



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 354876/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA
INTERESSADO: DABE CONFECÇÕES LTDA, DAVID RAFAEL FERREIRA DE SOUZA, EDER PRZYBYSZ PINTO, HERCILIA TEIXEIRA DE MELLO, JEANE SALES VIEIRA, JOSE SLOBODA, MUNICÍPIO DE JAGUARIAÍVA, TAMIRES PIMENTEL SAMPAIO
ADVOGADO / PROCURADOR: DAVID RAFAEL FERREIRA DE SOUZA, LUCAS MADUREIRA FERREIRA, MARIANA BRISOLA, MATHEUS RISSATTO RIVOIRO, WILIAM SOUZA ALVES
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 570/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Jaguariaíva. Pregão Eletrônico n.º 24/2025 e Pregão Eletrônico n.º 36/2025. Aquisição de uniformes escolares. Ausência de irregularidades. Improcedência.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação da Lei de Licitações** (peça 3), apresentada por Dabe Confecções Ltda., em face do Pregão Eletrônico n.º 24/2025 do **Município de Jaguariaíva**, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa para “*sistema de registro de preço para aquisição de uniformes escolares para atender a Secretaria Municipal de Educação e Cultura - SEMEC*”, no valor de R\$ 4.014.106,11 (quatro milhões e quatorze mil cento e seis reais e onze centavos).

De acordo com a Representante, o Município não tornou público o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o qual ensejou a descrição dos itens licitados, assim como a análise da viabilidade de atendimento pelo mercado. Outrossim, a licitação exigiria composições não usuais no mercado, com o exíguo prazo de 10 (dez) dias úteis para entrega das amostras e emissão dos 164 (cento e sessenta e quatro) laudos. Também informou que, embora tenha impugnado o edital, sua impugnação foi julgada improcedente pela Administração.

Por meio do Despacho n.º 576/25 – GCFSC (peça 7), observei que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parte Representante deixou de apresentar maior detalhamento sobre as razões pelas quais as composições exigidas no certame não seriam usuais no mercado. Também deixou de apresentar elementos probatórios que demonstrassem a inviabilidade técnica de apresentação das amostras no prazo estipulado no edital, capazes de comprovar a alegada exiguidade temporal.

De todo modo, considerando a importância do objeto licitado e das então recentes discussões no Plenário deste Tribunal sobre as preocupações com os crescentes “kits escolares” e a utilização de registro de preços para aquisição de uniformes escolares¹, realizei busca pelo portal da transparência do Município², no qual observei que as informações do procedimento não estavam atualizadas, constando apenas o edital de licitação, o parecer jurídico e a indicação contábil para aquisição dos uniformes, em aparente prejuízo ao princípio da transparência.

Assim, não foi possível obter maiores informações relativas à publicização do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que ensejou a descrição dos itens licitados. Também chamou atenção o fato de que no Item 1.1 do edital constava que a licitação estava dividida em **lote único**, enquanto no Termo de Referência constavam **3 (três) lotes** (peça 4, fls. 15 e 34 a 37).

O primeiro lote é dividido em camisetas de manga curta, camisetas de manga longa, bermudas, *shorts* saia, jaquetas, calças, moletons, juponas, suéter, saia social, meias, macacão de manga curta, body manga longa e culote sem pé; o segundo lote é destinado à aquisição de calçados; e o terceiro é destinado à aquisição de mochilas, estojos na cor “azul eclipse” e bolsas maternidade. Os itens sublinhados destacaram-se pela ausência de usualidade.

Além disso, embora o registro de preços se caracterize pela não aquisição imediata dos uniformes e outros materiais previstos, com sua compra parcelada e conforme a necessidade do Município, chama atenção o valor milionário da licitação e a quantidade de itens estimados, para um município com pouco mais de 35.000 (trinta e cinco mil) habitantes, que conta – de acordo com o Estudo Técnico Preliminar (peça 4, fls. 96/107) – **com um quantitativo de alunos**

¹ Autos de Representação da Lei de Licitações n.º 46515/25.

² Disponível em <https://transparencia.betha.cloud/#/H5O-RxfRurTWXzQsfU63HQ==/consulta/93192/detalhe/701:419:2025_82_419>. Acesso em 06/06/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

beneficiados de 3.741 alunos (com matrículas ativas), distribuídos entre Berçário; Maternal; Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Com isso, identifiquei que **o valor médio por *kit* escolar supera o montante de R\$ 900,00 (novecentos reais)**, o que demandava esclarecimentos por parte do Município acerca da real necessidade dos itens licitados e de como se chegou aos valores dos itens que se pretende adquirir.

Diante do exposto, previamente à apreciação do pedido cautelar e do juízo de admissibilidade, determinei a intimação do Município de Jaguariaíva, para apresentar manifestação preliminar acerca da Representação.

Por meio da Petição Intermediária n.º 372785/25 (peças 9 a 12), **a municipalidade informou que havia decidido pela revogação do Pregão Presencial n.º 24/2025**, para realizar ajustes necessários no edital de licitação.

Com isso, por meio do Despacho n.º 605/25 – GCFSC (peça 14), determinei a intimação da parte representante, para se manifestar quanto ao interesse em dar prosseguimento ao feito ou apresentar emenda à petição inicial, baseada nos novos fatos ocorridos após a protocolização da Representação.

Ocorre que, nos autos de Representação da Lei de Licitações n.º 443178/25, a Dabe Confecções Ltda. relatou que o Município publicou o Pregão Eletrônico n.º 36/2025, com o mesmo objeto tratado neste feito. Sustentou que, ainda que se tratasse de novo procedimento licitatório, com alteração no prazo para apresentação de amostras, persistiam os mesmos vícios do processo licitatório anterior.

Ressaltou que persistia a ausência de publicidade do Estudo Técnico Preliminar, bem como a exigência de composições não usuais e a manutenção da obrigação de apresentar 164 (cento e sessenta e quatro) laudos a serem entregues na fase das amostras, número que considerou desproporcional.

Desse modo, em sede de cautelar, pleiteou a suspensão do Pregão Eletrônico n.º 36/2025.

Por meio do Despacho n.º 847/25 – GCFSC (cópia na peça 17), determinei o apensamento da Representação da Lei de Licitações n.º 443178/25 no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

presente feito, figurando esse processo como principal. Além disso, determinei a intimação da municipalidade para apresentar manifestação quanto aos então novos apontamentos realizados pela empresa representante.

À peça 21, o **Município de Jaguariaíva** apresentou sua manifestação preliminar. Em relação às especificidades e aos critérios para contratação em tela, defendeu que decorrem de contratação anterior não satisfatória, na qual foram apresentados itens irregulares e em atraso. Ademais, realizaram ampla pesquisa de editais similares, que contemplam a mesma composição do tecido, sendo usual no mercado.

Também realizou análise comparativa de diversas composições disponíveis no mercado, resultando em *“escolha da malha que apresentou melhor aspecto visual, tátil de conforto, sensibilidade, testes de esgarçamento e descoloração, em teste, ainda que não técnico, porém, funcional”* (peça 21, fl. 2).

Quanto ao número de laudos, relatou que não está determinado um prazo para sua vigência, de modo que quanto maior seu acervo de laudos – mediante ensaios por laboratórios acreditados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia INMETRO –, maior sua compatibilidade aos editais publicados. Sua exigência, conforme explicou o ente, é necessária para averiguar as características do produto entregue pela contratada e a compatibilidade com o objeto licitado, garantindo a qualidade do material. Além disso, o número exigido é proporcional ao número de artigos licitados.

Sustentou que a exigência de laudos é reconhecida pelo Tribunal de Contas da União desde o ano de 2010, de forma que as empresas especializadas no fornecimento de uniformes estão cientes de que nos processos licitatórios existirá essa exigência. Assim, argumentou que é da responsabilidade das interessadas a manutenção e a atualização de seus portfólios de produtos.

Salientou também que, dos 16 (dezesesseis) itens licitados, foram consideradas apenas 18 (dezoito) normas têxteis reconhecidas pelo INMETRO, parte das quais se repete em diferentes itens.

Em seguida, por meio do Despacho n.º 956/25 – GCFSC (peça 22), observei que não foi anexado ao feito o Pregão Eletrônico n.º 36/2025. Também não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foi possível obter no respectivo portal da transparência maiores informações acerca do edital ou acesso aos documentos que o compõe.

Feitas essas ponderações, com a finalidade de obter maiores elementos de análise, **especialmente em relação aos pontos que chamaram atenção deste Relator no Despacho n.º 576/2025**, determinei a intimação do Município para que:

- 1) anexe a íntegra do Pregão Eletrônico n.º 36/2025 (fase interna e externa), bem como os documentos que o compõem (inclusive a ata de abertura da sessão);
- 2) informe sobre a publicização do Estudo Técnico Preliminar (ETP), encaminhando-o para análise;
- 3) se permanece a aquisição dos seguintes itens: suéter, saia social, macacão de manga curta, *body* manga longa, culote sem pé, estojos escolares **(fora do contexto de material escolar)**; e bolsas maternidade; em caso positivo, **apresente a devida justificativa para a compra desses itens**;
- 4) como se chegou aos valores e à quantidade de itens a serem adquiridos.

Por meio da Petição Intermediária n.º 506536/25 (peças 24 a 33), o **Município de Jaguariaíva** apresentou manifestação acerca das questões suscitadas, oportunidade na qual anexou cópia do Pregão Eletrônico n.º 36/2025. Quanto à publicização do Estudo Técnico Preliminar (ETP), foi informado que se encontra no apêndice do edital de licitação (peça 26, fls. 4 a 25).

Em relação às dúvidas relacionadas à aquisição de determinados itens³, informou que, após análise crítica da composição inicial do objeto, foram retirados os seguintes itens do novo certame: saia social, macacão de manga curta, estojos escolares e bolsas maternidade.

No que diz respeito aos dois primeiros (saia social e macacão de manga curta), o ente esclarece que foram considerados inadequados em razão das

³ Suéter, saia social, macacão de manga curta, *body* manga longa, culote sem pé, estojos escolares (fora do contexto de material escolar) e bolsas maternidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

limitações de uso no cotidiano escolar, dificultando assim sua padronização e causando questionamentos sobre custo-benefício. Já no tocante aos estojos escolares e bolsas maternidade, foi compreendida a necessidade de tratá-los como material escolar de uso individual e com características distintas dos uniformes, que precisam ser adquiridos em procedimento licitatório específico.

Quanto aos itens questionados, porém mantidos (suéter, *body* manga longa e culote sem pé), foi relatado que a aquisição de suéter se justifica para realidade climática local. Em dias de frio ameno, o uso do suéter se mostra suficiente e adequado para trazer conforto térmico aos estudantes. Além disso, garante a identidade visual escolar e possibilita que estudantes com menor poder aquisitivo tenham acesso ao vestuário sem arcar com seus custos.

Relativamente ao *body* de manga longa e ao culote sem pé, sustenta que no contexto da educação infantil sua utilização adquire caráter funcional e pedagógico. Isso porque a maioria das unidades do Município ainda não teria recebido uniforme escolar padronizado, no entanto muitas famílias atendidas não dispõem de condições financeiras para adquirir roupas adequadas para uso diário na escola. Assim, os itens garantiriam conforto térmico, higiene e mobilidade para as crianças e bebês atendidos.

No tocante aos preços praticados, defendeu que a Secretaria Municipal de Educação realizou a sua definição com base em pesquisa de mercado, conforme dispõe o § 1º do artigo 23 da Lei n.º 14.133/2021⁴, sendo consideradas (peça 25, fl. 5):

⁴ **Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

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

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

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

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Contratações similares realizadas por outros entes públicos, cujos editais e atas foram consultados para aferição de preços praticados em âmbito nacional e regional;
- Cotações junto a fornecedores do ramo têxtil e empresas especializadas na confecção dos itens com as especificações técnicas pretendidas no presente certame;
- Análise da compatibilidade entre qualidade, durabilidade dos materiais e preço ofertado, visando garantir a economicidade e eficiência da contratação, conforme os princípios constantes no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

A quantidade de itens a serem adquiridos, por sua vez, foi determinada a partir da quantidade atualizada de alunos matriculados na rede municipal.

Desse modo, pede pelo indeferimento do pedido de suspensão cautelar do procedimento licitatório.

Por meio do Despacho n.º 1.008/25 – GCFSC (peça 35), indeferi o pedido cautelar tendo em vista a ausência de comprovação dos requisitos autorizadores. Na mesma oportunidade, determinei a autuação e citação do Município de Jaguariaíva; do Prefeito Municipal, José Sloboda; da Secretária Municipal de Educação e Cultura, Hercília Teixeira de Mello; da Superintendente de Educação, Jeane Sales Vieira; e da Diretora de Contabilidade e Tesouraria, Tamires Pimentel Sampaio, para contraditório.

Na peça 44, os citados, em sede preliminar, alegaram o não atendimento ao requisito de esgotamento prévio das vias administrativas, sustentando que a empresa representante não teria apresentado impugnação ao edital, recurso administrativo ou pedido de reconsideração antes de provocar a atuação deste Tribunal.

Argumentaram que é exigível a comprovação documental da utilização dos meios administrativos disponíveis, sob pena de não conhecimento da Representação, salvo em hipóteses excepcionais de risco grave e iminente ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interesse público, o que, segundo afirmaram, não se verificaria no caso concreto. Assim, pugnaram pelo não conhecimento da Representação relativa ao Pregão Eletrônico n.º 36/2025.

No mérito, esclareceram que a Representação envolve dois certames distintos, razão pela qual apresentaram defesa específica para cada um deles. Quanto ao Pregão Eletrônico n.º 24/2025, afirmaram que o certame foi revogado pela própria municipalidade em razão de divergência entre o Termo de Referência e o edital, especialmente no que se refere ao número de lotes. Sustentaram que, ao elaborar novo procedimento licitatório, a Administração aproveitou a oportunidade para sanar dúvidas anteriormente suscitadas, promovendo ajustes no escopo da contratação.

Nesse contexto, relataram que determinados itens inicialmente previstos foram excluídos do Pregão Eletrônico n.º 36/2025, a exemplo de saia social, macacão de manga curta, estojos escolares e bolsas maternidade. Segundo a defesa, os dois primeiros itens foram considerados inadequados ao cotidiano escolar, tanto por limitações de uso quanto por questionamentos quanto ao custo-benefício, além de existirem recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná contrárias à aquisição de peças de uso restrito ou que não atendam ao ambiente pedagógico.

Quanto aos estojos escolares e bolsas maternidade, alegaram que tratam de materiais de uso individual, com características distintas dos uniformes escolares, motivo pelo qual deveriam ser objeto de processo licitatório próprio, com fundamentação técnica específica.

Em relação aos itens mantidos (para o novo certame), reiteraram o posicionamento anterior sustentando que suas aquisições encontram-se devidamente justificadas no Estudo Técnico Preliminar. Quanto ao suéter, afirmaram que, apesar de apontamentos da unidade de controle interno, sua inclusão se justifica pelas condições climáticas locais, sendo peça adequada para períodos de frio ameno, contribuindo para o conforto térmico dos alunos, a padronização do uniforme escolar e a promoção da equidade entre estudantes, sobretudo aqueles de famílias em situação de vulnerabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que tange ao *body* de manga longa e ao culote sem pé, reforçaram que, embora usualmente classificados como peças íntimas, no contexto da educação infantil, especialmente nos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs), tais itens assumem caráter funcional e pedagógico, visando assegurar conforto, higiene, mobilidade e padronização do vestuário, além de suprir lacuna histórica de fornecimento de uniformes às crianças do berçário.

Afirmaram, além disso, que a definição dos valores estimados e das quantidades dos itens licitados observou pesquisa de mercado, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021⁵, considerando contratações similares realizadas por outros entes públicos, cotações com fornecedores especializados e análise da relação entre qualidade, durabilidade e preço. Sustentaram que as quantidades foram fixadas com base no número atualizado de alunos matriculados na rede municipal de ensino, conforme dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, abrangendo escolas urbanas, rurais e CEMEIs, de modo a assegurar critérios objetivos, técnicos e verificáveis.

No tocante à exigência de apresentação de amostras, os defendentes argumentaram que a legislação de regência autoriza tal exigência apenas do licitante provisoriamente vencedor, com o objetivo de comprovar a conformidade do produto com as especificações do Termo de Referência. Alegaram que não há entendimento consolidado quanto ao prazo para apresentação das amostras, devendo a questão ser analisada caso a caso, à luz das características do objeto licitado.

Sustentaram que, no caso de uniformes escolares, o prazo de 10

⁵ **Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

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

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

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

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dias úteis fixado no edital é razoável, encontrando respaldo em julgados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em que se reconhece a discricionariedade administrativa para a fixação de tais prazos, desde que devidamente motivados.

Quanto à alegação de ausência de publicização do Estudo Técnico Preliminar (ETP), afirmaram que este foi publicado como anexo do edital, conforme consta no portal da transparência municipal. Acrescentaram que, ainda que assim não fosse, o entendimento atual do Tribunal de Contas da União, consubstanciado no Acórdão n.º 2.273/2024, afasta a obrigatoriedade de inclusão do ETP como anexo do edital, cabendo ao órgão licitante decidir acerca de sua divulgação, salvo em situações envolvendo informações sigilosas.

No que se refere ao Pregão Eletrônico n.º 36/2025, sustentaram que as justificativas apresentadas pela municipalidade em manifestação preliminar foram suficientes para sanar as dúvidas inicialmente levantadas. Rechaçaram as alegações de direcionamento do certame e de exigência de composições não usuais de mercado, afirmando que as especificações técnicas decorrem de experiências anteriores insatisfatórias, nas quais foram constatados atrasos, inconformidades nas amostras, ausência de laudos e entrega de produtos inadequados.

Alegaram que as composições exigidas constam de diversos editais similares e correspondem a materiais disponíveis no mercado, já contratados por outros entes públicos, cujas contas foram aprovadas pelos respectivos Tribunais de Contas.

Sustentaram que a exigência de amostras e laudos emitidos por laboratórios acreditados pelo INMETRO visa assegurar a qualidade, durabilidade e conformidade dos produtos, garantindo isonomia entre os licitantes e resguardando o interesse público. Argumentaram que o número de laudos exigidos é proporcional ao número de itens licitados e às normas técnicas aplicáveis, não se tratando de exigência desarrazoada, especialmente considerando que empresas do ramo possuem portfólios técnicos compatíveis com tais demandas.

Ao final, reiteraram que as exigências constantes do edital encontram-se devidamente fundamentadas, inserem-se no âmbito da discricionariedade administrativa e atendem aos princípios da legalidade, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

isonomia, da eficiência, da razoabilidade e do julgamento objetivo. Diante disso, pugnam pela improcedência da Representação e pelo consequente arquivamento dos autos, por inexistirem irregularidades de natureza legal, contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Por meio da Instrução n.º 610/25 (peça 51), a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar manifestou-se pelo não acolhimento da preliminar suscitada pelo Município de Jaguariaíva e, no mérito, pela improcedência integral das Representações, entendendo que não houve ilegalidades no Edital n.º 36/2025.

Em relação à preliminar de ausência de esgotamento das vias administrativas, a unidade técnica consignou que este Tribunal tem autonomia normativa e jurisdicional, não estando vinculado à Instrução Normativa n.º TC-38/2025 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, citada pelo Município e seus agentes. Ainda que se admitisse aplicação analógica dessa norma, destacou que a Representante havia apresentado impugnação administrativa ao edital anterior (Pregão Eletrônico n.º 24/2025), cujo objeto foi mantido no edital subsequente, sendo suficiente para o prequestionamento da matéria. Ademais, ressaltou a relevância do interesse público envolvido e a existência de potenciais riscos à transparência e à legalidade do certame, circunstâncias que afastariam a exigência de impugnação prévia específica. Assim, concluiu-se pela regularidade do processamento das presentes Representações.

No mérito, a unidade técnica entendeu que: i) não houve irregularidade na divulgação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), uma vez que o Município comprovou sua publicação no âmbito do Edital n.º 36/2025, inexistindo violação ao art. 18 da Lei n.º 14.133/2021; ii) as especificações técnicas e composições dos itens decorrem do exercício legítimo da discricionariedade técnica da Administração, estando alinhadas às necessidades da Secretaria Municipal de Educação e a padrões usuais de mercado, sem prejuízo à competitividade; iii) a quantidade de amostras e laudos técnicos exigidos mostrou-se proporcional à diversidade e à complexidade dos itens licitados, devidamente justificada no Termo de Referência e no ETP, não configurando excesso ou restrição indevida à competitividade; iv) o prazo de 20 dias corridos para apresentação das amostras e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

laudos atende ao princípio da razoabilidade, considerando a inexistência de exigência de prazo de validade dos laudos e a urgência da contratação; e v) quanto aos itens considerados inicialmente “não usuais”, o Município promoveu ajustes no novo edital e apresentou justificativas técnicas e sociais suficientes para a manutenção dos remanescentes, preservando a homogeneidade dos bens comuns licitados e o interesse público.

Ato seguinte, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 1.166/25 – 3PC (peça 52), corroborou integralmente a manifestação da unidade técnica.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre delimitar que, embora a Representante tenha feito referência ao Pregão Eletrônico n.º 24/2025, referido certame foi posteriormente revogado pela Administração, razão pela qual a presente análise se restringe ao Pregão Eletrônico n.º 36/2025, atualmente vigente, sendo os fatos relacionados ao procedimento anterior considerados apenas para fins de contextualização, sem repercussão direta no exame de mérito.

No tocante à admissibilidade, o Município de Jaguariaíva suscitou, em sede de preliminar, a ausência de esgotamento prévio das vias administrativas, sustentando que a Representante não teria apresentado impugnação específica ao Edital n.º 36/2025, o que, segundo alegado, inviabilizaria o conhecimento da Representação. Fundamentou tal argumento na Instrução Normativa n.º TC-38/2025 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina⁶.

Todavia, esclareço que a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é autônoma, regida por sua própria Lei Orgânica e Regimento Interno,

⁶ **Art. 24-A.** A representação dirigida a este Tribunal, com fundamento em suposta irregularidade na aplicação da Lei (federal) n. 14.133, de 2021, somente será conhecida se o representante demonstrar, de forma clara e documentada, que utilizou previamente os meios administrativos disponíveis junto ao órgão ou à entidade responsável pelo certame.

§1º Para fins do caput, considera-se que os meios administrativos disponíveis foram utilizados quando o interessado tiver apresentado, conforme o caso e a fase em que se encontra o procedimento licitatório:

I- impugnação ao edital de licitação sobre os seus termos, conforme disposto no art. 164, caput, da Lei (federal) n. 14.133, de 2021;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não estando vinculada a atos normativos internos editados por outros Tribunais de Contas estaduais.

Tal compreensão encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4418/TO⁷, em que se reconheceu a autonomia funcional, administrativa e financeira dos Tribunais de Contas, inclusive quanto à regulamentação de seus procedimentos internos, afastando qualquer vinculação a comandos normativos de órgãos aos quais não estejam subordinadas.

Nesse contexto, a Instrução Normativa n.º TC-38/2025, embora aplicável às representações processadas no âmbito do TCE/SC, não produz efeitos vinculantes sobre os processos submetidos à apreciação deste Tribunal. Ainda assim, mesmo que se admitisse, em caráter meramente subsidiário, a aplicação analógica das disposições nela contidas, não se vislumbra razão para o acolhimento da preliminar arguida pelo Município.

Isso porque restou comprovado nos autos que a Representante apresentou impugnação administrativa⁸ ao Edital n.º 24/2025, cujas questões foram analisadas pela Administração e deram ensejo à revogação daquele certame, em razão da constatação de inconsistências relevantes, inclusive relacionadas à ausência de informações atualizadas no portal da transparência e a possíveis prejuízos ao princípio da publicidade. Tais circunstâncias evidenciam que o objetivo de provocar o controle administrativo prévio em face das controvérsias suscitadas foi efetivamente alcançado.

Posteriormente, embora não tenha sido demonstrada a apresentação de impugnação específica ao Edital n.º 36/2025, verifico que o novo certame reproduziu o mesmo objeto lícito e manteve pontos controvertidos anteriormente questionados, especialmente no que se refere à suposta ausência de

⁷ EMENTA. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual nº 2.351, de 11 de maio de 2010, de Tocantins, que alterou e revogou dispositivos da Lei estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Lei originária de proposição parlamentar. Interferência do Poder Legislativo no poder de autogoverno e na autonomia do Tribunal de Contas do Estado. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Procedência da ação. 1. As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciais no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, das quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. [...]. ADI 4418/TO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator: Min. DIAS TOFFOLI. Data de julgamento: 15/12/2016. Data de publicação: 20/03/2017.

⁸ Documento disponível na peça 4, fl.6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estudo Técnico Preliminar e à quantidade e especificidade dos laudos técnicos exigidos. Com o apensamento das Representações, é notável a persistência de controvérsias que não haviam sido integralmente esclarecidas quando da revogação do procedimento anterior, de modo que a identidade temática entre as insurgências restou preservada.

Além disso, os despachos proferidos no curso da instrução evidenciaram a relevância da matéria e a possibilidade de risco ao interesse público, diante da dificuldade de acesso às informações do edital e de seus documentos integrantes, circunstância que justificou o regular prosseguimento da Representação para melhor esclarecimento dos fatos.

Nessas hipóteses, inclusive à luz do próprio regime jurídico invocado pela defesa, admite-se a atuação do Tribunal de Contas, independentemente do esaurimento formal da via administrativa, quando presentes indícios de irregularidades com potencial lesivo aos princípios que regem as licitações e contratações públicas.

Desse modo, concluo que a Representante utilizou, de forma suficiente, os meios administrativos disponíveis para suscitar as controvérsias relativas ao objeto licitado, não se verificando óbice ao conhecimento da Representação. Assim, afasto a preliminar de ausência de esgotamento prévio das vias administrativas, devendo a análise prosseguir quanto ao mérito das alegações apresentadas.

Quanto ao mérito, a Representante alegou que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) não teria sido devidamente publicizado, o que comprometeria a transparência do certame e a compreensão das escolhas administrativas.

A Administração, por sua vez, informou que o referido estudo foi elaborado previamente à deflagração do procedimento licitatório, encontrando-se devidamente juntado aos autos e acessível aos interessados, tendo servido de base para a definição do objeto, das especificações técnicas e das quantidades estimadas.

Da análise dos documentos acostados, constatei a existência do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estudo Técnico Preliminar (ETP)⁹, elaborado em consonância com os arts. 18 e 20 da Lei n.º 14.133/2021¹⁰, não se verificando, à luz dos elementos constantes dos autos, prejuízo à competitividade ou ao controle externo apto a caracterizar

⁹ Disponível na peça 26.

¹⁰ **Art. 18.** A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. Regulamento (Vigência)

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 3º (VETADO).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregularidade. Ressalto que o ETP, anteriormente não localizado (conforme Despacho n.º 576/25 – GCFSC), refere-se ao Pregão Eletrônico n.º 24/2025. Portanto, quanto a este ponto, entendo tratar-se de questão superada.

A Representante também alegou que as especificações técnicas exigidas no edital não seriam usuais no mercado, o que restringiria indevidamente a competitividade. Em sentido oposto, a Administração defendeu que as exigências decorrem de critérios técnicos vinculados à segurança, à durabilidade e à adequação dos produtos ao público destinatário, especialmente crianças e adolescentes, destacando, além disso, experiências pretéritas insatisfatórias que teriam motivado o aprimoramento das especificações.

Nesse ponto, com fundamento na instrução da unidade técnica (peça 51), entendo que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) consignou de forma expressa a necessidade da contratação, ressaltando que o fornecimento de uniformes escolares visa assegurar segurança, conforto e igualdade entre os estudantes da rede municipal de ensino.

Consta, adicionalmente, que o público beneficiado abrange 3.708 alunos, prevendo-se a entrega de um *kit* completo por criança, composto por diversas peças de vestuário e calçados, estruturadas de modo a atender às diferentes faixas etárias, inclusive berçário, maternal e educação infantil.

O ETP também registrou que aquisições anteriores realizadas pela Secretaria Municipal de Educação não contemplaram integralmente todos os itens ora elencados, o que resultou em atendimento parcial das necessidades dos estudantes e ocasionou desigualdade na distribuição dos uniformes, com maior impacto sobre alunos em situação de vulnerabilidade.

Tal diagnóstico serviu de fundamento para a ampliação e o detalhamento das especificações técnicas constantes do edital, com o objetivo de promover maior padronização, conforto térmico, segurança e inclusão social no ambiente escolar.

Diante desse contexto, compreendo que a definição das características do objeto insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, a qual, no caso concreto, apresentou motivação suficiente e coerente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com as finalidades da contratação¹¹.

Desse modo, a partir dos elementos constantes dos autos, não verifico indícios de que as especificações técnicas adotadas sejam dissociadas da realidade do mercado ou aptas, por si só, a inviabilizar a ampla participação de licitantes, ônus probatório que incumbia à Representante e que não foi devidamente cumprido.

No que se refere à exigência de apresentação de amostras e laudos técnicos, a Representante alegou excesso tanto na quantidade de documentos requeridos quanto no prazo concedido para sua apresentação.

A Administração esclareceu que a exigência recai apenas sobre o licitante provisoriamente vencedor e que os laudos solicitados correspondem a normas técnicas específicas relacionadas à segurança e à qualidade dos produtos, sendo comum que fornecedores do ramo já disponham de tais documentos. Sustentou que a exigência de amostras e laudos emitidos por laboratórios acreditados pelo INMETRO visa assegurar a qualidade, a durabilidade e a conformidade dos produtos com as especificações do edital, garantindo a isonomia entre os licitantes e resguardando o interesse público.

Argumentou, ademais, que o número de laudos exigidos é proporcional à quantidade de itens licitados e às normas técnicas aplicáveis, não se tratando de exigência desarrazoada, sobretudo considerando que empresas especializadas no fornecimento de uniformes escolares usualmente mantêm portfólios técnicos compatíveis com tais demandas.

À vista disso, verifico que a exigência encontra amparo no art. 41, inciso II, e parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021¹², revelando-se proporcional à complexidade do objeto e adequada à finalidade de assegurar a qualidade do fornecimento, não se evidenciando, a partir dos elementos constantes dos autos, restrição indevida à competitividade.

¹¹ Documento disponível na peça 26, fls. 4 a 25.

¹² **Art. 41.** No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

[...]

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do **caput** deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que concerne ao prazo anteriormente fixado no PE 24/2025 (10 dias úteis), registre-se que o novo edital ampliou o prazo para 20 dias corridos, afastando, em meu juízo, eventual alegação de exiguidade.

Por fim, a Representante questionou a justificativa das quantidades e do valor estimado da contratação, alegando possível prejuízo erário. A Administração informou que as quantidades foram definidas com base no número de alunos atendidos pela rede municipal de ensino, em projeções de consumo e em dados extraídos de contratações anteriores, bem como que o valor estimado decorreu de pesquisa de preços realizada conforme os parâmetros legais.

A análise dos autos indica que houve planejamento prévio da contratação, com observância dos arts. 18 e 23 da Lei n.º 14.133/2021, não se identificando, a partir dos elementos disponíveis, inconsistências capazes de caracterizar afronta aos princípios da economicidade ou da razoabilidade.

Diante do exposto, à luz dos elementos constantes dos autos e das justificativas apresentadas pela Administração, não restaram demonstradas irregularidades aptas a macular o Pregão Eletrônico n.º 36/2025, razão pela qual a Representação não merece prosperar.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, por inexistirem irregularidades no edital de Pregão Eletrônico n.º 36/2025 do Município de Jaguariaíva.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à **Diretoria de Protocolo** para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, inciso VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno¹³.

¹³ **Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - Julgar **IMPROCEDENTE** a presente Representação da Lei de Licitações, por inexistirem irregularidades no edital de Pregão Eletrônico n.º 36/2025 do Município de Jaguariaíva;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, inciso VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁴.

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 junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

¹⁴ **Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)