TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	264919/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE APUCARANA
INTERESSADO:	MUNICÍPIO DE APUCARANA, RAVI INDUSTRIA E COMERCIO DE MATERIAIS EM GERAL LTDA, RODOLFO MOTA DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR	ANA LUIZA MENDES GOMES DA SILVA, BEATRIZ BESEL, BRUNA KAR ROSCIGNO PINTO, BRUNA RUIZ DE CAMPOS GOMES DOS SANTOS, CARLOS ALBERTO RHODEN, CARLOS EDUARDO SANTIAGO, FELIPE RUFATTO VIEIRA TAVARES, FERNANDA MASSAD DE AGUIAR FABRETTI, GLAUCIA CAROLINA DOS SANTOS, HIAGO ASSAF ALVES, JOEL DE MATOS PEREIRA, LILIAN ELIZABETH GRUSZKA, POLYANE DENOBI, RAFAELLA COUTO FERREIRA, RUBENS HENRIQUE DE FRANÇA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2673/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Aquisição de sacolas plásticas biodegradáveis. Questionamentos quanto à comprovação da biodegradabilidade, à exigência de atestado de capacidade técnica e à fixação de dimensões exatas do objeto. Certame fracassado, sem adjudicação ou contratação. Procedência parcial. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações formulada por Ravi Industria e Comercio de Materiais em Geral Ltda. em razão de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 15/2026 promovido pelo Município de Apucarana, cujo objeto consiste no registro de preços para aquisição de sacolas plásticas biodegradáveis para utilização do Programa Feira Verde.

A representante sustentou que, embora o Edital e o Termo de Referência consignem a intenção de adquirir sacolas plásticas biodegradáveis para utilização no referido programa, as especificações técnicas do objeto contemplariam características compatíveis com produtos oxibiodegradáveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.GVX9

Nesse sentido, argumentou que a descrição segundo a qual o material poderia sofrer deterioração ou perda de integridade durante o armazenamento não corresponderia ao comportamento de produtos efetivamente biodegradáveis, mas sim de materiais oxibiodegradáveis, de modo que a redação adotada pela Administração acabaria permitindo o fornecimento de produtos distintos daqueles que declaradamente pretende adquirir.

Alegou que os materiais efetivamente biodegradáveis somente iniciariam seu processo de decomposição após o descarte, mediante a ação de microrganismos presentes em ambientes adequados, especialmente em aterros sanitários. Explicou que esses microrganismos metabolizariam o material, convertendo-o em biomassa, água, dióxido de carbono ou metano.

Em contrapartida, afirmou que os produtos oxibiodegradáveis contêm aditivos que reagem à exposição ao oxigênio e à luz, promovendo a fragmentação do plástico em partículas cada vez menores, denominadas microplásticos, sem que ocorra sua efetiva biodegradação. Nessa linha, defendeu que a biodegradação depende de processo biológico realizado por organismos vivos e ocorreria após o descarte, ao passo que a oxibiodegradação se daria por processo abiótico, podendo iniciar-se ainda durante o armazenamento e a utilização do produto.

Com base em estudos científicos, manifestações de órgãos públicos e precedentes administrativos e judiciais, afirmou que os microplásticos resultantes da oxibiodegradação representariam riscos ambientais relevantes, razão pela qual o edital deveria vedar expressamente a aquisição de materiais oxibiodegradáveis, exigindo apenas produtos comprovadamente biodegradáveis.

Alegou, ainda, que o edital admitiu a apresentação de ficha técnica como meio de comprovação das características do produto, documento que, segundo a representante, seria unilateralmente elaborado pelo fabricante, sem independência e insuficiente, por si só, para comprovar características ambientais complexas. Sustentou, assim, que somente laudos laboratoriais emitidos por entidades especializadas e independentes permitiriam aferir o mecanismo, a extensão e a velocidade da biodegradação do material.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.GVX9

Sustentou, também, que o edital exigiu atestados de capacidade técnica em desacordo com o artigo 67 da Lei n.º 14.133/2021, por se tratar de aquisição de bens comuns e de objeto não revestido de complexidade técnica. Defendeu, ainda, que a Administração não definiu parcelas de maior relevância para fins de comprovação da qualificação técnica, razão pela qual requereu a exclusão da exigência.

Aduziu que a fixação de medidas exatas para as sacolas, sem previsão de margens de tolerância, restringiria a competitividade do certame e impediria a participação de fornecedores aptos a atender às necessidades da Administração mediante produtos equivalentes. Sustentou, finalmente, a ausência de justificativa técnica para tal exigência e requereu a admissão de dimensões aproximadas ou de tolerâncias compatíveis com as práticas de mercado.

Ao final, requereu a suspensão cautelar da licitação e a retificação do edital para vedar produtos oxibiodegradáveis, exigir comprovação da biodegradação por laudo técnico, excluir a exigência de atestados de capacidade técnica e admitir margens de tolerância nas especificações do objeto.

Nos termos do Despacho n.º 499/26 (peça 08), foi determinada a intimação do Município para apresentar manifestação preliminar.

Em sua manifestação (peça 11), o Município argumentou que o planejamento da contratação observou as exigências da Lei n.º 14.133/2021, tendo sido precedido de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços e demais documentos da fase preparatória. Sustentou que o objeto foi expressamente definido como sacolas plásticas biodegradáveis. Aduziu que eventual imprecisão redacional não teria o condão de alterar a natureza do objeto licitado, permanecendo hígidos os mecanismos de fiscalização e controle previstos para o recebimento dos produtos.

Alegou que cabe à Administração definir, dentro de sua discricionariedade técnica, os critérios para a contratação compatíveis com o porte e as características da contratação. Defendeu, ainda, que a exigência de atestado de capacidade técnica encontra justificativa na necessidade de assegurar fornecimento regular de insumo essencial à continuidade do Programa Feira Verde, não sendo desproporcional nem restritiva à competitividade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.GVX9

Em relação às medidas do objeto, sustentou que as dimensões foram estabelecidas com base em necessidades operacionais do programa, histórico de contratações anteriores e pesquisa de mercado, inexistindo demonstração de direcionamento ou restrição indevida à competição.

Diante das informações prestadas, por meio do Despacho n.º 508/26 (peça 17), foi recebida a Representação, indeferida a medida cautelar e determinada a citação do Município para apresentar defesa.

A representante apresentou manifestação (peça 20) na qual informa a ciência do indeferimento do pedido cautelar e afirma que o Pregoeiro teria dado prosseguimento à licitação sem apreciar formalmente a impugnação administrativa por ela apresentada. Sustentou que a ausência de manifestação sobre os questionamentos formulados comprometeria os princípios da legalidade, da transparência e do devido processo administrativo.

Diante disso, requereu que fosse determinado ao Pregoeiro o exame imediato da impugnação, com a devida fundamentação da decisão, bem como o encaminhamento de esclarecimentos específicos acerca da ausência de apreciação da referida peça administrativa. O pedido foi indeferido pelo Despacho n.º 649/26 (peça 26).

O Município apresentou contraditório (peça 31), no qual reiterou os fundamentos anteriormente apresentados. Sustentou que a ausência de exigência de laudo específico de biodegradação anaeróbica, a previsão de atestado de capacidade técnica e a adoção de dimensões exatas para o objeto constituem escolhas inseridas no âmbito da discricionariedade administrativa, compatíveis com o porte da contratação, o valor estimado do certame e a natureza de bem comum do objeto.

Acrescentou que o edital previu mecanismos de controle suficientes para aferição da conformidade dos produtos, tais como apresentação de amostra, fiscalização técnica, recebimento condicionado e possibilidade de rejeição de materiais em desacordo com as especificações.

Sustentou, ainda, que a representante estaria buscando adaptar o edital às características do produto que comercializa, pretendendo substituir as especificações legitimamente definidas pela Administração por requisitos mais

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.GVX9

compatíveis com sua própria solução comercial. Defendeu que a licitação não deve ser moldada aos interesses de determinado fornecedor, mas possibilitar a disputa entre todos aqueles capazes de atender às necessidades previamente fixadas pela Administração.

Apresentou informações relativas ao resultado do certame, destacando que participaram três empresas, inclusive a representante, que apresentou proposta e ofertou lances normalmente. Ressaltou que a representante não foi desclassificada em razão das especificações editalícias, mas porque seu preço permaneceu acima do valor máximo admitido, enquanto a primeira colocada foi desclassificada por não apresentar a amostra exigida. Informou, ainda, que o item acabou declarado fracassado, sem adjudicação ou contratação.

Assim, sustentou a perda superveniente do objeto da representação, visto que o pregão foi encerrado sem contratação, razão pela qual eventual apreciação das questões remanescentes deveria possuir caráter apenas orientativo e prospectivo.

Por fim, asseverou não haver elementos que justifiquem a responsabilização pessoal do Prefeito Municipal, por inexistirem indícios de dolo, fraude, direcionamento, desvio de finalidade ou erro grosseiro, defendendo que a discussão se limita à validade das opções técnicas adotadas na fase preparatória da licitação.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar – CAIS, por meio da Instrução n.º 866/26 (peça 33), opinou pela procedência parcial da Representação, com emissão de recomendações.

Em sua fundamentação, a CAIS consignou que o artigo 42, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021 não torna obrigatória a exigência de laudo específico em toda contratação de produtos biodegradáveis, cabendo à Administração definir os meios de comprovação de conformidade do objeto, desde que observados os critérios de proporcionalidade e adequação.

Destacou, contudo, que o Tribunal, no Acórdão n.º 3125/24, embora tenha afastado a obrigatoriedade de certificações específicas, reconheceu a necessidade de adoção de mecanismos técnicos aptos a comprovar a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.GVX9

biodegradabilidade dos produtos, recomendando a observância das normas ABNT NBR 15448-1:2008 e ABNT NBR 15448-2:2008.

Assim, concluiu pela pertinência de recomendação ao Município para que, em futuras contratações desse tipo, estabeleça critérios técnicos mais adequados para a comprovação da biodegradabilidade dos produtos.

Quanto à exigência de atestado de capacidade técnica, a unidade técnica entendeu que a simples circunstância de o objeto consistir em bem comum não impede a Administração de exigir comprovação mínima da aptidão do licitante para execução do contrato. Observou que o edital exigiu atestado compatível com as características, quantidades e prazos do objeto licitado, sem impor quantitativos mínimos específicos, exigências excessivas ou condições aptas a restringir indevidamente a competição.

Ressaltou, ainda, que a representante não demonstrou de que forma a cláusula teria efetivamente comprometido a competitividade do certame. Diante disso, concluiu pela improcedência da representação nesse ponto.

Quanto à especificação das dimensões das sacolas, reconheceu que a definição das características do objeto integra a discricionariedade técnica da Administração, mas destacou que a fixação de medidas exatas, sem margem de tolerância, exige motivação técnica suficiente para demonstrar sua necessidade e adequação ao interesse público.

Verificou que o Município justificou as dimensões adotadas com base em contratações semelhantes e em pesquisa de mercado; contudo, a análise dos documentos da fase preparatória não evidenciou correspondência entre as medidas constantes do edital e aquelas presentes nos paradigmas utilizados como referência.

Concluiu, assim, que não foi demonstrada de forma objetiva a indispensabilidade das dimensões exatas exigidas e destacou que a adoção de medidas rigorosamente determinadas pode restringir a competição e, por isso, entendeu pertinente recomendar ao Município que, em futuras licitações, apresente justificativas técnicas mais robustas para especificações potencialmente restritivas à competitividade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.GVX9

Por fim, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 542/26 (peça 34), manifestou-se em consonância com a instrução técnica, igualmente opinando pela procedência parcial da presente Representação com a expedição das recomendações sugeridas.

É o relatório

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, conforme informado pelo Município, o Pregão Eletrônico n.º 15/2026 foi encerrado sem adjudicação e sem a celebração de contrato, tendo o item sido declarado fracassado. Desse modo, não subsiste procedimento licitatório em curso nem contratação dele decorrente passíveis de sofrer as providências concretas postuladas pela representante.

Todavia, considerando o caráter prospectivo das recomendações, mostra-se pertinente a análise das questões suscitadas.

Nesse sentido, acompanho, por seus próprios fundamentos, as conclusões da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, consignadas na Instrução n.º 866/26, e do Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 542/26.

Assim, quanto à comprovação da biodegradabilidade e às especificações dimensionais do objeto, acolho as recomendações propostas pela unidade técnica, ao passo que, em relação à exigência de atestado de capacidade técnica, acompanho a conclusão pela improcedência do apontamento.

Diante de todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento da presente Representação e, no mérito, pela sua **Procedência Parcial** com a expedição das seguintes **Recomendações** ao Município de Apucarana, para que, em eventual futura contratação de objeto semelhante:

a) estabeleça critérios objetivos e tecnicamente adequados para a comprovação da biodegradabilidade dos produtos, considerando as normas técnicas pertinentes, inclusive as ABNT NBR 15448-1:2008 e ABNT NBR 15448-2:2008;

b) na fase preparatória, registre justificativa técnica suficiente para as dimensões exigidas para as sacolas, demonstrando sua necessidade e pertinência com as finalidades da contratação e, se tecnicamente possível, avalie a adoção de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.GVX9

margens de tolerância que não comprometam a funcionalidade do objeto nem restrinjam desnecessariamente a competitividade.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

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. Conhecer da presente Representação e, no mérito, julgar **parcialmente procedente.**

II. **Recomendar** ao Município de Apucarana que, em eventual futura contratação de objeto semelhante:

a) estabeleça critérios objetivos e tecnicamente adequados para a comprovação da biodegradabilidade dos produtos, considerando as normas técnicas pertinentes, inclusive as ABNT NBR 15448-1:2008 e ABNT NBR 15448-2:2008;

b) na fase preparatória, registre justificativa técnica suficiente para as dimensões exigidas para as sacolas, demonstrando sua necessidade e pertinência com as finalidades da contratação e, se tecnicamente possível, avalie a adoção de margens de tolerância que não comprometam a funcionalidade do objeto nem restrinjam desnecessariamente a competitividade.

III. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.GVX9

IV. Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos LIVIO FABIANO SOTERO COSTA e JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

Plenário Virtual, 8 de outubro de 2026 – Sessão Virtual nº 17.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.GVX9