TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	586347/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA DESENVOLVIMENTO DOS MUNICIPIOS DA REGIAO CAMPO MOURAO
INTERESSADO:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA DESENVOLVIMENTO DOS MUNICIPIOS DA REGIAO CAMPO MOURAO, FORTERM * REPRESENTACOES E COMERCIO LTDA, LEARN EDUCACIONAL LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2827/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento dos Municípios da Região de Campo Mourão (CONDESCOM). Deferimento de medida cautelar. Despacho nº 1806/26-GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.

1 RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho n. 1806/26–GCMRMS (peça 9), abaixo reproduzido, em que deferi a medida cautelar pleiteada pelas empresas **FORTERM REPRESENTAÇÕES E COMÉRCIO LTDA**. e **LEARN EDUCACIONAL LTDA.**, por verificar a presença de indícios de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 11/2026, do **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO (CONDESCOM)**.

> "I. Trata-se de Representação da Lei n. 14.133/2021, proposta por **FORTERM REPRESENTAÇÕES E COMÉRCIO LTDA.**, autuada em 30/09/2026, em face do Pregão Eletrônico n. 11/2026, promovido pelo **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO (CONDESCOM)**,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

cujo objeto é “registro de preços para futura e eventual aquisição de equipamentos, materiais pedagógicos e recursos sensoriais para implantação de ambientes multissensoriais inclusivos nos municípios consorciados do CONDESCOM (...)”.

O valor estimado da contratação é de R$ 55.944.555,08, com abertura da sessão prevista para 05/10/2026, às 8h15min.

Inicialmente, cumpre destacar que há outra representação, autuada sob o n. 587165/26 em 01/10/2026, formulada pela empresa **LEARN EDUCACIONAL LTDA.**, envolvendo o mesmo certame e alegações semelhantes. Por essa razão, as duas representações serão devidamente apensadas e analisadas conjuntamente.

As questões suscitadas também guardam relação com o processo n. 50681-5/26, no qual foi determinada a suspensão do registro de preços decorrente da versão anterior do edital, conforme Acórdão n. 2343/26-STP. Tendo em vista a posterior republicação do instrumento convocatório, com retificações e manutenção da mesma numeração, passa-se à análise das representações.

A **FORTERM REPRESENTAÇÕES E COMÉRCIO LTDA.** sustenta, em síntese, que a reformulação do Pregão Eletrônico n. 11/2026 não teria afastado as restrições à competitividade anteriormente apontadas, uma vez que o Lote 1 permaneceu composto por 106 itens de naturezas e segmentos econômicos distintos, concentrando aproximadamente 99,76% do valor estimado da contratação.

Alega ausência de demonstração concreta da interdependência técnica entre os produtos e da necessidade de sua aquisição conjunta, argumentando que a destinação comum aos ambientes multissensoriais não seria suficiente para justificar o agrupamento.

A representante questiona, ainda, a existência de especificações técnicas excessivamente detalhadas, a exigência cumulativa de catálogos, laudos, ensaios e certificações, o prazo de duas horas para apresentação da documentação técnica, a ausência de critérios objetivos para sua avaliação e a restrição à subcontratação de determinadas atividades de montagem, instalação, configuração e testes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

Sustenta que o conjunto dessas exigências, associado à amplitude do Lote 1, reduziria o universo de potenciais competidores.

Por sua vez, a **LEARN EDUCACIONAL LTDA.** afirma que, embora o edital tenha sido reformulado para dividir os 129 itens originais em dois lotes, permanecem deficiências na justificativa do parcelamento, pois o Lote 1 reúne 106 itens, com valor estimado de R$ 55.804.758,32, enquanto o Lote 2 concentra 23 materiais pedagógicos e de apoio, no valor de R$ 134.585,88.

Argumenta que o Estudo Técnico Preliminar não apresenta demonstração quantitativa da vantagem econômica do agrupamento nem examina alternativas intermediárias de parcelamento por afinidade técnica ou mercadológica.

A LEARN também aponta deficiências na fase de planejamento, especialmente quanto à ausência de memória de cálculo e de identificação individualizada da demanda das 92 unidades escolares mencionadas no ETP.

Afirma que não foram apresentados, entre outros elementos, a relação das unidades beneficiárias, sua distribuição entre os municípios consorciados, os dados utilizados para dimensionamento da demanda e os elementos que justificariam a adoção uniforme do quantitativo de 92 unidades para grande parte dos itens.

A representante questiona, ainda, possível incompatibilidade entre os quantitativos de piscinas sensoriais e kits de bolinhas, a ausência de documentação suficiente para verificação da pesquisa de preços, a indefinição prévia do cronograma de implantação e das condições logísticas de execução, além do detalhamento de determinadas especificações técnicas, especialmente aquelas relativas aos circuitos externos de brincadeiras e aos itens têxteis.

Ambas as representantes requerem, em caráter cautelar, a suspensão do Pregão Eletrônico n. 11/2026 antes da sessão pública designada para 05/10/2026, com posterior revisão das condições do edital e dos documentos de planejamento questionados.

Vieram os autos conclusos para análise.

É o breve relato.

II. Presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 30 e seguintes da Lei Complementar n.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

113/2005, bem como dos arts. 275 e 276 do Regimento Interno, **RECEBO** as Representações.

Ademais, o art. 346-B, § 1º, do Regimento Interno estabelece que são conexos os processos quando lhes for comum o objeto, enquanto o art. 364 prevê o apensamento para fins de análise e decisão única e uniforme.

Desse modo, mostra-se pertinente o apensamento das Representações n. 587165/26 e 58634-7/26, para tramitação conjunta e posterior encaminhamento à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e ao Ministério Público de Contas, a fim de que a análise de mérito contemple o procedimento licitatório em sua integralidade.

A reunião dos feitos mostra-se adequada para evitar pronunciamentos dissociados acerca das sucessivas versões do mesmo procedimento licitatório e permitir que a unidade técnica examine conjuntamente as providências adotadas pelo Consórcio e as irregularidades apontadas nas novas Representações.

Quanto à concessão de medida cautelar, verifica-se que esta possui caráter excepcional e exige a presença concomitante dos requisitos da probabilidade do direito e do perigo da demora. No caso em exame, verifico estarem configurados tais pressupostos, razão pela qual **DEFIRO** a tutela pleiteada.

O exame preliminar deve considerar que as matérias ora apresentadas não surgem em contexto inteiramente novo. No processo originário (Processo n. 587165/26), foram identificadas dúvidas quanto ao planejamento do Pregão Eletrônico n. 11/2026 e determinada a intimação do CONDESCOM para que esclarecesse, entre outros aspectos, as razões técnicas e econômicas para o agrupamento dos 129 itens, os elementos que demonstrariam a necessidade de sua contratação conjunta, a motivação técnico-pedagógica dos equipamentos e recursos sensoriais e a metodologia empregada para definição dos quantitativos e formação dos preços estimados.

Após o deferimento do pedido cautelar pelo Plenário, o Consórcio reformulou os documentos da contratação. A versão atualmente submetida ao exame deixou de reunir os 129 itens em lote único e passou a estruturar o objeto em dois agrupamentos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

O Lote 1 reúne 106 itens denominados “equipamentos estruturantes e integrados de estimulação sensorial”, com valor estimado de R$ 55.804.758,32, enquanto o Lote 2 abrange 23 itens classificados como materiais pedagógicos adaptados e de consumo especializado, no montante de R$ 134.585,88. O valor global permanece em R$ 55.939.344,20.

Também foram introduzidas alterações em outros aspectos anteriormente questionados, como a definição de protocolos de utilização, indicadores de acompanhamento, métricas de avaliação, parâmetros de capacitação e autorização de subcontratação de determinadas atividades acessórias. Tais providências devem ser reconhecidas na presente análise e afastam a simples reprodução dos fundamentos utilizados na primeira apreciação.

Isso, contudo, não encerra o exame preliminar. A questão que se apresenta nesta etapa é saber se as modificações promovidas pelo CONDESCOM foram suficientes para **sanear materialmente as deficiências de planejamento anteriormente identificadas**, especialmente diante das exigências impostas pela Lei n. 14.133/2021 ao Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Nos termos do art. 18, § 1º[1], da Lei n. 14.133/2021, o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

A norma exige, entre outros elementos, a descrição da necessidade, a estimativa das quantidades acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, o levantamento de mercado, a descrição da solução, as justificativas para o parcelamento ou não da contratação e conclusão quanto à sua adequação.

A fase de planejamento, portanto, não se satisfaz com a mera apresentação das conclusões administrativas, exigindo que seja possível compreender os elementos objetivos que conduziram à solução escolhida.

Embora o novo ETP tenha sido ampliado, permanecem, em análise preliminar, questões quanto à correspondência entre suas conclusões e os elementos técnicos e documentais que deveriam lhes dar suporte.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

O próprio Tribunal de Contas do Paraná já reconheceu, em casos envolvendo aglutinação de objetos, que o Estudo Técnico Preliminar deve examinar as necessidades concretas da Administração e justificar tecnicamente a modelagem adotada.

No Acórdão n. 1.018/2024-STP[2], relativo a consórcio intermunicipal e aquisição de materiais para espaços educacionais recreativos, foi homologada medida cautelar diante da concentração dos itens em lote único sem justificativa técnica e econômica suficiente.

Em situação também relacionada à aquisição de materiais educacionais, esta Corte, no Acórdão n. 3.580/2024-STP[3], homologou cautelar considerando que o ETP elaborado pela Administração não havia examinado adequadamente alternativas de parcelamento nem demonstrado a economicidade da solução adotada. Naquela oportunidade, também foram consideradas as repercussões da logística de distribuição sobre a competitividade do certame.

A jurisprudência não impede, por outro lado, que a Administração opte por solução integrada quando houver fundamento concreto para tanto. O Acórdão n. 1.671/2026-STP reconheceu a validade de lote único em contratação na qual estavam demonstradas a interdependência operacional e as razões técnicas da modelagem:

Representação da Lei de Licitações. Município de Guaratuba. Pregão Eletrônico nº 1/2026. Contratação de empresa para organização e realização do Carnaval de Guaratuba 2026. Lote único. Justificativa técnica idônea. Interdependência operacional. Ausência de prejuízo à competitividade. Modelagem econômico-financeira. Transferência de encargos à contratada associada à exploração econômica de espaços públicos. Falta de mensuração das contrapartidas. Comprometimento da transparência e da vantajosidade. Garantia contratual de 5% do valor do contrato. Previsão legal. Medida proporcional. Inexistência de restrição à competitividade. Inexistência de dano efetivo comprovado. Manifestações uniformes. Procedência parcial. Expedição de recomendações.

(REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES n.º 22394/2026, Acórdão n.º 1671/2026, Tribunal

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 06/07/2026, veiculado em 22/07/2026 no DETC)

Portanto, a regularidade da aglutinação ou do parcelamento do objeto não decorre da quantidade de itens agrupados isoladamente, mas da suficiência da motivação técnica e econômica que ampara a solução escolhida.

É sob essa perspectiva que devem ser examinadas as novas Representações. Não cabe, nesta fase, definir qual seria a configuração ideal dos ambientes multissensoriais, estabelecer quantos lotes deveriam existir ou substituir a Administração na escolha dos equipamentos destinados aos alunos neurodivergentes.

O juízo cautelar deve se restringir a verificar se o planejamento apresentado fornece elementos objetivos suficientes para sustentar, ainda que preliminarmente, **a necessidade concretamente identificada, os quantitativos estabelecidos, a composição uniforme das soluções e a estruturação do objeto em apenas dois lotes**.

1. Da persistência de deficiências na identificação e no dimensionamento da necessidade

Um dos pontos que fundamentaram a atuação cautelar anterior dizia respeito à insuficiência dos elementos empregados para definir a necessidade da contratação e os respectivos quantitativos. Naquela oportunidade, determinou-se ao CONDESCOM que esclarecesse “a metodologia utilizada para definição dos quantitativos e para formação dos preços estimados, com indicação dos documentos e parâmetros adotados na fase de planejamento”[4].

A versão reformulada do Estudo Técnico Preliminar procurou enfrentar a questão. No item 6, denominado “Estimativa de Quantitativo e do Valor”, o Consórcio informa que o dimensionamento decorreu de uma “metodologia multifatorial”, composta pela análise de dados demográficos, da infraestrutura existente e da necessidade pedagógica.

Segundo o documento, foram considerados o número de alunos público-alvo da Educação Especial, dados do Censo Escolar e levantamentos das Secretarias de Educação, além do mapeamento da infraestrutura das 203 escolas da região e de “consultas a especialistas da área de educação inclusiva” (ETP, item 6, p. 8).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

Na sequência, conclui-se no ETP que, “das 203 unidades escolares mapeadas na região, 92 apresentam a demanda e as condições necessárias para a implantação de um ambiente multissensorial”, adotando, a partir dessa conclusão, o quantitativo de 92 unidades para cada item, sob o fundamento de assegurar “isonomia de acesso aos recursos entre os municípios com necessidade identificada”.

Embora a nova redação represente avanço em relação àquela apresentada na documentação anteriormente analisada, não se identificam no próprio ETP, em análise preliminar, os elementos objetivos que permitam verificar o percurso adotado até a definição das 92 unidades escolares.

Verifica-se que o documento menciona dados do Censo Escolar, levantamentos das Secretarias de Educação e mapeamento da infraestrutura, mas não individualiza quais escolas foram consideradas aptas, sua localização nos municípios consorciados, o número de estudantes da Educação Especial atendidos em cada unidade, a estrutura física disponível, os critérios concretamente empregados para seleção das escolas ou os resultados do levantamento mencionado (ETP, item 6, p. 8).

Nos termos do art. 18, § 1º[5], inciso IV, da Lei n. 14.133/2021, é necessário que a estimativa das quantidades esteja acompanhada das correspondentes memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte.

Não basta, portanto, apresentar o quantitativo final. A fase preparatória deve permitir compreender de que maneira a necessidade administrativa identificada foi convertida nas quantidades submetidas ao mercado.

No caso concreto, **a conclusão de que 92 escolas devem ser contempladas é imediatamente convertida na previsão de 92 unidades para praticamente todos os produtos.** Assim, são previstas, entre outros exemplos, 92 unidades de cada um dos três modelos de piscina de bolinhas, 92 unidades de cada um dos três modelos de torre de bolhas e 92 unidades de diversos equipamentos, mobiliários e recursos sensoriais que compõem o Lote 1[6].

A premissa adotada parece ser, portanto, a de que cada uma das 92 unidades escolares necessita da mesma configuração integral do ambiente multissensorial. Contudo, o ETP **não apresenta**, ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

menos nos elementos ora examinados, **estudo individualizado** capaz de demonstrar que escolas situadas em municípios distintos, com número potencialmente diverso de estudantes, espaços físicos próprios e diferentes estruturas de Atendimento Educacional Especializado possuem demanda idêntica por todos os equipamentos.

A própria sistemática prevista para a utilização posterior dos ambientes reforça essa necessidade de individualização. O ETP estabelece que, antes da utilização dos recursos, deverá ser aplicado "instrumento de perfil sensorial individualizado" por profissional habilitado, seguido da elaboração de plano de atendimento individual e da definição de sessões estruturadas conforme as necessidades de cada estudante[7].

Há, portanto, aparente contradição entre a premissa pedagógica adotada pelo próprio Consórcio, fundada na **avaliação individualizada das necessidades sensoriais dos estudantes**, e a definição prévia de uma composição material uniforme para 92 escolas, sem demonstração da demanda concreta existente em cada unidade.

O mesmo ocorre quanto ao fundamento técnico empregado para selecionar os equipamentos. O ETP afirma que a "necessidade pedagógica" foi definida "a partir de consultas a especialistas da área de educação inclusiva".[8]

Todavia, não há identificação dos profissionais consultados, suas áreas de formação, os documentos produzidos, os critérios técnicos utilizados ou a conclusão das consultas realizadas. Tampouco se demonstra, de forma individualizada, como essas manifestações conduziram à escolha dos 106 equipamentos reunidos no Lote 1.

Essa ausência merece atenção porque a descrição da necessidade contida no início do ETP apresenta fundamentos gerais sobre educação inclusiva, processamento sensorial e estudantes neurodivergentes e afirma que a estimulação sensorial controlada constitui recurso consolidado "na literatura especializada em terapia ocupacional e psicopedagogia" (ETP, item 2, pp. 1 e 2).

O documento, contudo, **não identifica** nesse ponto os **estudos científicos, referências técnicas, pareceres profissionais ou avaliações multidisciplinares** que sustentariam especificamente a configuração material escolhida para os ambientes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

Em juízo preliminar, as alterações promovidas pelo CONDESCOM não parecem suficientes para afastar as dúvidas anteriormente identificadas quanto ao dimensionamento da contratação. Embora o novo ETP passe a indicar os critérios que teriam orientado a formação da demanda, permanecem controvérsias acerca da documentação que daria suporte à seleção das 92 unidades escolares, ao valor estimado de R$ 55.939.344,20, à definição dos quantitativos e à escolha dos equipamentos previstos.

Diante desse cenário, verifica-se a **presença da probabilidade do direito invocado**. Os elementos até o momento constantes dos autos indicam possível insuficiência da fase preparatória quanto à demonstração da necessidade da contratação e à justificativa dos quantitativos estimados, nos termos do art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021.

2. Da persistência de dúvidas quanto ao parcelamento e à demonstração da vantagem técnica e econômica do Lote 1

Outro ponto central da análise anterior dizia respeito ao agrupamento dos bens. No Processo n. 506815/26, o CONDESCOM foi expressamente instado a apresentar as "razões técnicas e econômicas para o agrupamento dos 129 itens em lote único", com indicação dos elementos concretos que demonstrassem a necessidade da contratação conjunta e a eventual inviabilidade ou desvantagem do parcelamento[9].

Os 129 itens deixaram de compor um único lote e passaram a ser distribuídos em dois agrupamentos. O Lote 1 permaneceu com 106 itens classificados como equipamentos estruturantes e integrados de estimulação sensorial, enquanto o Lote 2 passou a reunir 23 materiais pedagógicos adaptados e de consumo especializado.

Não se está, portanto, diante da mesma estrutura anteriormente examinada. Todavia, a alteração retirou do agrupamento principal apenas os materiais que o próprio CONDESCOM passou a reconhecer como de "natureza técnica e mercadológica distinta" e "passíveis de fornecimento autônomo", mantendo os demais 106 produtos em contratação conjunta[10].

Verifico que dos **R$ 55.939.344,20 estimados para a contratação, R$ 55.804.758,32 permanecem concentrados no Lote 1**, enquanto o Lote 2 corresponde a R$ 134.585,88. Assim, praticamente toda a expressão financeira do certame continua

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

submetida à necessidade de fornecimento conjunto dos 106 itens por uma única licitante.

Tratando-se de Sistema de Registro de Preços, o art. 82, § 1º, da Lei n. 14.133/2021 condiciona o julgamento por grupo à demonstração da inviabilidade da adjudicação por item e da vantagem técnica e econômica do agrupamento.

No âmbito desta Corte, situação semelhante foi apreciada no Acórdão n. 1.018/2024-STP[11], em representação relativa à aquisição de materiais destinados à montagem de espaços educacionais recreativos, ocasião em que a ausência de justificativa técnica e econômica suficiente para o não parcelamento integrou os fundamentos da medida cautelar de suspensão do certame.

No caso em exame, o novo ETP procura atender diretamente a essa exigência. O item 7.2 afirma que os 106 itens "não constituem bens autônomos passíveis de utilização isolada para a finalidade pretendida" e que o ambiente operaria como sistema integrado em cinco dimensões de estimulação: visual, tátil, auditiva, vestibular e proprioceptiva.

Como exemplo, o documento sustenta que a aquisição de uma piscina de bolinhas com LED sem cortina de fibra óptica, projetor, balanço e circuitos sensoriais resultaria em ambiente parcialmente equipado, incapaz de realizar a pretendida modulação sensorial integrada.

Embora o ETP sustente a integração funcional dos equipamentos, permanece necessária a verificação dos elementos técnicos que demonstrariam a indispensabilidade da contratação conjunta da integralidade dos 106 itens que compõem o Lote 1[12].

O estudo chega a examinar algumas possibilidades de subdivisão. Foram analisadas, separadamente, a segregação dos circuitos externos, do mobiliário especializado e dos equipamentos eletrônicos de estimulação visual, concluindo-se que nenhuma dessas alternativas seria técnica ou economicamente viável[13].

Ainda assim, **as justificativas apresentadas permanecem**, em grande medida, **fundamentadas em riscos potenciais de incompatibilidade, despadronização, fragmentação de garantias, multiplicação de mobilizações e dificuldades de responsabilização, sem que se identifiquem, ao menos nesta análise preliminar, elementos**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

suficientes para mensurar a extensão desses impactos.

Nos circuitos externos, por exemplo, o ETP afirma que a contratação por fornecedor distinto poderia gerar "descontinuidade metodológica", pois materiais, cores, texturas e elementos construtivos teriam sido especificados para manter coerência com o ambiente interno. Sustenta também que a instalação separada produziria mobilização adicional de equipe técnica para cada uma das 92 localidades[14].

Em relação ao mobiliário, argumenta que fornecedores distintos poderiam utilizar acabamentos, materiais e paletas cromáticas incompatíveis, além de ocasionar fragmentação das garantias e custos adicionais de mobilização. Quanto aos equipamentos eletrônicos, o estudo afirma que compartilhariam infraestrutura de alimentação, automação e controle, concluindo pela existência de risco de incompatibilidade elétrica e interferências entre sistemas caso fornecidos separadamente.

Essas alegações não afastam, neste juízo preliminar, as dúvidas anteriormente identificadas quanto à demonstração da efetiva vantagem técnica do agrupamento adotado. Embora o ETP apresente justificativas relacionadas à integração funcional dos equipamentos, à padronização da solução e à redução de riscos operacionais, não se identificam, ao menos nos elementos até agora apresentados, demonstrações técnicas, projetos, pareceres especializados ou comparações objetivas suficientes para evidenciar a efetiva inviabilidade de soluções intermediárias de parcelamento ou a indispensabilidade da contratação conjunta da integralidade dos 106 itens.

O item 7.4.1 do ETP foi denominado **"Demonstração quantitativa estimada da vantagem econômica"**. Nele, o CONDESCOM afirma que apresentaria estimativas quantitativas comparativas entre o Lote 1 consolidado e hipóteses de parcelamento.

Apesar da denominação empregada, a análise desenvolvida no ETP permanece predominantemente descritiva, não se identificando elementos quantitativos suficientes para comparar objetivamente a modelagem adotada com as hipóteses de parcelamento consideradas.

Embora o ETP afirme que a adjudicação individual dos 106 itens poderia resultar em até 106 contratos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

distintos, com aumento dos custos de pessoal, documentação e processamento, não são apresentados elementos objetivos que permitam mensurar esse impacto administrativo ou compará-lo com os custos decorrentes da modelagem adotada.

Quanto à mobilização, afirma-se que múltiplos lotes exigiriam deslocamentos independentes para cada localidade, aumentando despesas com transporte, hospedagem, diárias e alimentação[15]. Entretanto, não são apresentados valores estimados, rotas, número de equipes, quantidade provável de deslocamentos ou comparação entre cenários distintos de agrupamento.

Em relação à economia de escala, registra-se que o fracionamento "potencialmente" elevaria os preços unitários em razão da redução do volume consolidado de compra. Todavia, não se identificam comparações de cotações, preços históricos ou consultas estruturadas ao mercado que permitam mensurar esse possível efeito.

Há, portanto, aparente discrepância entre a qualificação atribuída pelo documento à análise, apresentada como quantitativa, e os elementos efetivamente expostos, predominantemente descritivos.

A observação ganha relevo porque o próprio ETP reconhece, ao examinar a modelagem originalmente estruturada em lote único com 129 itens, que "não se demonstrou vantagem econômica objetiva e quantificada", acrescentando que a invocação genérica de economia de escala seria insuficiente para justificar a concentração integral do objeto em um único fornecedor[16].

Nesse contexto, subsiste dúvida relevante quanto a saber se a solução atualmente proposta, que concentra 106 itens e aproximadamente R$ 55,8 milhões em um único agrupamento, encontra-se efetivamente amparada por demonstração econômica distinta e mais robusta do que aquela anteriormente reputada insuficiente pelo próprio Consórcio.

Também merece atenção a construção das alternativas utilizadas para comparação. O item 7.5 examina a adjudicação individual de todos os itens, a manutenção dos 129 produtos em lote único e a nova divisão em dois lotes, concluindo que esta última representaria o "ponto de equilíbrio" entre parcelamento, integração técnica e competitividade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

Ainda que o item 7.2.1 acrescente a análise de três possíveis subgrupos, não se identifica avaliação mais ampla de outras combinações, famílias de produtos ou formas territoriais de divisão. Tampouco a hipótese de parcelamento conduz necessariamente ao cenário extremo de 106 contratos autônomos utilizado reiteradamente pelo ETP como parâmetro de comparação.

A própria quantidade final de contratos dependeria do resultado competitivo, pois uma mesma empresa poderia, em tese, sagrar-se vencedora de mais de um lote ou conjunto de itens. Nesse sentido, a comparação entre um contrato único e até 106 contratos representa cenário possível, mas não demonstra, por si só, que soluções intermediárias produziriam a mesma pulverização administrativa.

Destaca-se, ainda, que grande parte da justificativa apresentada para a contratação conjunta está associada à dispersão geográfica das unidades escolares e aos alegados custos de mobilização decorrentes da execução do objeto em diferentes localidades. Contudo, embora o ETP invoque reiteradamente aspectos logísticos e territoriais para sustentar a manutenção do agrupamento, **não se identifica análise específica acerca da viabilidade de divisão do objeto por regiões, agrupamentos geográficos ou outros critérios territoriais de execução**.

A ausência dessa avaliação assume especial relevância porque a segmentação territorial constitui, em princípio, alternativa diretamente relacionada ao problema descrito pelo próprio Consórcio. Assim, se a dispersão das unidades escolares é apresentada como elemento central para justificar a concentração do objeto, mostra-se pertinente verificar se foram efetivamente examinadas soluções destinadas a mitigar tais dificuldades por meio da regionalização da execução, em vez da concentração de praticamente toda a contratação em um único agrupamento.

Da mesma forma, verifica-se que o ETP afirma ter identificado fornecedores capazes de fornecer a integralidade do Lote 1 e registra que a consulta ao mercado não teria encontrado empresas interessadas em participar de lotes parciais[17].

Esse dado deverá ser objeto de verificação pela unidade técnica, inclusive quanto ao universo efetivamente consultado. Isso porque, na própria seção dedicada à pesquisa de preços, o CONDESCOM informa que selecionou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

fornecedores com atuação especializada em soluções integradas de estimulação sensorial (“chave na mão”).

Mostra-se necessário verificar se o universo de empresas consultadas é suficientemente representativo do mercado potencialmente apto a fornecer os objetos pretendidos, bem como se o recorte adotado pode ter influenciado as conclusões alcançadas quanto à predominância do modelo de fornecimento integral.

Diante desse cenário, verifica-se, em cognição sumária, a presença da probabilidade do direito invocado. Embora a nova documentação tenha enfrentado formalmente a questão do parcelamento e promovido avanços em relação à modelagem originalmente adotada, os elementos apresentados não parecem suficientes, neste momento, para demonstrar de forma objetiva a vantagem técnica e econômica necessária à manutenção de 106 itens e de praticamente toda a expressão financeira da contratação em um único agrupamento.

3. Da insuficiência do suporte técnico-pedagógico para a definição da solução e de seus componentes

A fundamentação técnico-pedagógica da contratação também integrou expressamente as questões submetidas ao CONDESCOM no processo anterior. No Despacho n. 1478/26, determinou-se que o Consórcio apresentasse os “estudos, protocolos, critérios ou parâmetros utilizados para demonstrar a pertinência dos equipamentos e recursos sensoriais pretendidos”, bem como sua articulação com o Atendimento Educacional Especializado e com as diretrizes educacionais aplicáveis[18].

Quanto a esse aspecto, o novo ETP apresenta aprimoramentos em relação à documentação anteriormente analisada. Foram incluídos protocolos de utilização dos recursos, indicadores de acompanhamento pedagógico, métricas para avaliação dos resultados educacionais e parâmetros para capacitação dos profissionais[19].

A questão atualmente submetida à análise, portanto, não consiste mais na ausência absoluta desses elementos. O ponto é verificar se a fundamentação apresentada permite compreender **como a necessidade geral de atendimento aos estudantes neurodivergentes conduziu à escolha da solução específica que será**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

adquirida, formada por 106 itens estruturantes, replicados para 92 unidades escolares.

O ETP inicia sua justificativa afirmando que estudantes neurodivergentes podem apresentar particularidades no processamento sensorial e que ambientes escolares convencionais podem constituir fontes de estresse, ansiedade e sobrecarga, dificultando a aprendizagem e a interação social.

Na sequência, relaciona a contratação à Lei Brasileira de Inclusão, ao Atendimento Educacional Especializado, à BNCC e ao Desenho Universal para a Aprendizagem. Sustenta, ainda, que "a estimulação sensorial controlada constitui [...] recurso consolidado na literatura especializada em terapia ocupacional e psicopedagogia" para estudantes com TEA, TDAH e outras condições neurodivergentes.

Esses fundamentos permitem compreender a finalidade geral perseguida pela Administração e a política pública na qual a contratação pretende se inserir. **A fundamentação apresentada, entretanto, não demonstra de forma clara o percurso técnico que conduziu dessa necessidade geral à solução material posteriormente selecionada.** Não se identifica, nesse trecho do estudo, a indicação da literatura especializada mencionada, de estudos técnicos específicos, referências bibliográficas, pareceres profissionais ou outros documentos que permitam verificar os fundamentos utilizados para transpor essa necessidade geral para a solução material concretamente licitada.

A existência de uma necessidade pública relacionada à educação inclusiva não conduz, por si só, à conclusão de que a solução adequada deva necessariamente ser composta pelos equipamentos, mobiliários e recursos selecionados pelo CONDESCOM, nas características e quantidades estabelecidas.

O próprio ETP reconhece, em seu item 3, que a conclusão alcançada foi a implantação de espaços multissensoriais "com fornecimento e instalação de mobiliário e equipamentos específicos". Logo depois, afirma que itens como "colunas de bolhas, projetores de efeitos, fibras ópticas, painéis de texturas, balanços e equipamentos de integração vestibular são essenciais".

Não são apresentados, nesse ponto, os critérios técnicos que conduziram à classificação desses

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

equipamentos como essenciais, tampouco a fonte especializada que permita compreender por que esses itens, e não outras possíveis soluções, seriam indispensáveis ao atendimento da necessidade identificada.

Essa questão se mostra ainda significativa diante da diversidade dos bens integrantes do Lote 1. A contratação contempla, entre outros, três modelos de piscinas de bolinhas, três modelos de torres de bolhas, diferentes painéis e equipamentos luminosos, massageadores, poltrona massageadora, balanços, equipamentos de equilíbrio, rampas, túneis, mobiliário, brinquedos e dois modelos de circuitos externos de brincadeiras.

A amplitude da solução reforça a necessidade de que a fase de planejamento demonstre o nexo entre as necessidades identificadas e os componentes selecionados.

Nesse contexto, assume especial relevância a fundamentação técnica utilizada para a escolha dos equipamentos que compõem a solução proposta. O ETP afirma que a definição dos equipamentos essenciais decorreu de “consultas a especialistas da área de educação inclusiva”, sem que sejam apontados, contudo, os profissionais consultados, os documentos produzidos ou os critérios técnicos considerados para a seleção dos bens.

A partir dos elementos apresentados, subsiste questionamento acerca do suporte técnico empregado para a definição da solução proposta. O estudo reconhece que a utilização adequada dos recursos depende da avaliação individual do perfil sensorial de cada estudante, mas não demonstra que avaliação semelhante, ainda que em nível agregado, tenha precedido a definição da solução a ser adquirida.

Essa aparente desconexão não permite concluir, desde logo, que a padronização seja inadequada. Pode haver fundamento pedagógico para a manutenção de determinados recursos em todas as unidades. O que não está suficientemente evidenciado, em análise preliminar, são os elementos técnicos utilizados para chegar a essa conclusão.

Precisamente por essa razão, permanece controvertida uma etapa intermediária e essencial do planejamento: a demonstração técnica de que a solução especificamente desenhada, com seus 106 componentes, constitui resposta adequada e necessária ao problema identificado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

Raciocínio semelhante aplica-se à afirmação constante do item 7.2. de que a ausência de qualquer dos subsistemas de estimulação comprometeria “a funcionalidade terapêutica do ambiente como um todo”, porque as abordagens de integração sensorial exigiriam estimulação simultânea e coordenada de múltiplos canais.

Ainda que essa premissa seja admitida para fins da análise cautelar, ela demonstra, quando muito, a necessidade de contemplar diferentes dimensões sensoriais. Não esclarece, isoladamente, por que **cada um dos equipamentos inseridos em cada dimensão** seria indispensável ou por que todos deveriam compor, de forma uniforme, a solução destinada às 92 escolas.

Não se pretende afirmar que piscinas de bolinhas, torres de bolhas, fibras ópticas, equipamentos vestibulares, brinquedos ou circuitos externos sejam inadequados para o público-alvo.

O que se questiona, em sede de cognição sumária, é se o processo administrativo contém fundamentação técnica suficiente para demonstrar **por que esses bens foram selecionados, por que são necessários nas quantidades estabelecidas e por que sua combinação específica constitui a melhor solução para as necessidades concretamente identificadas**.

A análise aprofundada dessa documentação mostra-se especialmente apropriada pela CAIS, que poderá verificar a existência, nos autos administrativos, dos estudos, pareceres, levantamentos das Secretarias Municipais de Educação, registros das consultas a especialistas e demais documentos técnicos mencionados pelo ETP, mas não reproduzidos ou individualizados no estudo.

Desse modo, embora as alterações promovidas pelo CONDESCOM tenham superado parte das deficiências formais anteriormente identificadas, permanecem dúvidas relevantes quanto ao suporte técnico empregado para a definição da solução adotada e à seleção de seus componentes. Os elementos apresentados permitem compreender a finalidade pedagógica da contratação, mas não demonstram de forma suficientemente objetiva os fundamentos técnicos que conduziram à escolha dos equipamentos, de suas quantidades e da composição específica da solução proposta.

Isso posto, verifica-se, em cognição sumária, a presença da probabilidade do direito invocado, por

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

possível insuficiência da fundamentação técnica utilizada para justificar a modelagem adotada.

4. Do perigo da demora e da ausência de dano reverso

O perigo da demora também se encontra presente.

A sessão pública do Pregão Eletrônico n. 11/2026 está designada para **05/10/2026, às 8h15min**, sob o critério de julgamento pelo menor preço por lote.

A proximidade da sessão permite que o procedimento avance para julgamento das propostas, habilitação, adjudicação, homologação e formação da ata de registro de preços antes do exame aprofundado das questões ora apresentadas, consolidando situação administrativa de reversão progressivamente mais complexa.

Esse risco deve ser considerado também diante da dimensão financeira da contratação, estimada em R$ 55.939.344,20, dos quais R$ 55.804.758,32 estão concentrados no Lote 1.

A circunstância de se tratar de Sistema de Registro de Preços não afasta a necessidade de atuação preventiva. Embora a existência da ata não obrigue a Administração a efetivar as contratações, nos termos do art. 83 da Lei n. 14.133/2021, a realização da sessão e a conclusão do procedimento criariam nova etapa administrativa fundada na modelagem cuja suficiência ainda se encontra sob análise.

Também não se identifica, nos documentos examinados, demonstração de dano reverso concreto capaz de superar o risco decorrente do prosseguimento do certame.

O ETP informa que a contratação não constou inicialmente do Plano de Contratações Anual e qualifica a demanda como superveniente, decorrente de ajustes posteriores no planejamento educacional.

Embora a finalidade educacional da contratação demande atenção da Administração, não consta do estudo demonstração de que a suspensão temporária do procedimento implique interrupção de serviço atualmente prestado ou situação material cuja postergação por curto período gere prejuízo irreversível.

Ao contrário, a atuação antes da sessão pública preserva a possibilidade de correção do planejamento, caso necessária, sem desconstituir

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

ata já formada, contratação celebrada ou execução material iniciada.

A suspensão temporária mostra-se, assim, medida adequada e reversível para assegurar a utilidade do controle externo enquanto as novas representações e o Processo n. 506815/26 são examinados conjuntamente.

Por fim, as duas novas Representações possuem identidade substancial de objeto com o Processo n. 506815/26, no qual já se examinam o planejamento e as condições do mesmo Pregão Eletrônico n. 11/2026.

Mostra-se adequado, portanto, o apensamento das novas Representações ao Processo n. 506815/26, mais antigo, para que a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar examine conjuntamente a documentação original, as providências posteriormente adotadas pelo CONDESCOM e as irregularidades apontadas nas novas petições.

III. Diante do exposto, **RECEBO** as presentes Representações, e **DEFIRO** a cautelar para que o **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO (CONDESCOM)**, na pessoa de seu representante legal, adote as providências necessárias para suspender o Pregão Eletrônico n. 11/2026, abstendo-se da realização da sessão pública designada para 05/10/2026, às 8h15min, e da prática de atos destinados ao prosseguimento do certame, até ulterior deliberação desta Corte.

IV. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que promova:

a. Inicialmente, o apensamento do Processo n. 58716-5/26 aos presentes autos (Processo n. 58634-7/26), nos termos dos arts. 346-B, § 1º, e 364 do Regimento Interno, para tramitação, instrução e julgamento conjuntos.

b. a expedição, nos termos do art. 405, do Regimento Interno, em razão da urgência, de **INTIMAÇÃO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO (CONDESCOM)** para que que adote as providências necessárias para suspender o Pregão Eletrônico n. 11/2026, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação, ressalvada eventual revogação ou anulação dos atos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

irregulares praticados, em exercício de autotutela administrativa.

V. Ato contínuo, retornem conclusos para a apreciação em sessão do Tribunal Pleno, nos termos do art. 32, XIII, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, e permaneçam neste Gabinete para os demais encaminhamentos necessários.

VII. Após, voltem-me conclusos.

VIII. 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.

Após emitido o acórdão, devolvam-se os autos a este Gabinete para os encaminhamentos necessários.

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:

HOMOLOGAR o Despacho nº 1806/26–GCMRMS (peça 9), em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.MBQ3

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

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

Plenário Virtual, 22 de outubro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
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.EBFH.MBQ3