluo que a cautelar deve ser mantida.

III. VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Vencedor)

Diante disso, proponho que este Tribunal Pleno ratifique, a decisão proferida no meu Despacho n.° 76/2025 (peça 10), que determinou a suspensão do Pregão Eletrônico n.° 02/2025, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas.

Na sequência, encaminhem-se os autos **à Coordenadoria de Gestão Municipal** e, posteriormente, ao **Ministério Público de Contas**, para suas respectivas manifestações quanto ao mérito do processo.

IV. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Proposta vencida)

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, formulada por TEC E TEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA[1], por meio da qual noticiou supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 002/2025[2], realizado pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE - CISMEL-NCP[3] para registro

[1] Pessoa jurídica de direito privado com sede em São Paulo.
[2] Valor máximo estimado: Lote 1 (uniformes) R$ 91.773.400,00; Lote 2 (tênis/sandália) R$ 34.890.900,00 – Total: R$126.664.300,00

[3] Segundo o Estatuto Social disponível no site do Consórcio, são objetivos da entidade:
Art. 5º, §1º- **Prestar atividades de planejamento, execução e gestão associada de serviços públicos nas áreas de**: Segurança Pública e Cidadania; Meio Ambiente e Resíduos Sólidos; Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano e Rural; Obras Públicas e Transporte; Motomecanização; Saúde; **Educação e Cultura**; Esporte, Lazer e Turismo; Engenharia, Ciência e Tecnologia

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC

de preços para eventual aquisição de uniformes e tênis escolares para os alunos da rede pública municipal dos municípios consorciados[4].

Conforme Despacho nº 76/25-GCFSC (peça nº 10), o representante alegou que o edital contém cláusulas excessivas, as quais restringem a competitividade e favorecem certos concorrentes, em afronta aos princípios previstos na Lei n° 14.133/2021. Neste sentido, o relator sintetizou as alegações da parte representante nos seguintes termos:

> 1. Segmentação Inadequada dos Lotes: O edital agrupa itens com processos produtivos distintos, como uniformes e meias com solado, em um mesmo lote. Essa prática dificulta a participação equitativa de fornecedores especializados em segmentos específicos, beneficiando indevidamente empresas com capacidade produtiva múltipla. Tal configuração viola o artigo 29, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que exige que a formação de lotes seja clara, precisa e justificada, evitando restrições artificiais à competitividade.
>
> 2. Exigências Técnicas Desproporcionais: O edital impõe especificações técnicas excessivas quanto à composição têxtil, exigindo materiais pouco usuais e de difícil acesso no mercado, como tecidos com quatro fibras diferentes e a utilização de modal e poliamida em percentuais reduzidos, sem justificativa técnica plausível. Tais exigências, além de desnecessárias, criam barreiras artificiais à concorrência, contrariando o artigo 30, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que determina que as especificações técnicas devem ser suficientes e necessárias para atender às reais necessidades da administração.
>
> 3. Exigência de Laudos Técnicos Excessivos: O edital requer a apresentação de laudos técnicos detalhados para tecidos com diferenças mínimas de composição, o que onera desnecessariamente os fornecedores e restringe a competição. Essa prática, além de aumentar os custos de participação no certame, não se justifica por critérios técnicos ou funcionais, violando o princípio da economicidade previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal e no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

[4] Segundo site do Consórcio, os entes consorciados são: Alvorada do Sul, Apucarana, Arapongas, Bela Vista do Paraíso, Califórnia, Cambé, Cambira, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Jataizinho, Londrina, Lupionópolis, Marilândia do Sul, Mauá da Serra, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sabáudia, Sertanópolis, Tamarana

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC

> 4. Risco de Sobrepreço e Prejuízo ao Erário: As exigências desproporcionais e desnecessárias contidas no edital podem resultar em sobrepreço na contratação, comprometendo a economicidade do certame e gerando prejuízos ao erário público. Tal situação afronta o princípio da eficiência, consagrado no artigo 37, caput, da Constituição Federal, e o artigo 32 da Lei nº 14.133/2021, que prioriza a sustentabilidade e a melhor relação custo-benefício para a administração pública.

Em juízo de admissibilidade (peça nº 10) realizado em 04/02/2025, mediante o Despacho nº 76/25-GCFSC[5], o r. relator recebeu o expediente e deferiu medida cautelar para suspensão do Pregão Eletrônico n° 02/2025, até ulterior decisão do TCE-PR.

Destacou que o edital apresenta especificidades diversas daquelas usualmente exigidas nos editais de licitação relativos à compra de uniformes escolares, o que demanda maiores esclarecimentos.

Ainda, no que se refere ao prazo de 2 horas para readequação e apresentação da garantia da proposta – embora a Lei n° 14.133/2021 não fixe um prazo específico, ficando definido pela regulamentação da entidade e/ou pelo próprio edital do procedimento licitatório – naturalmente, este deve ser razoável e compatível com a complexidade do objeto. Nesse sentido, em uma primeira análise, o relator entendeu que também está evidenciada a probabilidade do direito, pois o prazo fixado parece ser desarrazoado, demandando maiores esclarecimentos por parte da entidade.

A presente representação foi levada em mesa e incluída na pauta de julgamento na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 5, do dia 19 de fevereiro de 2025, para homologação da medida cautelar deferida mediante o Despacho nº 76/25-GCFSC, nos termos regimentais[6].

---

[5] Decisão disponibilizada no DETC em 07/02/2025. A intimação do responsável pelo cumprimento da medida cautelar foi feita pela DP em 05/02/2025.

[6] Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:
[...]
VII - determinar as medidas cautelares, de que trata o art. 53, da Lei Complementar nº 113/2005, e art. 401, e as concessões de liminares, na forma do art. 495-A, submetendo-as à apreciação do Tribunal Pleno, independentemente de inclusão em pauta, na sessão subsequente à decisão exarada; (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
[...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC

Após o relato apresentado pelo Conselheiro Fabio Camargo, pedi vista dos autos.

V - VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Vencido)

Apresentado o breve relatório, proponho, com a devida vênia, divergência quanto à homologação da decisão cautelar em exame, por entender ausentes os requisitos elementares para concessão de tutela de urgência.

A medida cautelar exarada pelo relator assentou-se, precipuamente, sobre a plausibilidade das alegações de restrição à competitividade e favorecimento de licitantes.

Ocorre, todavia, que não consta na documentação acostada aos autos qualquer indício de favorecimento ou direcionamento do certame. Isto é, a alegação foi apresentada de modo genérico, atrelada unicamente ao já mencionado argumento de *restrição à competitividade*.

Quanto à violação ao princípio da competitividade, verifico que, após a juntada do contraditório pela parte representada, sobreveio a informação de que 12 (doze) empresas interessadas participaram do certame, o que afasta a alegação de restritividade ventilada na exordial.

Sobre o tema, alinho-me ao entendimento do Tribunal de Contas da União, que destaca que “a hipótese de restrição à competitividade da licitação não deve ser examinada somente sob a ótica jurídica e teórica, devendo-se levar em conta também se as cláusulas supostamente restritivas culminaram em efetivo prejuízo ao caráter competitivo do certame”[7].

Salutar destacar, ainda, que a entidade licitante logrou êxito em demonstrar que as exigências técnicas previstas no Termo de Referência estão devidamente justificadas e não fogem da razoabilidade e proporcionalidade

XIII - submeter à apreciação do Tribunal Pleno, na primeira sessão subsequente, as decisões que concederem ou revogarem medidas cautelares, em processos de competência de denúncia e representação. (Incluído pela Resolução nº 58/2016)

[7] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2586/2024-Plenário. Data da sessão 04/12/2024. Relator Aroldo Cedraz.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC

esperadas, uma vez que pela contratação almejada busca-se atingir a economicidade e, concomitantemente, a aquisição de uniformes duráveis e resistentes.

Vale dizer que a durabilidade, a qualidade e a resistência são aspectos que tangenciam o próprio conceito de economicidade da contratação, na medida em que retardam a necessidade de nova contratação, como ocorre quando produtos de qualidade inferior são adquiridos.

Ainda quanto a este ponto, destaco que o Consórcio juntou aos autos editais de outras entidades, demonstrando que as exigências têxteis questionadas não são incomuns, pelo contrário, fazem parte deste tipo de objeto licitatório.

Sobre o tema, transcrevo excerto de decisão do Tribunal de Contas da União:

> [...] 6. **Evidentemente, essa busca pela qualidade não significa descuidar da economicidade ou desconsiderar a necessidade de ampliação da competitividade das licitações. Mas a obtenção de preços de aquisição mais baixos não pode ser atingida às custas da contratação de produtos de baixa qualidade ou de empresas sem condições de prestar serviços adequados**.
>
> 7. Licitar implica, necessariamente, fazer restrições, pois no momento em que se definem as características do produto/serviço que se deseja, afasta-se a possibilidade das empresas que não detêm produtos ou serviços com aquelas características de fornecerem para a administração. O que não se admite, e assim prevê o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, é o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.[...]" (Grifo nosso)[8]

Em que pese não conste do edital a quantidade de alunos que serão beneficiados pela aquisição de uniformes escolares e tênis, o item 4.6 do Termo de Referência apresenta a seguinte justificativa para a contratação:

[8] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1225/2014-Plenário. Data da sessão 14/05/2014. Relator Aroldo Cedraz.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC

> 4.6. Na ocasião, os entes manifestaram unanimemente a necessidade de aquisição de uniformes escolares via consórcio de maneira compartilhada, de forma que os 26 (vinte e seis) municípios integrantes, dentre os quais a maioria detém menos de 15 (quinze) mil habitantes, podem se beneficiar do Consórcio Público para aumentar o poder de compra e consequentemente adquirir os uniformes com maior economicidade comparado ao cenário no qual teriam que adquirir de maneira isolada, o que tem sido inviável economicamente especialmente para os municípios menores.

Extrai-se da cláusula transcrita que o certame licitatório atenderá 26 (vinte seis) municípios, o que potencialmente beneficiará um corpo discente relevante.

Assim, considerando o afastamento da alegação de restrição à competitividade e sopesando os prejuízos sociais da paralisação de um certame com propósito educacional, reputo prudente a continuidade do certame, oportunidade em que reforço que não foi possível constatar, ao menos em juízo de cognição sumária, a plausibilidade do direito alegado, bem como não foi possível rejeitar prontamente as alegações ventiladas na exordial, fazendo-se necessário o exame de cognição exauriente por parte desta Corte de Contas, com apoio de suas unidades técnicas e análise de mérito pelo colegiado.

Deste modo, por entender que a concessão de medida cautelar não está devidamente respaldada por requisito essencial, divirjo da proposta do relator, **votando pela NÃO HOMOLOGAÇÃO do Despacho nº 76/25-GCFSC** e pela consequente continuidade do Pregão Eletrônico nº 002/2025, realizado pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE - CISMEL-NCP.

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I - Ratificar a decisão proferida no Despacho n.° 76/2025 (peça 10), que determinou a suspensão do Pregão Eletrônico n.° 02/2025, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas;

II - encaminhar os autos **à Coordenadoria de Gestão Municipal** e, posteriormente, ao **Ministério Público de Contas**, para suas respectivas manifestações quanto ao mérito do processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA apresentou voto divergente (vencido) pela não homologação da cautelar e continuidade do Pregão Eletrônico nº 002/2025, realizado pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE - CISMEL-NCP.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Tribunal Pleno, 28 de maio de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 18.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.KFCC