

Cascavel-PR, 11 de agosto de 2026

Ofício 063/2026/OSC

À

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED

Município de Cascavel – PR

Assunto: Pregão Eletrônico nº 66/2026 – Processo Administrativo nº 67.104/2026 – Registro de preços para aquisição de kits de uniformes escolares

Senhora Secretária,

O Observatório Social de Cascavel analisou os documentos disponíveis no Processo Administrativo nº 67.104/2026, referente ao Pregão Eletrônico nº 66/2026, destinado ao registro de preços para aquisição de kits de uniformes escolares para os alunos da Rede Municipal de Ensino, com valor estimado de **R\$ 15.226.050,00**.

De forma geral, o processo apresenta uma base de planejamento consistente. O Estudo Técnico Preliminar relaciona os quantitativos à demanda da Rede Municipal, considera o histórico de matrículas e a expansão prevista do atendimento e também analisa alternativas para o fornecimento dos uniformes antes de justificar a solução escolhida. O Termo de Referência, por sua vez, prevê apresentação de amostras, controle de qualidade, recebimento, substituição de produtos e acompanhamento da execução.

Ainda assim, alguns pontos precisam ser melhor esclarecidos. Isso se torna ainda mais relevante porque o próprio Pregão foi suspenso para reavaliação dos lotes e dos impactos na Rede de Ensino.

A intenção desta análise não é antecipar uma conclusão de irregularidade. O objetivo é verificar se as escolhas feitas na fase preparatória estão suficientemente demonstradas nos autos e se as condições previstas no edital e em seus anexos são capazes de reduzir, na prática, os riscos de restrição à competição, distorções na formação do preço de referência, atraso no fornecimento e fragilidades na execução e na fiscalização do contrato.

1. Formação dos grupos e parcelamento da contratação

O Estudo Técnico Preliminar informa que não haverá parcelamento do objeto e justifica a adjudicação por grupos principalmente pela facilidade de fiscalização, pela concentração da responsabilidade pelo fornecimento e pela preservação da economia de escala. O Termo de Referência, por sua vez, prevê que as aquisições e entregas ocorrerão de forma parcelada, conforme a necessidade da Secretaria .

As duas previsões não são necessariamente incompatíveis. A primeira diz respeito à forma como os itens serão reunidos e adjudicados na licitação; a segunda trata da forma como a Ata será executada ao longo de sua vigência. O ponto que merece maior esclarecimento, portanto, não é propriamente a existência dessas duas disposições, mas **a justificativa para manter determinados itens reunidos em grupos, em vez de permitir sua adjudicação individual** .

O art. 82, §1º, da **Lei nº 14.133/2021**, ao tratar do Sistema de Registro de Preços, admite o julgamento pelo menor preço por grupo quando demonstradas a inviabilidade da adjudicação por item e a vantagem técnica e econômica da solução. O art. 40, V, “b”, da mesma Lei também estabelece que o planejamento das compras deve observar o parcelamento quando ele for técnica e economicamente viável.

No caso analisado, o ETP apresenta razões de ordem administrativa e operacional para o agrupamento, mas não foi localizada, nos documentos examinados, demonstração comparativa que permita verificar com clareza os efeitos dessa escolha sobre a competição, a economia de escala e o preço final. Essa questão ganha relevância porque o próprio Pregão foi suspenso para reavaliação dos lotes e de seus impactos na Rede de Ensino.

Diante disso, solicitamos informar qual foi o resultado da reavaliação que motivou a suspensão do certame e, caso seja mantido o julgamento por grupos, onde estão demonstradas a inviabilidade ou desvantagem da adjudicação por item e a vantagem técnica e econômica da configuração adotada.

Solicitamos também esclarecer se foram avaliados os possíveis efeitos do agrupamento sobre o número de fornecedores aptos a participar, a economia de escala, a padronização dos uniformes, a fiscalização da execução e os preços obtidos pela Administração.

Por fim, caso sejam mantidas as disposições atuais, entendemos conveniente ajustar a redação do ETP e do Termo de Referência para deixar mais clara a diferença entre **adjudicação por grupos e fornecimento parcelado ao longo da vigência da Ata**, evitando interpretações distintas durante a licitação e a futura execução contratual.

2. Tratamento destinado às microempresas e empresas de pequeno porte

O Estudo Técnico Preliminar informa que não será adotada cota reservada para microempresas e empresas de pequeno porte, apontando como justificativas possíveis impactos sobre a economia de escala, o procedimento de avaliação das amostras e o gerenciamento dos contratos. O próprio ETP, contudo, apresenta redação que merece ajuste, pois no mesmo trecho inicialmente informa que a Lei Complementar nº 123/2006 “será aplicada” e, posteriormente, conclui pela sua não aplicação.

Nas aquisições de bens de natureza divisível, o art. 48, III, da **Lei Complementar nº 123/2006** prevê a reserva de cota de até 25% para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. A própria Lei admite exceções, entre elas a situação prevista no art. 49 em que o tratamento não se mostre vantajoso para a Administração ou possa causar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto.

O ponto a esclarecer, portanto, não é apenas a possibilidade jurídica de afastar a cota reservada, mas **como essa conclusão foi demonstrada no caso concreto**.

Diante disso, solicitamos informar **quais elementos técnicos, econômicos ou operacionais sustentaram a conclusão de que a adoção da cota reservada comprometeria a economia de escala, o procedimento de amostras ou o gerenciamento da contratação**, indicando, se existente, o estudo ou documento em que essa avaliação foi registrada.

Quanto à economia de escala, pede-se esclarecer se foi avaliado o impacto que a reserva de parcela do quantitativo produziria sobre os preços e as condições de fornecimento. Da mesma forma, em relação às amostras e à gestão contratual, solicita-se indicar quais dificuldades concretas foram consideradas relevantes a ponto de justificar o afastamento do tratamento diferenciado.

Sugere-se também ajustar a redação do ETP e dos demais documentos para deixar claro **qual benefício previsto na Lei Complementar nº 123/2006 está sendo afastado e qual fundamento legal e técnico sustenta essa decisão**, evitando a afirmação genérica de que a referida Lei Complementar não será aplicada ao processo.

3. Prazo de entrega e volume das requisições

O Termo de Referência estabelece prazo de **45 dias corridos** para entrega dos uniformes, contado do recebimento da Nota de Empenho e da respectiva grade de tamanhos. O mesmo processo prevê que as aquisições ocorrerão de forma parcelada, conforme a necessidade da Secretaria.

O prazo de 45 dias, por si só, não permite concluir que exista inadequação. Sua viabilidade depende, principalmente, do volume que poderá ser solicitado em cada oportunidade. A contratação prevê quantitativos expressivos e envolve peças personalizadas, com diferentes tamanhos, etapas de produção, embalagem e entrega. Por isso, uma eventual concentração de parcela relevante do quantitativo registrado em uma única requisição pode exigir capacidade produtiva e logística bastante diferente daquela necessária para pedidos menores.

O art. 82, I, da **Lei nº 14.133/2021** determina que o edital do Sistema de Registro de Preços indique a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida. No caso concreto, além desse quantitativo global, considera-se importante conhecer a dinâmica prevista para as requisições, pois ela interfere diretamente na avaliação da exequibilidade do prazo de entrega.

Essa questão já foi levantada por interessado no certame, que solicitou esclarecimentos sobre o volume que poderia constar de cada Nota de Empenho, a possibilidade de requisição da totalidade do quantitativo registrado e a admissão de entregas escalonadas.

Diante disso, solicitamos informar:

- a) qual é o maior volume que a Administração prevê ou admite requisitar de uma única vez para cada grupo ou item;
- b) se existe a possibilidade de emissão de Nota de Empenho abrangendo a totalidade ou parcela substancial do quantitativo registrado;
- c) quais elementos técnicos, históricos ou de mercado foram considerados para concluir que o prazo de 45 dias é compatível com o maior volume passível de requisição;
- d) se serão admitidas entregas parciais ou escalonadas dentro de uma mesma solicitação e, em caso positivo, em quais condições;
- e) se existe cronograma indicativo de aquisições e entregas para assegurar a disponibilização dos uniformes aos alunos no período planejado para o ano letivo de 2027.

O esclarecimento é relevante porque o próprio ETP registra ocorrência anterior de dificuldades na entrega de agasalhos, solucionadas mediante ajuste de cronograma. Assim, busca-se verificar se a modelagem atual incorporou essa experiência e se o prazo previsto está compatibilizado com o volume efetivamente exigível do futuro fornecedor.

4. Amostras, laudos e critérios de aprovação

A exigência de amostras e laudos é compatível com a natureza da contratação e constitui um mecanismo importante para verificar se os uniformes ofertados atendem às especificações técnicas. O próprio processo prevê que as peças aprovadas servirão de referência para comparação com os produtos entregues durante a execução da Ata.

O Termo de Referência também estabelece procedimentos para avaliação das amostras, inclusive análise pelo Comitê de Uniformes Escolares, utilização de formulário próprio e verificação de características como medidas, acabamento, costura, tecido, cores e impressão. Portanto, a questão não está na existência de critérios de avaliação, mas na necessidade de maior precisão para alguns requisitos técnicos que dependem de ensaio ou medição.

Para todos os itens são exigidos laudos de **gramatura, composição e tonalidade Pantone**, sendo que, para a jaqueta, a exigência alcança o tecido principal e o forro. Os próprios pedidos de esclarecimento e impugnações juntados ao processo levantaram dúvidas sobre as normas de ensaio aceitas, tolerâncias, requisitos do laboratório, rastreabilidade do material e método utilizado para aferição da tonalidade.

Como eventual reprovação da amostra pode levar à desclassificação da proposta e à convocação do licitante seguinte, é importante que os parâmetros capazes de produzir esse resultado estejam definidos de forma clara e possam ser aplicados de maneira uniforme a todos os participantes. Essa providência também reduz controvérsias durante a execução, quando as peças entregues forem comparadas com a amostra originalmente aprovada.

Diante disso, solicitamos informar **quais normas e métodos de ensaio serão adotados para verificar gramatura, composição e tonalidade; quais critérios definirão a conformidade ou não conformidade dos resultados; quais requisitos deverão ser atendidos pelo laboratório emissor dos laudos; e como será assegurada a rastreabilidade entre o tecido submetido ao ensaio, a amostra aprovada e os lotes posteriormente entregues.**

Quanto à tonalidade Pantone, solicita-se esclarecer **se a aferição será visual, instrumental ou realizada por outro método técnico e, caso seja admitida margem de variação, qual será o parâmetro utilizado para considerar a peça conforme.**

Caso essas informações já estejam previstas em documento específico, pede-se apenas a indicação precisa de sua localização nos autos. Se ainda não estiverem integralmente definidas, entende-se recomendável incorporá-las aos documentos do certame antes de sua retomada, de forma a assegurar julgamento objetivo, tratamento uniforme aos licitantes e maior segurança para a fiscalização posterior.

5. Qualificação técnica e capacidade operacional

O Termo de Referência prevê, como requisito de qualificação técnica, basicamente a declaração de que o licitante conhece as condições necessárias ao fornecimento. Essa opção, por si só, não representa inadequação. Os requisitos de habilitação devem guardar relação com o objeto e ser proporcionais ao risco da contratação, sem criar barreiras desnecessárias à participação de fornecedores.

Neste caso, porém, há uma questão prática que merece ser esclarecida. A aprovação da amostra demonstra que determinada peça atende ao padrão técnico exigido, mas não permite, por si só, avaliar se o fornecedor possui condições operacionais para produzir, personalizar, embalar e entregar o volume que poderá ser requisitado dentro do prazo estabelecido.

Essa preocupação encontra respaldo no próprio histórico registrado no ETP, que relata dificuldades anteriores na entrega do kit de agasalho, posteriormente tratadas mediante ajuste de cronograma.

O art. 67 da **Lei nº 14.133/2021** disciplina os documentos que podem ser utilizados para comprovação da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional. A adoção de exigências dessa natureza, quando necessária, deve estar vinculada às características e aos riscos concretos da contratação, sem impor requisitos superiores ao indispensável para demonstrar a capacidade de execução.

Diante disso, solicitamos informar **se, na fase de planejamento, foi avaliada a necessidade de alguma comprovação proporcional de capacidade operacional compatível com os quantitativos e prazos previstos e, caso essa exigência tenha sido dispensada, quais fundamentos levaram a Administração a considerar suficientes os requisitos atualmente estabelecidos.**

Não se propõe a inclusão automática de atestados ou novos documentos de habilitação. O objetivo é verificar se a solução adotada foi precedida de avaliação suficiente sobre o risco de contratar fornecedor capaz de apresentar produto tecnicamente adequado, mas sem estrutura compatível com o volume efetivamente exigível durante a execução da Ata.

6. Pesquisa de preços e representatividade das referências utilizadas

A pesquisa de preços foi formada a partir de fontes variadas, incluindo sistemas públicos, contratações anteriores, pesquisas em sites e cotações junto a fornecedores. Essa combinação é positiva, pois amplia a base de comparação e reduz a dependência de uma única fonte para definição do valor estimado.

A questão que merece maior esclarecimento está na **comparabilidade de algumas referências utilizadas**. Nos anexos foram identificados preços relativos a produtos que, embora pertençam ao mesmo segmento de vestuário, apresentam características diferentes das peças previstas nesta contratação. Há, por exemplo, referência a bermuda adulta em malha 100% algodão e a regata descrita como uniforme profissional sob medida, enquanto os uniformes escolares licitados possuem especificações próprias de tecido, modelagem, personalização, acabamento, embalagem e fornecimento.

Essas diferenças não tornam, por si só, as pesquisas inválidas. O ponto é verificar **como elas foram consideradas na formação do preço de referência**, especialmente diante dos quantitativos elevados e das exigências específicas previstas para os produtos que serão fornecidos ao Município.

O art. 23 da **Lei nº 14.133/2021** estabelece que o valor estimado deve ser compatível com os preços praticados no mercado, consideradas as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades da contratação. No âmbito municipal, o próprio processo faz referência à **IN nº 02/2023-SEPLAG** como norma aplicável à pesquisa de preços. A **IN SEGES/ME nº 65/2021** é utilizada aqui como referência metodológica complementar, especialmente quanto à necessidade de considerar as condições comerciais da contratação e realizar análise crítica dos valores coletados.

O Mapa Comparativo registra, ainda, a desconsideração de preços constantes de Atas de Registro de Preços anteriores do próprio Município, sob a justificativa de que seriam discrepantes da realidade atual de mercado. Considerando que a exclusão de referências também interfere diretamente no resultado da estimativa, entende-se necessário conhecer os critérios empregados nessa avaliação.

Diante disso, solicitamos informar:

- a) quais critérios técnicos e comerciais foram utilizados para considerar comparáveis as referências que compuseram o preço estimado, especialmente quanto a tecido, gramatura, composição, personalização, modelagem, quantidade, escala de produção, embalagem, frete, prazo e local de entrega;
- b) como foram tratadas as referências cujas características ou condições de contratação diferem das peças previstas no edital;
- c) quais valores foram desconsiderados da formação do preço e quais critérios objetivos fundamentaram as exclusões, inclusive quanto às Atas de Registro de Preços anteriores do Município consideradas discrepantes;

d) se foi realizada análise crítica da dispersão dos preços coletados e de eventual influência de valores significativamente superiores ou inferiores sobre a média adotada;

e) se a eventual alteração da composição dos grupos, quantitativos ou condições de fornecimento decorrente da reavaliação do certame resultará em nova validação do Mapa Comparativo de Preços.

Não se afirma, com os elementos analisados, a existência de sobrepreço. O que se busca é verificar se o valor estimado de **R\$ 15.226.050,00** resulta de uma base de preços tecnicamente comparável, analisada de forma crítica e suficientemente documentada para representar as condições reais desta contratação.

7. Fiscalização e controle dos produtos entregues

O Termo de Referência prevê uma estrutura de acompanhamento da execução, com atuação de fiscal técnico, fiscal administrativo e gestor do contrato. Também estabelece regras para recebimento provisório e definitivo, possibilidade de rejeição dos produtos em desacordo e obrigação de substituição pela contratada.

Há, ainda, previsão de que a Secretaria possa coletar aleatoriamente kits já entregues para realização de laudos laboratoriais e verificação de sua conformidade com as especificações do edital. Essas medidas são importantes e demonstram preocupação com a manutenção da qualidade durante a execução.

O ponto que merece esclarecimento está na **forma como esse controle será realizado na prática**, considerando o número de peças envolvidas na contratação. A previsão de coleta aleatória, por si só, não permite identificar quantas peças serão verificadas, como serão selecionadas, com que frequência ocorrerão os controles ou quais resultados levarão à aceitação, rejeição ou ampliação da verificação de determinado lote.

Também não foi localizado, entre os documentos examinados, procedimento que detalhe como os produtos entregues serão comparados com as amostras e laudos aprovados durante a licitação, nem como será tratada eventual desconformidade encontrada apenas em parte do lote.

Diante disso, solicitamos informar se existe **plano, formulário, protocolo ou outro procedimento específico para fiscalização e amostragem dos uniformes durante a execução da Ata**, indicando, se previsto:

a) a quantidade ou critério utilizado para definir as peças que serão verificadas em cada entrega;

b) a forma de seleção das amostras e a frequência dos controles;

- c) os parâmetros utilizados para aceitação ou rejeição dos produtos;
- d) como será feita a comparação entre as peças entregues, a amostra aprovada no certame e os respectivos laudos técnicos;
- e) qual procedimento será adotado quando forem identificadas desconformidades em apenas parte das peças examinadas, inclusive quanto à necessidade de ampliar a amostragem, substituir produtos ou reavaliar o lote.

Caso esse procedimento já exista em documento separado, solicitamos apenas seu encaminhamento ou a indicação precisa de sua localização nos autos.

8. Gerenciamento dos riscos da contratação

O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência já preveem diversas medidas voltadas à prevenção e ao tratamento de problemas durante a licitação e a execução, como avaliação de amostras, fiscalização, possibilidade de rejeição dos produtos, substituição de peças em desacordo e controles posteriores de qualidade.

Essas medidas demonstram que alguns riscos da contratação foram considerados. Não foi localizado, entretanto, entre os documentos examinados, instrumento que reúna de forma organizada os principais eventos capazes de comprometer o resultado da licitação ou o fornecimento dos uniformes, juntamente com as respectivas medidas de prevenção e resposta.

A questão não se confunde com a exigência de uma **matriz contratual de alocação de riscos**, cuja obrigatoriedade está prevista pela Lei nº 14.133/2021 para determinadas contratações específicas e não constitui, por si só, requisito obrigatório para esta aquisição. O ponto aqui é o gerenciamento dos riscos ainda na fase de planejamento.

O art. 18, X, da **Lei nº 14.133/2021** inclui entre os elementos da fase preparatória a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso analisado, as próprias condições previstas nos documentos indicam situações que merecem tratamento prévio, especialmente a compatibilização entre o volume das requisições e o prazo de entrega, eventual atraso na produção, capacidade operacional do fornecedor, reprovação de amostras ou produtos entregues e necessidade de substituição em tempo compatível com a distribuição dos uniformes aos alunos.

Diante disso, solicitamos informar se existe **análise, mapa, relatório ou outro instrumento de gerenciamento de riscos específico desta contratação**, indicando, se previsto, os principais eventos identificados, seu impacto sobre a contratação e as medidas definidas para preveni-los ou tratá-los.

Caso esse documento exista de forma apartada, solicitamos apenas seu encaminhamento ou a indicação precisa de sua localização nos autos. Se os riscos e respectivas medidas estiverem registrados em documentos distintos, pede-se indicar onde essas informações podem ser consultadas.

Senhora Secretária, os questionamentos apresentados têm caráter preventivo. O processo já contém elementos relevantes de planejamento e controle, mas a suspensão do Pregão para reavaliação dos lotes oferece oportunidade para que os pontos capazes de influenciar a competição, o preço, os prazos de entrega e a qualidade dos produtos sejam esclarecidos antes da retomada do certame.

Caso essa revisão resulte em alteração da composição dos grupos, critérios de avaliação das amostras, condições de fornecimento, requisitos de participação ou de outro elemento que possa interferir na elaboração das propostas, deverá ser observado o art. 55, §1º, da **Lei nº 14.133/2021**, com nova divulgação do edital e cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, salvo quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

O propósito do Observatório Social é contribuir para que eventuais fragilidades sejam resolvidas ainda na fase de planejamento, quando sua correção tende a ser mais simples e menos onerosa. Neste processo, isso significa buscar condições para que a licitação resulte em preços compatíveis com o mercado, participação adequada de fornecedores e, sobretudo, entrega dos uniformes na qualidade e no período necessários ao atendimento dos alunos da Rede Municipal.

Atenciosamente,

JACKSON MARCEL SÉKULA
Presidente do Observatório Social de Cascavel