TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	325027/25
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, SABRINA APARECIDA SANTOS PEREIRA SHINYA, SILVIO ANTONIO DAMACENO, STONE EDITORA E COMERCIO EM GERAL LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	THIAGO DA SILVA SANTOS DE MOURA
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1554/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Cautelar. *Fumus Bonis Iuris* e *Periculum In Mora* configurado. Deferimento. Homologação Despacho 671/2025-GCAZ.

1. RELATÓRIO

Os presentes autos foram autuados como Representação da Lei de Licitações, em razão da petição protocolada pela advogada, Dra. SABRINA APARECIDA SANTOS PEREIRA SHINYA, OAB/SP sob nº 354.935, em face de supostas irregularidades no edital de Pregão Eletrônico nº 004/25, do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE – CISMEL/NCP.

Além dos presentes autos, o referido edital também foi questionado pela Representação interposta pela empresa, STONE EDITORA E COMERCIO EM GERAL LTDA, CNPJ sob nº 51.432.495/0001-69, por intermédio de seu advogado, Dr. THIAGO DA SILVA SANTOS DE MOURA, OAB/MG sob nº 146.253.

Antes de adentrar nas questões trazidas nas petições iniciais mencionadas, esclareço que consta do edital, juntada à peça 04, as seguintes informações relevantes:

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

(i) Data e hora da sessão de licitação: 28/05/2025.

(ii) Modalidade: Pregão Eletrônico;

(iii) Objeto: *"Registro de Preços visando eventual aquisição, distribuição e entrega de acervos bibliográficos – livros destinados aos alunos e professores da rede pública de educação dos municípios consorciados do Consórcio Intermunicipal De Segurança Pública, Soluções E Melhorias Do Norte Central Paranaense – CISMEL/NPC, conforme descrito no presente Edital e Termo de Referência.";*

(iv) Valor máximo: R$ 127.353.076,68 (cento e vinte e sete milhões, trezentos e cinquenta e três mil, setenta e seis reais e sessenta e oito centavos).

Na primeira petição inicial, juntada nestes autos, consta que o edital possuiria *"(...) irregularidades insanáveis, que possuem o condão de macular, de forma cabal, os princípios norteadores da licitação, recaindo sobre o processo uma nulidade absoluta, eis que restringem a participação de empresas que comercializam os produtos almejados neste certame (...)".* A Representante elenca, ainda, as seguintes supostas irregularidades:

(i) DA NECESSIDADE DE DIVISÃO DO MATERIAL POR LOTE. PREJUÍZO DA COMPETITIVIDADE;

(ii) FALTA DE DEFINIÇÃO CLARA DE CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DA AMOSTRA;

(iii) VEDAÇÃO SEM JUSTIFICATIVA DE PESSOAS JURIDICAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO;

(iv) AUSENCIA DE ESPECIFICAÇÕES E DO MATERIAL DESATUALIZADO;

A segunda Representação, trazida nos autos 33180-9/25, aponta as seguintes supostas irregularidades:

(v) ESTIMATIVA DE PREÇOS IMPRECISA E INCOMPATÍVEL COM A DIVERSIDADE TEMÁTICA;

(vi) INSUFICIÊNCIA E IMPRECISÃO NAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS LIVROS LICITADOS;

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

Ambos os representantes indicaram que apresentaram seus questionamentos ao município, porém não obtiveram resposta até a interposição das respectivas representações neste TCE/PR.

Antes de decidir sobre a medida liminar requerida ou a admissibilidade da Representação, entendi prudente determinar a intimação do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE – CISMEL/NCP, na pessoa de seu Representante Legal, para manifestação preliminar.

O Município apresentou resposta nestes autos às peças 15 a 20. Nos autos nº 33180-9/25, apresentou resposta às peças 11 a 16. Das respostas, destaco os seguintes trechos:

> *(i) "Este certame tem como objetivo permitir uma ata de registro para que os municípios consorciados possam, conforme sua demanda e orçamento, investir futuramente em coleções dentro das áreas e sub-áreas analisadas durante o Estudo Técnico Preliminar. Sendo assim, as pesquisas e análises em relação à quantidade de itens e ao preço médio global final levaram em conta pesquisa independente de valores e descontos de venda do mercado livreiro nacional, pois, no momento do certame, não há a indicação de quais coleções e de quais segmentos (Educação Infantil, Educação Fundamental ou EJA) cada município demandará, conforme citado no preâmbulo.";*
>
> *(ii) "Para maximizar a participação de editoras, distribuidoras, atacadistas e demais proponentes interessados, o Consórcio optou por deixar a especificação técnica genérica por ano de ensino, sempre que pedagogicamente possível, proporcionando assim a possibilidade de aumento da competitividade e garantindo a qualidade do material ofertado pelo proponente através da análise de suas amostras. Fato este confirmado pela participação de três proponentes no certame aberto em 28/05/2025 e, no momento, na fase de Recepção das Amostras do primeiro colocado.";*
>
> *(iii) "A ata de registro permite que cada município consorciado escolha, dentro de sua demanda e orçamento, qual obra ou coleção pretende adquirir durante a vigência da ata. Assim, não se faz necessário uma análise pedagógica detalhada de determinada coleção pelo simples fato*

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

de que não é possível, durante este certame, definir qual obra ou coleção o município investirá.";

(iv) "Este certame tem como objetivo permitir uma ata de registro para que os municípios consorciados possam, conforme sua demanda e orçamento, investir futuramente em coleções dentro das áreas e sub-áreas analisadas durante o Estudo Técnico Preliminar. Sendo assim, não há sentido em separar lotes por área, sub-áreas ou temas ou até mesmo segmento (Educação Infantil, Educação Fundamental ou EJA) pois, no momento do certame, não há a indicação de quais coleções e de quais segmentos (Educação Infantil, Educação Fundamental ou EJA) cada município demandará.";

(v)"O Estudo Técnico Preliminar deixa claro que foram realizadas pesquisas e análises de áreas e subáreas para futura aquisição de acervo bibliográfico com base em levantamentos do mercado livreiro nacional conforme mencionado no preâmbulo acima.";

(vi) "As amostras solicitadas serão objeto de análise da qualidade das coleções de cada proponente. Cada município poderá, durante a vigência da ata de registro, escolher a coleção dentro do tema, área e sub-área de seu interesse. Não seria prático definir várias especificações técnicas de todas as possibilidades dentro das áreas e sub-áreas do Estudo Técnico Preliminar. Assim, optou-se pelos temas de maior demanda aos municípios consorciados.";

(vii) "Os temas solicitados são comuns no mercado livreiro nacional, permitindo a competitividade e participação de editoras, distribuidoras, atacadistas e demais, conforme constatado na abertura do certame em 28/05/2025.";

(viii) "Este certame tem como objetivo permitir uma ata de registro para que os municípios consorciados possam, conforme sua demanda e orçamento, investir futuramente em coleções dentro das áreas e sub-áreas analisadas durante o Estudo Técnico Preliminar. Sendo assim, a permissão de participação de pessoas jurídicas em consórcio poderá gerar dificuldade na administração de coleções entregues, relacionamento com fornecedores e demais potenciais problemas já identificados em outros certames realizados pela contratante.";

(ix) "A ata de registro de preços permite que cada município consorciado escolha, dentro de sua

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

demanda e orçamento, qual obra ou coleção pretende adquirir durante a vigência da ata. Assim, não se faz necessário uma análise pedagógica detalhada de determinada coleção pelo simples fato de que não é possível, durante este certame, definir qual obra ou coleção o município investirá. Este certame não define obras ou coleções a adquirir".

Após o relato, passo a decidir.

2. FUNDAMENTAÇÃO

É importante, de forma preliminar, destacar que o objeto da licitação da forma como foi descrito é genérico. A título exemplificativo, seria o mesmo que um edital de licitação previsse como objeto a compra de **veículo**. Ora, tal descrição é tão abstrata que permitiria ampla interpretação e confusão, frustrando os princípios norteadores da licitação estabelecidos na Lei nº 14.133/21. No exemplo descrito, poderia um licitante, com base na descrição "veículos" ofertar patinetes, outro caminhões, outro carros, outro avião, outro barco, tudo isso tamanha a falta de precisão do objeto, como ocorre no processo de licitação ora em análise.

A justificativa para parca descrição do objeto, mesmo diante da grande gama de materiais a serem adquiridos e do vultuoso valor previsto para contratação, é de que os municípios poderão escolher posteriormente conforme sua necessidade. Ou seja, o vencedor da licitação terá o poder de ofertar o material que melhor lhe convir.

Conforme consta do edital de licitação, especificamente na cláusula 1.1, a licitação ocorreu em **lote único**, mesmo diante da diversidade do objeto licitado.

Nesse aspecto, conforme consta do item 2.15, da minuta de "Termo de Referência", a aquisição visa atender estudantes da educação infantil, fundamental, EJA e educação especial, bem como aos professores das escolas municipais da rede público. Questiona-se: diante da grande variação dos materiais escolares entre os níveis a serem atingidos, como pode o valor orçado ser único?

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

A justificativa apresentada pela entidade, constante das fls. 08 da peça 20 do Processo nº 32502-7/25, não nos parece suficiente, ao menos nesse momento de cognição sumária, para justificar a opção do gestor.

Outra preocupação é a previsão do instituto do “carona” à ata de Registro de Preços, conforme item 15 do “Termo de Referência”. Isso porque tal previsão permitiria que contratação, no mínimo questionável, em razão da forma genérica que objeto foi descrito, pudesse ser utilizada por outras entidades da administração pública.

Os exemplos trazidos pela entidade de licitações paradigmas, em verdade não se prestam para tal, posto que destoam do objeto licitado, da forma de contratação escolhida e da existência de múltiplos lotes em alguns daqueles casos. Ademais, diante da falta de competência territorial deste Tribunal para análise de quaisquer situações de inconformidade daquelas licitações, torna-se impossível a afirmar de que os exemplos utilizados estão em conformidade com as normas afetas ao tema.

Apesar disso, vale destacar que nos documentos referentes a contratação do Governo de São Paulo (peça 13), verifica-se que houve divisão em lotes.

Já a contratação, cuja cópia foi juntada à peça 14, estamos diante de credenciamento, onde todos os interessados que preencham os requisitos poderão fornecer o objeto licitado, diferente do caso em análise.

Sobre a impossibilidade de participação de consórcios, a justificativa apresentada parece, nesse momento de cognição sumária, inapta a legitimar a escolha do gestor.

Da mesma forma, os critérios para avaliação das amostras não parecem ser claros o suficiente de forma a garantir a qualidade do material a ser adquirido. Segundo a entidade, não seria *“prático”* definir várias especificações técnicas. Na verdade, a especificação clara do objeto é mandamental e não facultativa.

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

Por fim, não há nos autos demonstração dos preços unitários dos materiais a serem adquiridos, fato que contraria, por si, a Lei 14.133/21.

O que se deve ter em mente é que uma contratação que prevê a utilização de mais de uma centena de milhões de recursos públicos não comporta "o abstrato".

Portanto, em juízo de cognição sumária, pelos fundamentos expostos e os documentos constantes nos autos, entendo que há necessidade de imediata suspensão do certame e recebimento das Representações pelos seguintes fatos:

> *(i) ESTIMATIVA DE PREÇOS IMPRECISA E INCOMPATÍVEL COM A DIVERSIDADE TEMÁTICA;*
>
> *(ii) INSUFICIÊNCIA E IMPRECISÃO NAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS LIVROS LICITADOS;*
>
> *(iii) FALTA DE JUSTIFICATIVA PARA LOTE ÚNICO;*
>
> *(iv) FALTA DE DEFINIÇÃO CLARA DE CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DA AMOSTRA;*
>
> *(v) VEDAÇÃO DE PESSOAS JURIDICAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO;*
>
> *(vi) FALTA DE PREÇOS UNITÁRIOS DOS MATERIAIS QUE COMPOEM O OBJETO DA LICITAÇÃO.*

Por esse motivo, recebi a Representação da Lei de Licitações, nos termos do art. 53, §2º, IV e §3º, II da Lei Complementar Estadual nº 113/05, assim como com base no inciso XII do art. 32 e no §1º do art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, acolhendo o petitório apresentado e **DETERMINEI,** em sede cautelar, **a imediata suspensão do procedimento licitatório, de Edital de Pregão Eletrônico nº 004/25, do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE – CISMEL/NCP, no estado em que se encontra.**

À vista disso, encaminheie os presentes autos à Diretoria de Protocolo (DP) para:

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

a) **INTIMAR**, com urgência, via telefone e comunicação eletrônica com certificação nos autos, o **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE – CISMEL/NCP** na pessoa do seu representante legal, para ciência e imediato cumprimento desta decisão;

b) **Incluir como partes e CITAR** o **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, SOLUÇÕES E MELHORIAS DO NORTE CENTRAL PARANAENSE – CISMEL/NCP e** seu representante legal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem defesa quanto às irregularidades apontadas nesta Representação, cumprindo ao atual gestor a indicação dos servidores responsáveis pelas condutas informadas.

Para além, os autos devem retornar a este Gabinete antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, tendo em vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida, conforme disposto no art. 400, §1º-A, do Regimento Interno.

Registra-se, por derradeiro, que é defeso ao gestor adotar medidas para desfazimento das questões apontadas pelo Representante, dentro do seu juízo discricionário, saneando-as, desde já, se entender pertinentes, evitando, assim, a aplicação de eventuais sanções, inclusive pessoais, quando do julgamento da presente Representação, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 113/05.

3. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela **Homologação Plenária do Despacho n° 671/2025 – GCAZ** (peça 22), nos termos do artigo 400, §1°-A, do Regimento Interno.

Determino a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo (DP), para acompanhamento do prazo de 15 (quinze) dias, contado da juntada do Aviso de Recebimento aos autos, para que os representados apresentem defesa quanto às irregularidades apontadas nesta Representação.

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

Após, retornem conclusos ao gabinete deste relator.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

HOMOLOGAÇÃO do Despacho n° 671/2025 – GCAZ (peça 22), nos termos do artigo 400, §1°-A, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 18 de junho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

AUGUSTINHO ZUCCHI
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.PUBL