

<b>PROCESSO Nº:</b>	@LCC 25/00014384
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Secretaria de Estado da Educação
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Waldemar Ronssem Junior, Simone Kilkamp, Marisa Basei, Cristiano Gabriel Brum, Lidiane Ventura Fraga
<b>INTERESSADOS:</b>	Secretaria de Estado da Educação Aristides Cimadon JOSE GUSTAVO BONONI
<b>ASSUNTO:</b>	Processo de Adesão à ARP para aquisição de uniformes escolares para os estudantes do Ensino Fundamental, da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina
<b>RELATOR:</b>	Sabrina Nunes locken
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 6 - DLC/CAJU I/DIV6
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DLC - 639/2025

## 1. Introdução

Tratam os autos de análise de processo de adesão à Ata de Registro de Preços da Secretaria de Estado da Educação de Goiás – GO, objetivando a aquisição de uniformes escolares para os estudantes do Ensino Fundamental, da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina.

Após o exame inicial, foi elaborado o Relatório DLC-182/2025 (fls. 1319-1345), no qual foram identificadas quatro possíveis irregularidades, sugerindo-se, em conclusão, a não concessão da medida cautelar, em razão do perigo de dano reverso, e a audiência dos Responsáveis identificados, conforme segue:

**3.1. CONSIDERAR ATENDIDOS** os critérios de seletividade estabelecidos na Portaria N.TC-156/2021, diante do atingimento da pontuação mínima da matriz RROMa e da matriz GUT.

**3.2. CONHECER** o presente processo de fiscalização (LCC), referente ao Processo de Adesão à Ata de Registro de Preços de Goiás, que tem como objetivo adquirir uniformes escolares para os estudantes do Ensino Fundamental, da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina.

**3.3. NÃO CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR** para suspender o Processo de adesão à Ata de Registro de Preços do Estado de Goiás, que possui como objeto a aquisição de uniformes escolares para os estudantes do Ensino Fundamental, da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina, em razão do perigo de dano reverso.

**3.4. DETERMINAR A AUDIÊNCIA** dos Responsáveis a seguir identificados, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar Estadual n.º 202, de 15 de dezembro de 2000, para, no prazo **de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento da deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado (Resolução nº TC-06, de 28 de dezembro de 2001), apresentarem justificativas, adotem as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promovam a anulação da licitação, se for o caso, em

razão das seguintes irregularidades, passíveis de aplicação de multa prevista no art. 70, da Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000:

**3.4.1. Sr. Aristides Cimadon**, Secretário de Estado da Educação e do **Sr. Waldemar Ronssem Junior**, Diretor de Ensino, ambos autores do Documento de Oficialização da Demanda (fls. 950-952):

**3.4.1.1.** Ausência de justificativa da vantajosidade da adesão, e, ausência de demonstração de que os preços praticados estão compatíveis com o mercado, após realização de ampla pesquisa, em desconformidade com os artigos 23 e 86, § 2º, I e II da Lei n.º 14.133/2021 e com o Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas.

**3.4.1.2.** Ausência de parecer da Assessoria Jurídica, em violação ao art. 53, § 4º da Lei n.º 14.133/2021, sendo procedimento essencial para garantir a legalidade e a regularidade da etapa preparatória de adesão à Ata de Registro de Preços.

**3.4.1.3.** Ausência do Termo de Referência no processo de adesão à Ata de Registro de Preços de Goiás, em desatendimento ao art. 18, II, da Lei n.º 14.133/2021 e entendimento doutrinário.

**3.4.2. Sra. Lidiane Ventura Fraga**, Técnica e responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, **Sra. Simone Kilkamp**, Técnica e responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, **Sr. Cristiano Gabriel Brum**, Diretor de Administração, e **Sra. Marisa Basei**, Gerente de Administração Escolar, autores do Ofício n.º 3393/2024/SED/DIEN (fls. 976-978) e do Ofício n.º 0093/2025/SED/DIEN (fls. 1163-1165):

**3.4.2.1.** Estudo Técnico Preliminar incompleto e informação genérica endossando indevidamente o ETP que foi elaborado: ausência no ETP de justificativa técnica e econômica da escolha de um modelo em detrimento do outro, ausência de informação sobre as atas utilizadas como referência para o valor da contratação, ausência de informação sobre as especificidades do objeto que se pretende adquirir, com a demonstração de adequação às necessidades, inclusive no que tange a prazos, quantidade e qualidade, em violação ao art. 18, I e § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 e ao Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas.

**3.5. DAR CIÊNCIA** aos interessados e ao Controle Interno da Unidade Gestora.

Posteriormente, por meio do Despacho GCS/SNI – 182/2025 (fls. 1347-1357), a Senhora Conselheira Substituta Relatora considerou atendidos os critérios de seletividade e diferiu a análise da concessão da medida cautelar para após a apresentação de esclarecimentos, informações e dados complementares pelo Senhor Aristides Cimadon, Secretário Estadual de Educação, relativo à:

**3.1.** Justificativa da vantajosidade da adesão, demonstração de que os preços praticados estão compatíveis com o mercado e realização de ampla pesquisa;

**3.2.** Parecer da Assessoria Jurídica;

**3.3.** Termo de Referência próprio no processo n. SED 00186175/2024;

- 3.4. Justificativa técnica e econômica da escolha de um modelo em detrimento do outro, no Estudo Técnico Preliminar;
- 3.5. Atas utilizadas como referência para o valor da contratação;
- 3.6. Informação sobre as especificidades do objeto que se pretende adquirir, com a demonstração de adequação às necessidades, inclusive no que tange a prazos, quantidade e qualidade.

Determinou, também, que esta Diretoria acompanhe a contratação da Secretaria de Estado da Educação relacionada ao processo SED 00185881/2024 – Pregão Eletrônico n.º 0150/2025, publicado no DOE/SC n.º 22.453, de 14.02.2025, que possui o valor estimado de R\$ 61.307.387,19, que busca adquirir: **(i)** jaqueta feminina e masculina, uma peça por estudante, com quantidade total de 230.661 (duzentos e trinta mil, seiscentos e sessenta e um), e **(ii)** calça jeans feminina e masculina, duas peças por estudante, com quantidade total de 461.322 (quatrocentos e sessenta e um mil, trezentos e vinte e dois).

A comunicação do Despacho foi realizada, conforme documentos de fls. 1358-1359.

Na sequência, a Secretaria-Geral deste Tribunal de Contas certificou que o prazo estabelecido transcorreu sem atendimento (fl. 1360).

Em ato seguinte, a Sra. Relatora proferiu o Despacho GCS/SNI-253/2025, para encaminhar os autos à Diretoria de Informações Estratégicas (DIE) deste Tribunal, com a finalidade daquela diretoria juntar aos autos o resultado do exame de aspectos específicos relacionados à precificação do objeto, abrangendo a análise dos preços orçados no curso do Processo n.º SED 186175/2024, de modo a colaborar com o entendimento sobre a adequação e legalidade dos procedimentos adotados no processo administrativo de adesão à ARP de Goiás (fl. 1361).

Em atendimento, a Diretoria de Informações Estratégicas (DIE) elaborou o Relatório n.º DIE-COPI-32/2025 (fls. 1362-1384), cuja conclusão foi a seguinte:

Considerando as inconsistências relacionadas à pesquisa de preços realizada pela Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina, como ausência de critérios objetivos na seleção da amostra, resultando em valores mais elevados do que as obtidas em outras fontes de pesquisa, conforme demonstrado nesta informação (item 2.2);

Considerando que provavelmente a pesquisa de preços da SED não tenha ponderado aspectos essenciais, como as diferenças tributárias entre a contratação pretendida e as referências adotadas, o que coloca em dúvida a validade do estudo realizado (item 2.3);

Considerando a possível existência de oportunidades melhores, especialmente em relação aos preços, para aquisição de materiais compatíveis com o objeto pretendido pela administração, conforme restou demonstrado com as pesquisas por meio do sistema Farol do TCE/SC e das

notas fiscais emitidas para entes públicos de SC (item 2.4);

Sugere-se a devolução dos autos à Exma. Sra. Relatora, Conselheira Sabrina Nunes Locken, para que promova a instrução processual, levando-se em consideração os indícios de que a adesão à Ata de Registros de Preços do Estado de Goiás (PE29/2023/SEDUC/GO) pode gerar prejuízo ao erário público.

Retornando o processo para apreciação da Relatora, na Decisão Singular GCS/SNI – 265/2025 (fls. 1385-1393) foi determinada a suspensão da adesão à Ata de Registro de Preços do Estado de Goiás até decisão posterior que revogue a medida ou até a decisão definitiva e a audiência dos responsáveis identificados, conforme conclusão a seguir:

**1.** Determinar cautelarmente ao Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação, que suspenda o procedimento de adesão Ata de Registro de Preços (ARP) do Estado de Goiás (PE 29/2023/SEDUC/GO), consubstanciado no Processo n. SED 00186175/2024, até decisão posterior que revogue a medida ou até a decisão definitiva, nos termos do art. 29 da Instrução Normativa n. TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno desta Casa – Resolução n. TC-06/2001.

**2.** Determinar a Audiência dos Responsáveis a seguir identificados, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar Estadual n.º 202, de 15 de dezembro de 2000, para, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado (Resolução n.º TC-06, de 28 de dezembro de 2001), apresentarem justificativas, adotem as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promovam a anulação da licitação, se for o caso, em razão das seguintes irregularidades, passíveis de aplicação de multa prevista no art. 70, da Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000:

**2.1.** Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação e do Sr. Waldemar Ronssem Junior, Diretor de Ensino, ambos autores do Documento de Oficialização da Demanda (fls. 950-952):

**2.1.1.** Ausência de justificativa da vantajosidade da adesão, e, ausência de demonstração de que os preços praticados estão compatíveis com o mercado, após realização de ampla pesquisa, em desconformidade com os artigos 23 e 86, § 2º, I e II da Lei n.º 14.133/2021 e com o Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas.

**2.1.2.** Ausência de parecer da Assessoria Jurídica, em violação ao art. 53, § 4º da Lei n.º 14.133/2021, sendo procedimento essencial para garantir a legalidade e a regularidade da etapa preparatória de adesão à Ata de Registro de Preços.

**2.1.3.** Ausência do Termo de Referência no processo de adesão à Ata de Registro de Preços de Goiás, em desatendimento ao art. 18, II, da Lei n.º 14.133/2021 e entendimento doutrinário.

**2.2.** Sra. Lidiane Ventura Fraga, Técnica e responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, Sra. Simone Kilkamp, Técnica e responsável

pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, Sr. Cristiano Gabriel Brum, Diretor de Administração, e Sra. Marisa Basei, Gerente de Administração Escolar, autores do Ofício n.º 3393/2024/SED/DIEN (fls. 976-978) e do Ofício n.º 0093/2025/SED/DIEN (fls. 1163-1165):

**2.2.1.** Estudo Técnico Preliminar incompleto e informação genérica endossando indevidamente o ETP que foi elaborado: ausência no ETP de justificativa técnica e econômica da escolha de um modelo em detrimento do outro, ausência de informação sobre as atas utilizadas como referência para o valor da contratação, ausência de informação sobre as especificidades do objeto que se pretende adquirir, com a demonstração de adequação às necessidades, inclusive no que tange a prazos, quantidade e qualidade, em violação ao art. 18, I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas

**3.** Determinar à Secretaria Geral que submeta o deferimento da medida cautelar ao Plenário na próxima sessão, nos termos do § 1º do art. 114-A do Regimento Interno desta Corte de Contas.

**4.** Determinar à Secretaria-Geral que proceda à ciência da presente Decisão Singular aos Conselheiros e aos demais Conselheiros Substitutos, nos termos do art. 36, § 3º, da Resolução n. TC-09/2002, alterado pelo art. 7º da Resolução n. TC-05/2005.

**5.** Dar ciência aos interessados e ao Controle Interno da Unidade Gestora.

As comunicações foram realizadas pela Secretaria-Geral deste Tribunal, conforme fls. 1394-1411.

O Plenário ratificou a Decisão proferida (fl. 1412).

Em resposta, foram encaminhadas as seguintes informações e documentos: **(a)** Ofício n.º 76/2025/SED/TCE, pela Sra. Marilúcia de Souza Crispim (fls. 1414-1415), que informa o envio de informações da equipe técnica da Diretoria de Administração; **(b)** manifestação conjunta das Sras. Lidiane Ventura Fraga, Simone Kilkamp, Técnicas e da Sra. Marisa Basei, Gerente de Administração às fls. 1416-1433; **(c)** Ofício n.º 0811/2025/SED/DIEN da Sra. Marisa Basei, Gerente de Administração Escolar (fls. 1434-1435); **(d)** Ofício n.º 146/2025/SEA/DGLC, da Sra. Francieli Alves Correa, Diretora de Gestão de Licitações e Contratos (fls. 1436-1438); **(e)** alegações de defesa do Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação (fls. 1440-1452); **(f)** alegações de defesa do Sr. Waldemar Ronssen Júnior (fls. 1453-1467); **(g)** documento análise de vantajosidade para adesão da ARP n.º 023/2024 (fl. 1468) ; **(h)** documento de instrução de pesquisa de preços IN 09/2024 (fls. 1469-1471); **(i)** planilha de preço estimado (fl. 1472); **(j)** Informação n.º 0317/2025/SED/DIEN, da Sra. Marisa Basei, Gerente de Administração Escolar (fls. 1473-1474); **(k)** Instrução

Normativa n.º 9 – 2024 (fls. 1475-1479); e **(I)** alegações de defesa do Sr. Cristiano Gabriel Brum (fls. 1481-1499).

## 2. Análise

Em inversão da ordem legal e com evidenciado indicativo de direcionamento ilícito, sem submeter-se à etapa de planejamento da contratação, a Ata de Registro de Preços de Goiás já era de conhecimento prévio da Secretaria de Estado da Educação, visto que sua adesão foi definida no Documento de Oficialização da Demanda, subscrito pelo Sr. Waldemar Ronssem Junior, Diretor de Ensino e pelo Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação, assinado digitalmente em 02.12.2024 (fls. 950-953, 1002), anteriormente, portanto, ao **(a)** Estudo Técnico Preliminar, assinado em 17.01.2025 e em 20.01.2025 (fls. 1142-1162), **(b)** à Planilha de Preço Estimado, assinada digitalmente em 13.03.2025 (fls. 1622-1623), **(c)** à Análise Técnica de Vantajosidade, assinada digitalmente em 13.03.2025 (fls. 1624-1625), ao **(d)** Documento de Instrução de Pesquisa de Preços, assinado digitalmente em 13.03.2025 (fls. 1626-1629).

Tem-se, também, que no Ofício 71398/2024/SEDUC, datado de 28.11.2024 (fl. 983), em resposta ao Ofício n.º 3196/2024/SED/DIEN, anteriormente portanto à própria assinatura digital do Documento de Oficialização da Demanda (ocorrida em 02.12.2024), e do Estudo Técnico Preliminar (assinado em 17.01.2025 e em 20.01.2025), a Secretaria de Estado da Educação de Goiás autorizou a adesão à Ata de Registro de Preços n.º 023/2024 B (66223718), entre a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina e a empresa EBN Comércio, Importação e Exportação Ltda.

Passando de forma mais específica para a análise das irregularidades indicadas, respectivas manifestações, que serão analisadas na sequência e que igualmente apontam para o direcionamento indevido da licitação, entende-se que as irregularidades permanecem em relação aos itens **2.1.1** e **2.2.1**, da Decisão Singular GCS/SNI – 265/2025, proferida pela Sra. Conselheira Substituta Relatora, que determinou a suspensão do procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços do Estado de Goiás e a audiência dos responsáveis, a qual foi ratificada pelo Plenário deste Tribunal de Contas.

## **2.1. Da manifestação das Sras. Lidiane Ventura Fraga, Simone Kilkamp, Técnicas e da Sra. Marisa Basei, Gerente de Administração**

A audiência direcionada às Requeridas, como determinado nos itens 2.2 e 2.2.1 da Decisão Singular GCS/SNI-265/2025, foi a seguinte (fl. 1392):

**2.2.1.** Estudo Técnico Preliminar incompleto e informação genérica endossando indevidamente o ETP que foi elaborado: ausência no ETP de justificativa técnica e econômica da escolha de um modelo em detrimento do outro, ausência de informação sobre as atas utilizadas como referência para o valor da contratação, ausência de informação sobre as especificidades do objeto que se pretende adquirir, com a demonstração de adequação às necessidades, inclusive no que tange a prazos, quantidade e qualidade, em violação ao art. 18, I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas.

Embora a diligência tenha sido destinada ao Sr. Aristides Cimadon, Secretário Estadual da Educação (fl. 1356), as Requerentes pedem escusas pelo fato de a Gerência não ter oferecido as informações dentro do prazo estabelecido (fl. 1417).

Prosseguindo, alegam que não houve irregularidade alguma relacionada à vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços n.º 0232024 de Goiás.

Informam que a justificativa para a contratação ocorreu por meio dos Ofícios n.º 3393/2024/SED/DIEN e 0093/2025/SED/DIEN, inseridos no Processo SED 186175/2024.

Indagam como a fundamentação trazida pela Gerente de Administração Escolar, Sra. Marisa Basei, seria vaga, se em ambos os ofícios foram tomados como pressupostos normativas basilares ao perfeito atendimento do certame (fl. 1418).

Afirmam que:

Os ofícios iniciam mencionando a Instrução Normativa n.º 07/2024 – IN 07/2024, que traz em seus artigos iniciais a forma como a adesão será disciplinada, com rol de documentos, cuja empresa participante, por meio de processo eletrônico, deverá adotar para prosseguir no certame. Afirmam, que em nenhum momento houve intenção de trazer prejuízo ao Erário (fl. 1419).

Sobre a pesquisa de preços mencionam o art. 1º da Instrução Normativa n.º 09/2204 – IN 09/2024, da Secretaria de Estado da Administração. Que a Gerente de Administração Escolar não teve dúvidas quando da assinatura nos ofícios que trouxe a baila as Instruções Normativas apresentadas como fundamentação, que estas não só iniciaramj a questão da justificativa pela adesão em questão, como futuramente

seriam/e foram muito bem fundamentadas durante todo o processo. Que seria louvável que o Tribunal de Contas desconsiderasse o termo “fundamentação vaga”, referente aos ofícios assinados pela Sra. Marisa Basei.

Sustentam que os ofícios de Justificativa à Adesão são uma pequena porção do todo, de uma conjunção muito maior do que ainda iria por vir, de todo um processo muito bem apresentado e fundamentado, que só trouxe benefícios ao Ente Público, enquanto vantajosidade.

Sobre a possível irregularidade relacionada à ausência de justificativa da vantajosidade da adesão e ausência de demonstração de que os preços praticados são compatíveis com o mercado<sup>1</sup>, reportam a descrição de vantajosidade prevista no § 2º, do artigo 1º da IN 09/2024, que dispõe que deverá ser observado o disposto na Instrução Normativa n.º 7/2024 (fl. 1421).

Argumentam que no dia 13.03.2024 (conforme consulta seria dia 13.03.2025), a Equipe de Planejamento responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP, da Gerência de Administração Escolar, da Diretoria de Administração, inseriu nos autos o documento de Análise de Vantajosidade para a adesão da ARP n.º 23/2024 – Processo n.º 2023.0000.610.1479 (fl. 462), conforme imagem reproduzida a seguir (fls. 1421 e 1468):

**Análise de vantajosidade para ADESAO da Ata de Registro de Preços a**  
**ARP nº023/2024 - Processo nº 2023.0000.610.1479**

ITEM	Código	Descrição	Valores Registrados				Análise de Preço		
			Fornecedor	Valor Registrado	Quantidade	Valor Total	Preço Registrado	Preço Estimado	Economia Estimada
01	031038189 - Camiseta 031003106 - Calça	KIT A (Camiseta e Calça)	EBN Comércio, Importação e Exportação Ltda	R\$ 99,86	294.292	R\$ 29.387.999,12	R\$ 99,86	R\$ 138,80	R\$ 11.459.730,48
02	21385092	KIT D (Jaqueta - Ampla Concorrência)	EBN Comércio, Importação e Exportação Ltda	R\$ 56,98	154.292	R\$ 8.791.558,16	R\$ 56,98	R\$ 87,34	R\$ 4.684.305,12
03	21385092	KIT D (Jaqueta - ME e EPP)	Consórcio Impactex No-La	R\$ 53,37	140.000	R\$ 7.471.800,00	R\$ 53,37	R\$ 87,34	R\$ 4.755.800,00
						R\$ 45.651.357,28			R\$ 20.899.835,60

<sup>1</sup> 2.1.1. Ausência de justificativa da vantajosidade da adesão, e, ausência de demonstração de que os preços praticados estão compatíveis com o mercado, após realização de ampla pesquisa, em desconformidade com os artigos 23 e 86, § 2º, I e II da Lei n.º 14.133/2021 e com o Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas (fl. 1392).

Diante do referido documento, afirmam que houve a contemplação da justificativa de vantajosidade e demonstração de que os preços praticados estão compatíveis com o mercado.

Que cada um dos itens 01, 02 e 03 da imagem, no que se refere à descrição dos Fornecedores, dos Valores Registrados, das Quantidades e os Valores Atuais foram devidamente apresentados no certame. Que foram inseridos, por meio da Análise de Preço, os valores correspondentes ao Preço Registrado, Preço Estimado e Economia Estimada, para cada um dos itens (fl. 1421).

Afirmam, assim, que não há que se falar em irregularidades, já que o mesmo ficou amplamente comprovado.

**Sobre a realização de parecer pela assessoria jurídica** (fl. 1423), comunicam que nos autos do Processo SED 186175/2024, em 03.02.2025, foi solicitado à Consultoria Jurídica a emissão de Parecer Jurídico acerca da legalidade da adesão à ARP de Goiás.

Que no dia 18.03.2025, o Procurador do Estado de Santa Catarina, Dr. Jorge Henrique Lima Digigov, emitiu parecer favorável, cuja conclusão restou na possibilidade jurídico-formal de prosseguimento da adesão à Ata de Registro de Preço, inserida no Processo SED 186175/2024 às fls. 466-472.

Informam que, de acordo com o Parecer, a equipe técnica honrou com a referida recomendação solicitada nas letras a até g (fl. 1422).

**Em relação ao Termo de Referência**, informam que o artigo 2º da Instrução Normativa n.º 07/2024, da Secretaria de Estado da Administração, aponta os documentos mínimos necessários para a adesão à Ata de Registro de Preços (fl. 1425), e que nela não há a previsão de sua obrigatoriedade, sendo dispensável (fl. 1426) pela referida norma. Sustentam também que a ausência Termo de Referência não fere a Lei de Licitações, que o artigo 86 da Lei n.º 14.133/2021 não o exige.

**Acerca da justificativa técnica e econômica**, mencionam que a Planilha de Preço Estimado, Processo SED 186175/2024 (fl. 461), traz as seguintes informações:

Planilha de Preço Estimado Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos/Modelo DGLC 004 - Versão publicada em 26/08/202

ITEM	Descrição	QTD	FONTES	Menor preço	Média	Mediana	Coeficiente de Variação	Total Mensal				
			FONTES									
01	Camiseta manga curta	588.584	23,58	24,80	35,99	60,72	28,00	15,20	23,90	24,19	28,8%	R\$ 14.237.846,96
02	Calça	588.584	53,15	45,00	35,99	60,72	28,00	28,00	44,57	45,00	29,3%	R\$ 26.486.280,00
03	Jaqueta	294.292	87,34	90,00	58,50	91,39	42,00	42,00	73,85	87,34	30,3%	R\$ 25.703.463,28
<b>TOTAL</b>												<b>R\$ 66.427.590,24</b>

**IMPORTANTE:** As quantidades das camisetas e calças foram dobradas, pois o Kit A (que será adquirido) conta com 2 unidades de cada peça.

**Orientações para preenchimento**

A Planilha de Preço Estimado é um material de apoio para a demonstração da pesquisa de preços e cálculo de preço estimado para a aquisição de bens e contratação de serviços. Ela deve ser utilizada em conjunto com o Documento de Instrução de Pesquisa de Preços.

Os preços identificados devem ser informados no campo denominado "FONTE" e estar em conformidade com a unidade de medida padronizada para o item.

Os valores discrepantes, considerados inexequíveis ou excessivamente elevados, devem ser desconsiderados do cálculo de preço estimado.

**Média, mediana ou menor valor**

A planilha apresenta a média, a mediana e o menor valor obtido a partir do conjunto de preços informado. O método recomendado será destacado em **verde**, com base no coeficiente de variação (CV) dos preços.

CV > 25%: recomendação de uso da mediana  
 CV < 25%: recomendação de uso da média

**Referências**

A planilha de estimativa de preço está baseada na Lei 14.133/21, Instrução Normativa XX/2024 e Nota técnica nº 01/2022 do TCE/SC.

Diante da planilha sustentam que a vantajosidade da adesão restou demonstrada através da pesquisa mercadológica realizada pela Equipe Técnica da GEADE – Gerência de Administração Escolar, da Diretoria de Administração.

Reportam também que à época da análise do certame pelo Tribunal de Contas, a planilha de preços estimado, entre outros documentos, ainda não havia sido anexada, o que impediu de ser analisada sob a ótica dos valores apresentados quando da sua vantajosidade.

**Quanto ao comparativo entre uma nova licitação e a adesão à ARP,** alegam que ambas são benéficas à Administração, sendo a adesão à ARP indubitavelmente a alternativa mais econômica para o Ente Público.

Nesse sentido apresentam o seguinte comparativo produzido pela Equipe Técnica:

<b>Critério</b>	<b>Adesão à ARP</b>	<b>Nova Licitação</b>
<b>Preço Unitário</b>	Fixado por 12 meses	Início com preço estimado
<b>Prazo de Entrega</b>	30 dias (contrato já homologado)	90+ dias (tempo de licitação + produção)
<b>Risco de Atraso</b>	Baixo (fornecedor já capacitado)	Alto (depende de novo processo)

Afirmam que para a composição do preço estimado foi tomada por base a Ata de Registro de Preços publicada no PNCP, fls. 474-585 e 699-735, consultada no Sistema de Banco de Preços às fls. 615-652 e em mídias especializadas, fls. 736-747, que foram inseridas no processo SED 186175/2024.

Apresentam a planilha de preços registrados e a planilha de preços estimados, conforme segue:

**- PREÇOS REGISTRADOS**

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>	<b>Qtde</b>	<b>Valor Unitário</b>	<b>Valor Total</b>
01	KIT A (Camiseta e Calça)	294.292	R\$ 99,86	R\$ 29.387.999,12
02	Kit D (Jaqueta - Ampla Concorrência)	154.292	R\$ 56,98	R\$ 8.791.558,16
03	Kit D (Jaqueta - ME e EPP)	140.000	R\$ 53,37	R\$ 7.471.800,00
<b>VALOR TOTAL</b>				<b>R\$ 45.651.357,28</b>

**- PREÇOS ESTIMADOS – NOVA LICITAÇÃO**

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>	<b>Qtde</b>	<b>Preços Estimados</b>	<b>Valor Total</b>
01	KIT A (Camiseta e Calça)	294.292	R\$ 138,80	R\$ 40.847.729,60
02	Kit D (Jaqueta - Ampla Concorrência)	294.292	R\$ 87,34	R\$ 25.703.463,28
<b>VALOR TOTAL</b>				<b>R\$ 66.551.192,88</b>

Informam que os valores das camisetas e calças foram somados e multiplicados por 2 (dois), já que o kit A corresponde a 2 (duas) camisetas e 2

(duas) calças.

Apresentam comparativo que demonstraria a vantajosidade econômica para a Administração Pública (fl. 1430):

- COMPARATIVO

Item	Descrição	Qtde	Preços Registrados	Preços Estimados	Economia Estimada	Economia em Percentual
01	KIT (Camiseta e Calça)	294.292	R\$ 29.387.999,12	R\$ 40.847.729,60	R\$ 11.459.730,48	28,05%
02	Kit D (Jaqueta)	294.292	R\$ 16.263.358,16	R\$ 25.703.463,28	R\$ 9.440.105,12	36,72%
VALOR TOTAL			R\$ 45.651.357,28	R\$ 66.551.192,88	R\$ 20.899.835,60	31,40%

Considerando as planilhas apresentadas, declaram que a aquisição por meio de um novo processo licitatório não seria a opção mais vantajosa ao Ente Público, economicamente falando. Que ficou demonstrada, até então, que inexistem irregularidades nas informações técnicas apresentadas no certame pelo setor, que não traduziu em momento algum em dano ao erário.

**Sobre as especificidades do objeto que se pretende adquirir**, com a demonstração de adequação às necessidades, inclusive quanto a prazos, quantidade e qualidade, sustentam que o Edital de Goiás traz no seu anexo I, do Termo de Referência, os laudos, juntamente com a demonstração das amostras, conforme as tabelas I a XV, no tocante à quantidade e qualidade, entre outras informações acerca dos uniformes (fls. 1430-1431 - fls. 235-250).

Mencionam o item 10 do Anexo I do Termo de Referência de Goiás, sobre prazo e entrega/recebimento.

Reportam que não restam dúvidas de que tudo até então explanado comprova a adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão aderente, uma vez que os preços praticados, as quantidades, qualidade, prazos, indubitavelmente são altamente vantajosos em detrimento de uma nova licitação.

Sustentam que em razão do processo ter sido analisado em sua fase embrionária, a Administração ainda estava adequando o processo com os documentos obrigatórios para a celebração do contrato de adesão à ARP.

Argumentam, também, que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina emitiu despacho de indeferimento acerca da Notícia de Fato n.º 01.2025.00003515-0, instaurada de ofício, a respeito das possíveis

irregularidades na aquisição de uniformes escolares. Alegam que na visão da Promotoria o objeto da investigação não vislumbrou qualquer tipo de razão que levasse à configuração de ato improprio, o que restou no indeferimento da denúncia.

Requerem que após recepcionadas e apreciadas as informações o processo @LCC 25/00014384 seja arquivado.

Segue a análise.

Não há na manifestação apresentada menção à inversão de fases que foi identificada no processo, bem como contestação ao relatório elaborado pela Diretoria de Informações Estratégicas (DIE), que apontou inconsistências significativas.

Embora alguns documentos mencionados na manifestação apresentada tenham sido inseridos como imagem na própria manifestação e outros foram anexados, as Requeridas não juntaram como anexo à manifestação todos os documentos que são citados, documentos estes que são fundamentais para a análise do processo, como os dados das fontes consultadas da pesquisa de preços (constante da Decisão Singular à fl. 1392, item 2.1.1) e parecer da Assessoria Jurídica.

No relatório desta Diretoria (fls. 1319-1346), especificamente quanto ao **item 2.2.1** da audiência determinada pela Sra. Relatora, foram identificadas falta de transparência, assim como uma vulnerabilidade significativa no Estudo Técnico Preliminar do processo administrativo em curso na Unidade, que tem como objetivo a adesão à Ata de Registro de Preços do Estado de Goiás, visando a aquisição de uniformes escolares para os estudantes do Ensino Fundamental da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina.

A análise das demais restrições, atribuídas a outros responsáveis identificados, serão tratadas nos respectivos tópicos.

Deve-se registrar que em atendimento ao despacho GCS/SNI – 253/2025, proferido pela Sra. Relatora, a Diretoria de Informações Estratégicas (DIE), por meio do relatório DIE-COPI-32/2025 (fls. 1362-1384), identificou inconsistências importantes relacionadas à pesquisa de preços realizada pela Secretaria de Estado da Educação, as quais foram utilizadas na fundamentação para a concessão da medida cautelar por este Tribunal.

Como citado por esta Diretoria, a Ata de Registro de Preços de Goiás já era de conhecimento dos gestores da Secretaria de Estado da Educação, sendo mencionada no Documento de Oficialização da Demanda, subscrito pelo Sr. Waldemar Ronssem Junior, Diretor de Ensino e pelo Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação, assinado digitalmente em 02.12.2024 (fls. 950-953, 1002), anteriormente, portanto: **(a)** ao Estudo Técnico Preliminar, assinado em 17.01.2025 e em 20.01.2025 (fls. 1142-1162), **(b)** à Planilha de Preço Estimado, assinada digitalmente em 13.03.2025 (fls. 1622-1623), **(c)** à Análise Técnica de Vantajosidade, assinada digitalmente em 13.03.2025 (fls. 1624-1625), **(d)** ao Documento de Instrução de Pesquisa de Preços, assinado digitalmente em 13.03.2025 (fls. 1626-1629).

De acordo com o Documento de Oficialização da Demanda, os uniformes pretendidos foram organizados em 4 kits: A, B, C, D, com quantidades de 143.841 a 296.658 (fls. 950-953), conforme imagem reproduzida abaixo:

**KIT A:** Composto por 2 (duas) Camisetas gola redonda manga curta em tecido tipo malha PV e por 2 (duas)

Calças de malha helanca na cor preta, bolso embutido na lateral e elástico na cintura.

KIT	Qdade a ser adquirida por Adesão
Kit A - tamanho PP, P e M	296.658
Kit A - tamanho G, GG, EXG, EXGG, EXXG	

**KIT B:** Composto por 1 (uma) Camiseta gola redonda sem manga em tecido tipo malha PV e por 1 (uma)

Bermuda em helanca colegial, com elástico na cintura e bolsos.

KIT	Qdade a ser adquirida por Adesão
Kit B - tamanho PP, P e M	152.817
Kit B - tamanho G, GG, EXG, EXGG, EXXG	

**KIT C:** Composto por 1 (uma) Camiseta gola redonda sem manga em tecido tipo malha PV e por 1 (uma) Saia

Short em helanca colegial, com elástico na cintura.

KIT	Qdade a ser adquirida por Adesão
Kit C - tamanho PP, P e M	143.841
Kit C - tamanho G, GG, EXG, EXGG, EXXG	

**KIT D:** Composto por 1 (um) Agasalho unissex com mangas modelo Raglan, em helanca colegial, deverá possuir em cada um dos lados, um bolso com abertura de 14,5 cm (variação de +/- 1cm, com forro do mesmo tecido da jaqueta).

KIT	Qdade a ser adquirida por Adesão
Kit D - tamanho PP, P e M	296.658
Kit D - tamanho G, GG, EXG, EXGG, EXXG	

Consta do documento, também, informação de que as especificações da ata de Registro de Preços a ser aderida atendem as necessidades dos uniformes dos alunos da Rede Estadual de Ensino, com relação aos materiais utilizados, tamanhos e demais medidas.

Ainda, é mencionado que a adesão foi motivada pelas condições vantajosas da mesma, garantindo economia em escala, tornando o processo de aquisição ágil e eficaz.

Estes fatos deixam claro que a solução de contratação já estava definida antes da realização do Estudo Técnico Preliminar, que é o documento central da primeira etapa do planejamento, além de evidenciar visível incongruência com o pregão anteriormente em andamento.

O art. 6º, XX, da Lei n.º 14.133/2021 definiu o Estudo Técnico Preliminar da seguinte forma:

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação **que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução** e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

No caso analisado, é inequívoco que não se atendeu ao interesse público envolvido e a sua melhor solução, como exigido no dispositivo legal acima.

O art. 18, § 1º, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, estabelece que o estudo técnico preliminar deve apresentar um levantamento de mercado analisando alternativas possíveis e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

Como mencionam os autores Kleberon Roberto de Souza e Franklin

## Brasil Santos<sup>2</sup>:

O ETP fundamenta exigências a serem estabelecidas no Edital, bem como indica as soluções disponíveis no mercado que atendam a esses requisitos (Acórdão TCU nº 811/2021- P). Entre as formas de buscar informação para isso, estão diferentes fontes, como contratações similares, internet, publicações especializadas e consulta a fornecedores (Acórdão TCU nº 2846/2020-P).

Logicamente, essa etapa do planejamento depende de esforços proporcionais ao desafio a ser enfrentado, especialmente em termos de composição da equipe do ETP, tempo e condições adequados ao estudo. É fundamental selecionar uma equipe que possua, em conjunto, conhecimentos sobre a área técnica envolvida na demanda, além de competências voltadas para o ambiente normativo, específico do setor e também da área de compras, assim como do contexto interno da unidade contratante e as práticas que possam afetar o problema a ser solucionado e a contratação de sua solução.

Apontando nessa direção, o TCU deu ciência a uma unidade contratante nos sentidos de que instituir equipe de planejamento e elaborar adequadamente o Estudo Técnico Preliminar são requisitos que, se não atendidos, podem levar à nulidade do processo licitatório e responsabilização dos gestores envolvidos (Acórdão nº 2432/2021-2C).

Para reforçar essa ideia, no Acórdão nº 1915/2010-P, o TCU deixou claro que o ETP deve ser elaborado independentemente de haver ou não licitação, com foco no atendimento à necessidade, sob a perspectiva do interesse público a ser atendido, fundamentando os requisitos da solução de modo a suprir a necessidade, com apropriado estudo do mercado fornecedor, de forma a identificar as possíveis soluções disponíveis e viáveis para atender à necessidade.

Na situação retratada, o pregão eletrônico anteriormente em andamento foi revogado para dar lugar à adesão que já estava definida no Documento de Oficialização da Demanda, sem, portanto, estudo prévio.

O Prejulgado 1895 deste Tribunal, tratando de forma mais específica da adesão, dispõe que deve haver a elaboração de estudos preliminares pelo órgão não participante, em que constem as especificidades do objeto que pretenda adquirir, com a demonstração de adequação às necessidades, inclusive no que tange a prazos, quantidade e qualidade.

Nesse ponto, não houve a demonstração da adequação do objeto às reais necessidades da Unidade Gestora.

No pregão eletrônico anteriormente em andamento na SED, de acordo com o que foi indicado no referido processo, haviam exigências excessivas com especificações que remetiam a produtos chineses/de outros países, restrição ao mercado nacional, possível direcionamento, favorecimento indevido.

Observa-se que o comparativo técnico de prazos apresentado na manifestação à fl. 1428 não é consistente, convergente com o fato de que o

<sup>2</sup> SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. Como Combater a Corrupção em Licitações: Detecção e Prevenção de Fraudes. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2024.

processo SED 160204/2023, Pregão Eletrônico 521/2024, autuado pela SED em 17.10.2023 (fl. 7), teve seu edital lançado somente em 13.09.2024, e, foi revogado pouco após, em 21.11.2024 (fls. 943-945), para a autuação em seguida do processo de adesão à ARP de Goiás, em 22.11.2024 (fl. 946), com a escolha da adesão já definida no Documento de Oficialização da Demanda.

As Responsáveis, no entanto, defenderam que as ocorrências teriam sido supridas e/ou justificadas no decorrer do processo, mencionaram a Instrução Normativa 09/2024, da Secretaria de Estado da Administração, entretanto, não há elemento novo capaz de alterar a situação inicial de irregularidade identificada pela DLC.

Os dados das pesquisas realizadas e utilizadas como referência foram juntados posteriormente ao processo no Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGPe), no entanto, como analisado pela DIE, a pesquisa resultou em valores mais elevados do que os obtidos em outras fontes de pesquisa, não houve ponderação sobre aspectos essenciais, como as diferenças tributárias entre a contratação pretendida e as referências utilizadas, colocando em dúvida a validade da pesquisa realizada (fl. 1383).

Além disso, a quantidade de uniformes das fontes consultadas é significativamente menor do que a pretendida pela Unidade, e, não foi observada a economia de escala.

Verifica-se que a adesão foi defendida genericamente pelas Requeridas, apontando-se suposta vantagem sobre a realização de nova licitação, contudo sem comprovação efetiva. Não houve justificativa técnica e econômica da escolha de um modelo em detrimento do outro, devendo ser enfatizado que os uniformes pretendidos são significativamente diferentes daqueles que estavam previstos na licitação revogada pela Unidade Gestora.

Deve ser salientado que os atos praticados no Processo SGPe n.º SED 186175/2024 apontam para a subversão da ordem dos procedimentos: decidiu-se pela carona e somente depois passou-se para a documentação do planejamento, sem a realização de uma análise criteriosa sobre a solução escolhida.

Como observado pelos autores Franklin Brasil Santos e Kleberson Roberto de Souza<sup>3</sup>:

Em mais um risco no ETP, pode acontecer o planejamento reverso, ou a

<sup>3</sup> SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberson Roberto de. Como Combater a Corrupção em Licitações: Detecção e Prevenção de Fraudes. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2024.

elaboração proforma, para cumprir o protocolo, fingindo que houve estudo, quando na verdade a escolha da solução já estava definida desde o princípio. O TCU encontrou um caso desses no Acórdão nº 122/2020–P, apontando subversão da sequência processual prevista, definindo-se primeiro a forma de contratar para em seguida elaborar os documentos destinados a sustentar tal definição, desrespeitando os princípios do planejamento e do controle previstos nos incisos I e V, do art. 6º, do Decreto-Lei nº 200/1967.

A razão alegada para a revogação do Pregão Eletrônico n.º 521/2024 que estava em andamento na Unidade foi o deferimento de impugnação (fl. 939), e, a necessidade de “nova instrução processual a ser realizada a partir de estudos que reflitam de forma mais precisa a necessidade da Administração, de modo que a continuidade do certame, do modo como está, pode ensejar ofensa ao princípio da eficiência e ao interesse público, combinado com o juízo de conveniência e oportunidade que incide sobre o caso, resguardando assim, o interesse público” (conforme fl. 930, de autoria da Sra. Marisa Basei, Gerente de Administração Escolar).

Diverso do que foi mencionado no Ofício n.º 3195/2024/SED/DIEN, fl. 930, não há estudos que reflitam de forma mais precisa a necessidade da Administração; não se evidencia justificativa técnica e econômica consistente da escolha de um modelo em detrimento do outro; a razão pela qual a Administração Pública não retificou o processo de pregão eletrônico que estava em andamento na Unidade há tempo considerável.

Portanto, nos termos do que foi observado no relatório anterior desta Diretoria, colaborada com a análise efetuada pela Diretoria de Informações Estratégicas e com a decisão da Sra. Relatora, entende-se que a irregularidade identificada permanece.

Ainda, embora não tenha ocorrido a consumação da contratação, verifica-se que o processo transcorreu com ofensa aos princípios da isonomia, competitividade, seleção da proposta mais vantajosa e da legalidade na condução das fase do procedimento licitatório.

## **2.2. Alegações do Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação e do Sr. Waldemar Ronssen Júnior, Diretor de Ensino, autores do Documento de Oficialização da Demanda**

Conforme a Decisão Singular GCS/SNI – 265/2025, itens 2.1.1, 2.1.2 e

2.1.3 da conclusão (fls. 1391-1392), foi determinada a audiência do Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação e do Sr. Waldemar Ronssem Junior, Diretor de Ensino, autores do Documento de Oficialização da Demanda (fls. 950-952). Os apontamentos são os seguintes:

**2.1.1.** Ausência de justificativa da vantajosidade da adesão, e, ausência de demonstração de que os preços praticados estão compatíveis com o mercado, após realização de ampla pesquisa, em desconformidade com os artigos 23 e 86, § 2º, I e II da Lei n.º 14.133/2021 e com o Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas.

**2.1.2.** Ausência de parecer da Assessoria Jurídica, em violação ao art. 53, § 4º da Lei n.º 14.133/2021, sendo procedimento essencial para garantir a legalidade e a regularidade da etapa preparatória de adesão à Ata de Registro de Preços.

**2.1.3.** Ausência do Termo de Referência no processo de adesão à Ata de Registro de Preços de Goiás, em desatendimento ao art. 18, II, da Lei n.º 14.133/2021 e entendimento doutrinário.

As respostas dos requeridos coincidem.

Inicialmente comunicam que a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina suspendeu a tramitação da adesão à Ata de Registro de Preços de Goiás, conforme autos SED 93827/2025 (fls. 1441, 1454).

De sua parte, o Sr. Waldemar Ronssem informa que ocupou o cargo de Diretor de Ensino até 9 de janeiro de 2025, participando somente dos documentos iniciais da instrução processual. Afirma assim que não possuía mais ingerência nos atos posteriores à data de sua exoneração.

Informam que o processo de adesão foi suspenso na fase de saneamento, sem qualquer prejuízo ao erário.

Sobre a ausência de justificativa da vantajosidade da adesão e a ausência de demonstração de que os preços praticados são compatíveis com o mercado, **item 2.1.1** da decisão que determinou a audiência, argumentam que:

o processo de adesão foi instruído com Análise Técnica de Vantajosidade, fl. 462 do Processo SED 186175/2024, na qual constam valores registrados, fornecedores, estimativas de economia e comparativos com contratações similares, conforme definido pela Instrução Normativa SEA n.º 09/2024.

Assim como mencionado pelas Senhoras Lidiane Ventura Fraga, Simone Kilkamp e Marisa Basei, apresentam tabela da análise de vantajosidade para a adesão à ARP (fl. 1443).

Seguindo, argumentam que a pesquisa de preços respeitou a Instrução Normativa SEA n.º 09/2024 e a Nota Técnica n.º 1 deste Tribunal de Contas, após comparativo de preços da base de dados comuns e os registrados na ARP de Goiás, concluindo que se encontram dentro dos parâmetros de mercado.

Alegam que o setor técnico da SEA consultou o Portal Nacional de

Contratações Públicas (fls. 474-585), Banco de Preços (fls. 615-652) e, Mídias especializadas (fls. 586-614), em estrita observância aos regulamentos.

#### Prosseguem:

Importa frisar que, conforme a doutrina administrativa, não é necessária que se utilize exclusivamente o menor preço do mercado como critério de vantajosidade, mas sim a análise de contexto geral, considerando também qualidade, prazos, logística e economia processual.

Partindo desta premissa, o comparativo técnico e econômico realizado pelos técnicos da Secretaria de Estado da Educação, demonstra que a adoção de novo procedimento licitatório seria, inclusive, mais onerosa, tornando a adesão à ARP-GO mais eficiente, econômica e vantajosa.

Entretanto, um ponto merece atenção: *Data vênia* ao trabalho desenvolvido pela diretoria técnica desta Corte, não podemos considerar que os preços praticados na ARP de Goiás estão substancialmente superiores aos encontrados na pesquisa realizada por meio do sistema Farol TCE /SC, quando esses foram confrontados sem previsão de ICMS e que a se desconhece quais os parâmetros de cálculo foram utilizados.

Nobre Conselheiro(a), o comparativo dos preços devem se dar nas mesmas condições e parâmetros disponíveis à todos para que então possamos chegar a um comparativo mais fidedigno, já que a impossibilidade de comparar as plataformas amplamente consultadas e o sistema Farol TCE/SC, causa prejuízo ao contraditório e a ampla defesa. Excelência, a Secretaria de Estado da Educação demonstrou a vantajosidade na adesão, bem como que os preços estão compatíveis com o mercado e, portanto, os preços registrados na ARP estão em estrita observância à legislação vigente.

#### Segue a análise.

Como vem sendo enfatizado neste relatório, a decisão de aderir à Ata de Registro de Preços de Goiás já estava tomada no momento em que foi elaborado o Documento de Oficialização da Demanda, subscrito pelo Sr. Waldemar Ronssem Junior, Diretor de Ensino e pelo Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação, assinado digitalmente em 02.12.2024 (fls. 950-953), negligenciando, portanto, a análise criteriosa e fundamentada que é exigida pelo § 1º do art. 18 da Lei n.º 14.133/2021 e o Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas.

Com previsão legal a partir da Lei n.º 14.133/2021, necessário ressaltar que a contratação por meio de adesão à ata de registro de preços deve ser tratada como uma exceção à regra de licitar, sendo legítima sua utilização desde que observados todos os requisitos necessários, entre eles a necessidade de justificativa de sua vantagem e demonstrar que os preços sejam compatíveis com os preços praticados no mercado, após realização de ampla pesquisa pela Administração.

Embora relacionados, a vantagem da adesão e a demonstração de que

os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado são requisitos distintos.

Conforme o Estudo Técnico Preliminar (fls. 1142-1162 e fls. 1567-1590), citado às fls. 1326-1327 por esta DLC, o qual aponta a compatibilidade dos preços praticados com o mercado, para comprovar a vantagem da Adesão à ARP foram obtidas e utilizadas 3 (três) Atas.

De acordo com o ETP, do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) foram obtidas 2 (duas) Atas de Registros de Preços, e, em pesquisa em mídia especializada obteve-se mais 1 (uma) Ata, as quais serviram também para a comparação dos preços (fl. 1149).

As atas obtidas são dos municípios de Guaíra/SP, Piedade/SP (mídia especializada) e Irani/SC e os cálculos realizados consideraram a quantidade estimada pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina, a qual é significativamente superior à quantidade prevista nas mencionadas atas, bem como, não houve análise sobre a incidência de tributo e observados os potenciais de economia de escala.

Segundo as manifestações, o processo de adesão foi instruído com Análise Técnica de Vantajosidade, nos termos da Instrução Normativa SEA n.º 09/2024 e respeitando a Nota Técnica n.º 1 deste TCE/SC.

O documento foi inserido à fl. 462 do processo SED 186175/2024 (juntado pela DLC à fl. 1624) e segue abaixo.

**Análise de vantajosidade para ADESAO da Ata de Registro de Preços a ARP nº023/2024 - Processo nº 2023.0000.610.1479**

Valores Registrados							Análise de Preço		
ITEM	Código	Descrição	Fornecedor	Valor Registrado	Quantidade	Valor Total	Preço Registrado	Preço Estimado	Economia Estimada
01	031038189 - Camiseta 031003106 - Calça	KIT A (Camiseta e Calça)	EBN Comércio, Importação e Exportação Ltda	R\$ 99,86	294.292	R\$ 29.387.999,12	R\$ 99,86	R\$ 138,80	R\$ 11.459.730,48
02	21385092	Kit D (Jaqueta - Ampla Concorrência)	EBN Comércio, Importação e Exportação Ltda	R\$ 56,98	154.292	R\$ 8.791.558,16	R\$ 56,98	R\$ 87,34	R\$ 4.684.305,12
03	21385092	Kit D (Jaqueta - ME e EPP)	Consórcio Impactex No-La	R\$ 53,37	140.000	R\$ 7.471.800,00	R\$ 53,37	R\$ 87,34	R\$ 4.755.800,00
						<b>R\$ 45.651.357,28</b>			<b>R\$ 20.899.835,60</b>

Entende-se que persiste a omissão quanto à demonstração da vantajosidade da adesão à ARP de Goiás em comparação à realização de licitação própria.

A vantagem da adesão foi definida unicamente com base nas 3 (três) atas citadas e sem a análise de aspectos essenciais mencionados acima.

Ainda, sobre as 3 Atas consideradas pela SED, a DLC registrou

inicialmente a ausência de dados no ETP e no processo, informações como data, quantitativo (Relatório DLC - Item 7. Estimativa do valor da contratação - fl. 1327).

Consta do comparativo de soluções da Unidade que a aquisição por meio de SRP não atende e a adesão à ARP atende, porém como já mencionado por esta Diretoria no relatório anterior (fl. 1150), sem estudo que embase o suposto atendimento.

Oportuno anotar que estava em andamento na Unidade o Processo SED 00160204/2023, autuado em 17.10.2023, que resultou no Pregão Eletrônico n.º 521/2024, o qual foi revogado sob a justificativa do deferimento de impugnação e de necessidade de nova instrução processual a ser realizada a partir de estudos que reflitam de forma mais precisa a necessidade da Administração, sob pena de ensejar ofensa ao princípio da eficiência e ao interesse público. Logo após a publicação da revogação do Pregão, ocorrida em 21.11.2024 (fls. 943-945), a Unidade autuou o processo de adesão, em 22.11.2024 (fl. 946), com escolha da solução já definida no Documento de Oficialização da Demanda, fls. 950-953, assinado digitalmente em 02.12.2024.

Necessário ressaltar que no tópico comparativo dos processos do relatório inicial desta Diretoria, vantajosidade da adesão (item 2.2.7 – fl. 1337 e ss.), foram registradas diferenças significativas entre os uniformes pretendidos por meio do processo de adesão à Ata de Registro de Preços de Goiás e os previstos no processo de Pregão Eletrônico que estava em curso na Secretaria de Estado da Educação, sem qualquer embasamento ou justificativa.

É uma das questões que permanece diante das manifestações: qual seria a vantagem em se adquirir uniformes com diferenças de composição tão significativas entre a pretendida adesão à Ata de Goiás e o pregão eletrônico, que inclusive gerou impugnações e a revogação da licitação anteriormente em andamento na Secretaria de Estado da Educação.

Por qual razão a Unidade Gestora não retificou o edital para definir uniformes com essas novas composições, baseada nos alegados estudos que reflitam de forma mais precisa a necessidade da Administração?

Conforme Marçal Justen Filho<sup>4</sup>:

Por decorrência da implantação, revisão e controle do planejamento

<sup>4</sup> Justen Filho, Marçal. *Comentário à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

adotado, deve-se inferir que o órgão ou entidade não necessitaria recorrer à situação diferenciada da “carona”. Caber-lhe-ia promover o próprio SRP ou manifestar a sua intenção de participar de SRPs organizados por outras unidades administrativas.

#### Prossegue:

Logo, deve-se presumir que a necessidade de aderir supervenientemente a uma ata de registro de preços decorre ou da falha de planejamento ou de evento superveniente que gerou a necessidade não prevista originalmente.

A justificativa elaborada pela entidade ou órgão não participante deverá expor as razões que conduziram à necessidade em questão.

Na descrição da solução escolhida consta informação de que “A presente Ata supri/atende as necessidades atuais quanto a demanda de uniformes escolares para os alunos dos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental e Programa Cívico-Militar da Rede Estadual de Ensino” (fl. 1150) e “que a modalidade apresentou ser mais eficaz devido a eficiência, economia e agilidade do processo, bem como a vantajosidade da adesão, conforme pesquisa de preço realizada que demonstram que os valores da Ata de Registro de Preço estão adequados à realidade de mercado”.

No entanto, essa informação e outras constantes do processo não são coerentes com o pregão eletrônico anteriormente em andamento e com as suas respectivas exigências.

Tampouco, com a afirmação da Sra. Marisa Basei, feita para justificar a revogação do pregão eletrônico (fl. 930):

A motivação da revogação do certame ocorre em razão da necessidade de nova instrução processual a ser realizada a partir de estudos que reflitam de forma mais precisa a necessidade da Administração, de modo a continuidade do certame, do modo como está, pode ensejar ofensa ao princípio da eficiência e ao interesse público, combinado com o juízo de conveniência e oportunidade que incide sobre o caso, resguardando assim, o interesse público.

Diverso do que acima colocado, assim como considerando a justificativa descrita no processo SGPe n.º SED 186175/2024, não foram identificados estudos que reflitam com precisão a real necessidade da Administração que a conduziu a optar pela adesão, que, como identificado, possui diferenças importantes na composição dos uniformes, ausência de justificativa consistente contendo as razões que conduziram à escolha da adesão e a não realização/continuação de licitação própria e falha na pesquisa de preços, haja vista a necessidade de demonstrar que os valores registrados estão

compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23.

Necessário ressaltar que a tabela de análise de vantajosidade apresentada à fl. 1443 não é um documento que pode ser considerado suficiente para comprovar a vantagem da adesão, bem como seus dados foram objeto de contestação pela Diretoria de Informações Estratégicas, bem como não foi observada a economia de escala, e as quantidades previstas nas atas municipais são substancialmente inferiores às pretendidas pelo Estado.

**Relativo à pesquisa de preços**, de acordo com o Estudo Técnico Preliminar (fl. 1149) e Ofício n.º 0093/2025/SED/DIEN, fls. 1163-1166, teve-se a informação inicial de que se utilizou (unicamente) para efeitos de comparação e justificativa, informações de atas dos municípios de Guaíra/SP, Piedade/SP e Irani/SC, que em conformidade com os dados anexados ao processo no SGPe, são em quantidades significativamente inferiores às pretendidas pela Secretaria de Estado da Educação (análise do quantitativo mais abaixo), não podendo ser entendidas como um referencial aceitável, considerando ainda o fator economia de escala, nos termos do arts. 18, § 1º, IV e 23, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021.

Observa-se que após o ETP (fls. 1142-1161), também foram mencionados como referência de preços as atas de registro de preços dos municípios de Queiroz/SP e de Rio do Sul/SC (dados juntados às fls. 1875-1911 e 1912-1923, após o parecer da Assessoria Jurídica), conforme documento de Instrução de Pesquisa de Preços às fls. 1469-1472, o que foi mencionado pela DIE e pela Senhora Relatora.

A Diretoria de Informações Estratégicas analisou a pesquisa de preços realizada pela Secretaria de Estado da Educação (fls. 1370 e ss.):

Nota-se que a pesquisa de preços apresentada contemplou 5 fontes:

- ARP PE 151/2023 do município de Guaíra [SP]
- ARP PE 8/2024 do município de Piedade [SP]
- ARP PE 10/2024 do município de Queiroz [SP]
- ARP PE 13/2024 do município de Irani [SC]
- ARP PE 53/2024 do município de Rio do Sul [SC]

Logo se nota incoerência na seleção das fontes de consulta para a aquisição pretendida. As fontes incluem municípios, em maioria de outros estados da federação, sem evidência metodológica clara, além de desconsiderar compras de porte semelhante realizadas por estados, o que poderia refletir melhor a economia de escala. Além disso, não se identificou no processo se houve pesquisas mais amplas em outras fontes disponíveis, como o próprio portal de compras de SC ou o sistema Farol do TCE/SC, que permitiria compreender melhor o mercado local.

[...]

Verifica-se que a pesquisa de preço do Estado adotou a mediana

como referência de valor, resultando num preço para a camiseta, por exemplo, de R\$ 24,19, que é 59,1% superior ao de Rio do Sul. Se a média fosse adotada, em contrapartida, o valor seria de 23,90, o que ainda assim seria 57,2% superior ao menor valor apresentado.

[...]

Na análise, observou-se que a amostra de preços utilizada é reduzida, composta por poucas fontes. Além disso, o coeficiente de variação calculado foi de 28,8% no exemplo da camiseta, o que não caracteriza dispersão significativa a ponto de justificar necessariamente a adoção da mediana como medida de tendência central preferencial em detrimento da média aritmética simples.

Ademais, o valor resultante da mediana fixou-se em patamar 59,1% superior ao menor preço pesquisado (ARP de Rio do Sul, SC) da camiseta, o que demonstra um distanciamento relevante frente ao preço mais competitivo apurado. Caso fosse utilizada a média aritmética, o valor de referência seria de R\$ 23,90, o que, embora ainda elevado frente ao menor preço, demonstraria maior economicidade para a Administração Pública, conforme preconizam os arts. 11 e 18 da referida Lei.

Os outros itens também evidenciam inconsistências semelhantes. No caso da calça, por exemplo, o menor preço apurado foi de R\$ 28,00 (inciso II do §1º do art. 23 - contratações similares feitas pela Administração Pública).

Contudo, a mediana utilizada no processo licitatório foi de R\$ 45,00, valor aproximadamente 60,7% superior ao menor preço pesquisado. A média aritmética simples apurada, de R\$ 44,57, ainda que inferior à mediana, permanece 59,5% acima do menor valor identificado, indicando a necessidade de análise crítica acerca da composição do orçamento.

Por fim, no caso do agasalho, o menor preço encontrado foi de R\$ 42,00, enquanto a mediana considerada no orçamento foi de R\$ 87,34, valor 107,9% superior ao menor preço obtido na pesquisa. A média aritmética simples calculada, de R\$ 73,85, também apresentou um acréscimo expressivo de 75,8% em relação ao menor valor disponível no mercado, demonstrando distanciamento significativo dos preços orçados frente aos valores mais competitivos identificados nas fontes pesquisadas.

Para além da análise acima, outro ponto importante avaliado pela referida Diretoria refere-se à incidência de tributos, aspecto de elevada importância em uma pesquisa de preços e que foi desconsiderado pela Unidade Gestora, e, que, como apontado, torna toda a comparação inconsistente.

De acordo com a DIE, os preços previstos nas contratações municipais foram confrontados com o preço da ARP de Goiás sem a previsão de ICMS.

Nessa diretriz:

Ao adotar pesquisas de itens comprados por municípios, por exemplo, tipicamente os valores serão apresentados com a incidência do imposto estadual. Assim, para uma comparação realística, há que se considerar – mesmo que de forma simulada – a mesma incidência tributária.

Nesse sentido, a legislação determina que a venda de bens móveis, como roupas e uniformes, é considerada uma operação de circulação de mercadorias, fato gerador do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), conforme estabelece a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir). Isso se aplica mesmo quando o comprador é um município. O artigo 2º, inciso I, da LC nº 87/1996 define que o ICMS incide sobre

operações relativas à circulação de mercadorias, independentemente de quem seja o adquirente:

[...]

Embora o município não seja contribuinte do ICMS, ele é o comprador. O imposto incide sobre a operação de venda realizada pela empresa fornecedora, que deve embutir o ICMS no preço final do produto.

Como colocado pela referida Diretoria, chama a atenção a utilização de fontes de preços oriundos de contratações municipais, extraídas do PNCP e mídia especializada, que na planilha comparativa foram confrontados com o preço da ARP de Goiás sem a previsão de ICMS.

Prossegue:

No processo administrativo, há inclusive um quadro que demonstra preços com e sem ICMS no caso dos kits C e D (fls. 1245-1246), mas não se observando o mesmo para os kits A e B. Além disso, nota-se observação, na sequência do mesmo documento, de que a alíquota seria de 17%, se não fosse o caso de isenção.

[...]

Portanto, resta claro que, para a análise ser pertinente, faz-se necessário considerar preços equivalentes, que avaliaria a ARP de Goiás tomando seus preços em caso de incidência do tributo, igualmente à pesquisa conduzida anteriormente, que tomou os preços municipais tributados com ICMS.

[...]

A simples readequação metodológica já demonstra que a vantajosidade apontada (Ofício 3393/2024/SED/DIEN – fls.976-978) ficaria reduzida, caso mantidos os demais aspectos, também evitados de vícios, conforme já apontado anteriormente.

[...]

Independentemente dos cenários simulados anteriormente, o menor preço da pesquisa (Rio do Sul/SC) é consideravelmente inferior ao da ata pretendida, o que, por si só, já requer análise crítica da amostra aplicada. Ao contrário do que aqui se demonstra, a SED/SC reforçou a vantajosidade da adesão à ARP-GO, indicando que estaria economizando recursos públicos.

Nesta questão, que envolve a incidência do ICMS, não deve prosperar a breve alegação dos Requeridos de **(i)** que os preços foram confrontados sem previsão de ICMS, **(ii)** que se desconhece quais os parâmetros de cálculo que foram utilizados (fl. 1467) e **(iii)** que o comparativo de preços deve se dar nas mesmas condições e parâmetros disponíveis a todos, para que então possamos chegar a um comparativo mais fidedigno, já que a impossibilidade de comparar as plataformas amplamente consultadas e o sistema Farol TCE/SC, causa prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

Não há na manifestação suporte, análise que sustente a referida alegação dos Requeridos (fls. 1444 e 1457).

Analisando todo o processo, observa-se ao menos uma elevada e

permanente negligência dos responsáveis, que se iniciou através da definição da escolha da contratação do objeto por meio da adesão à Ata de Goiás no Documento de Oficialização da Demanda (fls. 950-952), sem a realização de estudo técnico prévio.

Ainda, a DIE realizou pesquisa própria em preços disponíveis no Farol TCE, e, em preços praticados durante o ano de 2024, com base em pesquisas de notas fiscais emitidas para entes públicos de Santa Catarina.

Com base na pesquisa realizada por meio do sistema Farol TCE/SC e considerando que os preços dos produtos pesquisados já contemplam a tributação do ICMS, chegaram à seguinte apuração:

Quadro 10: Apuração dos kits – Farol TCE/SC - Considerando ICMS

Kit	Itens	Média Farol	Mediana Farol	ARP GO
A	2 camisetas e 2 calças	93,74	90,39	120,31
D	1 jaqueta	31,09	29,84	68,65

Fonte: Farol – TCE/SC – Pesquisa por produto – 2024; Processo SED 00186175/2024 - ETP

Em conclusão expôs que:

**A comparação permite concluir que os preços praticados pela ARP-GO estão substancialmente superiores aos encontrados na pesquisa realizada por meio do sistema Farol TCE/SC.** No Kit A, composto por 2 camisetas e 2 calças, a média dos preços encontrados no Farol (com ICMS) é de R\$ 93,74, enquanto a ARP-GO representaria R\$ 120,31, diferença de 28,4%. Tomando a mediana por base, o número é ainda maior: 33,2%. Já o Kit D, composto por 1 jaqueta, a média dos preços no Farol é de R\$ 31,09, com a ARP-GO apresentando R\$ 68,65, resultando em 120,9% de diferença ou 129,7% se considerada a mediana dos valores.

Grifou-se

Portanto, os preços praticados na ARP de Goiás, que são objeto do processo de adesão pela Secretaria de Estado da Educação, estão significativamente acima conforme apurado na pesquisa efetuada pela DIE, seja considerando a média ou seja levando em consideração a mediana.

Em relação à pesquisa por meio de notas fiscais, a análise efetuada resultou nos quadros abaixo, que demonstram que o kit A encontra-se 61,49% mais caro na ata de Goiás, e, que o kit D está 61,72% mais caro:

Quadro 15: Pesquisa de Preços – NFe

Item	Média NF	Mediana Processo SED
Camiseta	15,67	24,19
Calça	21,58	45,00
Jaqueta	42,45	87,34

Fonte: Painéis de Controle Externo TCE/SC – Notas Fiscais – 2024 – Por objeto

Quadro 16: Apuração dos kits – NFe - Considerando preços com ICMS na ARP-GO

Kit	Itens	Média NF	ARP GO
A	2 camisetas e 2 calças	74,50	120,31
D	1 jaqueta	42,45	68,65

Fonte: Painéis de Controle Externo TCE/SC – Notas Fiscais – 2024 – Por objeto

### Destacou:

o que se propõe nesta avaliação não é demonstrar um piso ou um teto de preços, mas evidenciar valores possíveis de serem obtidos no mercado, por terem sido praticados recentemente por unidades gestoras no estado de SC.

Por fim, não há como desconsiderar a magnitude da aquisição pretendida pela SED/SC, com quantitativos elevados e que, possivelmente, obteria maiores descontos em um ambiente plenamente competitivo, tendo vista a oportunidade de ampliar as vantagens oriundas da economia de escala, trazendo maior vantagem à administração pública.

Segue o quadro com os valores totais da pesquisa considerando a incidência do ICMS:

Quadro 17: Valores totais dos kits – Considerando ICMS

Kit	Itens	Total Média NF	Total Média Farol	Total ARP GO
A	2 camisetas e 2 calças	22.101.021,00	27.808.720,92	35.690.923,98
D	1 jaqueta	12.593.132,10	9.223.097,22	20.365.571,70
Total		34.694.153,10	37.031.818,14	56.056.495,68

Fonte: Painéis de Controle Externo TCE/SC – Notas Fiscais – 2024 – Por objeto; Farol – TCE/SC – Pesquisa por produto – 2024; Processo SED 00186175/2024 - ETP

### Concluiu:

Os valores demonstrados consideram os valores unitários para as quantidades pretendidas para cada kit (296.658), considerando a incidência de ICMS. **A diferença a maior no caso da ARP-GO representa R\$ 21.362.342,58 quando se compara às notas fiscais e R\$ 19.024.677,54 se comparado ao Farol.**

**Portanto, conclui-se que o processo de orçamentação conduzido pela SED/SC contém substanciais lacunas, deixando de considerar questões tributárias, pesquisas de preços no estado e outras contratações estaduais similares. Além disso, demonstra-se potencial economicidade se um processo competitivo for conduzido adequadamente, conforme restou demonstrado nas contratações avaliadas. Assim, o prosseguimento do processo de adesão à ARP poderá constituir dano ao erário, o que ensejaria a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos. Grifou-se**

Isso colocado, verifica-se que em razão do Parecer Jurídico n.º 139/2025/GE/NUAJ/SED/SC (fl. 1822), os dados das fontes foram juntados ao processo: PNCP (fls. 474-585 e fls. 699-747 no SGPe – fls. 1639-1752 e fls. 1876-1911 e 1912-1923 destes autos), mídias especializadas (fls. 586-614 no SGPe – fls. 1753-1782 destes autos), banco de preços (fls. 615-652 no SGPe – fls. 1783-1821 destes autos).

A juntada dos documentos foi assinada pela Sra. Simone Kilkamp, em 20.03.2025.

Analisando os dados das atas juntadas, observa-se que na Ata de Registro de Preços de Guaíra/SP (fls. 1639-1651) consta quantidade bastante inferior à pretendida pela Secretaria de Estado da Educação, são 4 (quatro) itens com 8.182 unidades (bermuda masculina, bermuda feminina, jaqueta escolar, calça escolar) e 1 (um) item 16.364 unidades (camiseta manga curta), possuindo o valor total homologado de R\$ 2.271.093,70 (fls. 1639-1641).

Outro aspecto que sobressai é que na Ata do município de Guaíra encaminhada não há informações sobre a composição dos uniformes, notando-se também que todos os itens são de marca própria.

Já a Ata final de Registro de Preços do município de Irani/SC (fls. 1652-1751), composta por 14 itens, envolveu a quantidade de 500 a 2.800 unidades de cada item, valor total estimado de R\$ 1.587.683,00.

Com uma quantidade igualmente pequena, a Ata de Registro de Preços do município de Piedade (pesquisa em mídia especializada) envolveu 3 lotes, 10 itens, possuindo estimativa de consumo anual de 3 mil a 12 mil unidades e valor total de R\$ 3.075.600,00 (fls. 1756 e 1770).

Os dados obtidos da licitação do Município de Queiroz (fls. 1876-1911) não diferem das demais atas utilizadas para efeitos de comparação de vantajosidade e pesquisa de preço, as quantidades vão de 100 a 800, possuindo o valor total de R\$ 101.249,99 (cento e um mil e duzentos e quarenta e nove reais e noventa e nove centavos), envolvendo 4 itens: bermuda masculina, short, jaqueta e calça, as quais ainda possuem características distintas da pretendida por meio do processo de adesão à Ata de Goiás pela SED.

Da mesma forma, de acordo com os dados da Ata de Registro de Preços do Município de Rio do Sul/SC, as quantidades vão de 400 a 1.600 itens,

possuindo o valor total de R\$ 117.520,00 (cento e dezessete mil quinhentos e vinte reais e zero centavos).

Cumpra registrar, a respeito da Ata de Rio do Sul, que foi observado pela DIE que o valor da mediana no cálculo realizado pela SED/SC fixou-se no patamar de 59,1% superior ao menor preço pesquisado - ARP de Rio do Sul, item camiseta -, e que se a média fosse adotada o valor seria 57,2% superior ao valor registrado na licitação do município de Rio do Sul.

Ressalta-se que, o processo não contém qualquer consideração ou informação acerca dos aspectos relacionados à tributação (ICMS), sendo que, no caso da Ata de Registro de Preços de Goiás, conforme exposto pela Diretoria de Informações Estratégicas, foi aplicada a isenção do imposto (fl. 1374).

O artigo 23 da Lei n.º 14.133/2021 determina que o valor estimado de uma contratação deve ser compatível com os valores de mercado, considerando fontes constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas as potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Portanto, a Administração deve verificar se os preços estão alinhados aos praticados no mercado, prevenindo a possibilidade de sobrepreço e superfaturamento.

Como observado por esta Diretoria, no item 7 do Estudo Técnico Preliminar constou a informação de 3 Atas obtidas como referência, porém, até então não constavam dos autos dados sobre elas (fl. 1327).

Tendo em vista o exposto, entende-se que as defesas apresentadas não afastam a irregularidade descrita no **item 2.1.1** da Decisão GCS/SNI-265/2025, haja vista a permanência da ausência de justificativa da vantajosidade da adesão e a ausência de demonstração de que os preços praticados estão compatíveis com o mercado, após realização de ampla pesquisa, em desconformidade com os artigos 23 e 86, § 2º, I e II da Lei n.º 14.133/2021 e com o Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas, sendo um dos motivos pelos quais sugere-se à Senhora Relatora a declaração de irregularidade do Processo SGPe n.º SED 186175/2024.

#### **Análise do Item 2.1.2 da audiência**

Em relação à ausência de parecer da Assessoria Jurídica, **item 2.1.2**, os requeridos afirmam que:

Diferentemente do que foi apontado, houve manifestação da Procuradoria Geral do Estado, feita através do Parecer Jurídico n.º 139.2025 (fls. 466-472), que opinou pela possibilidade jurídico-formal de prosseguimento, desde que observadas as recomendações pontuadas.

Que o parecer destacou também a necessidade de cumprimento do Decreto Estadual n.º 509/2024 e da Instrução Normativa n.º 07/2024 da SEA, que orienta os documentos que são necessários para instruir o processo de adesão à Ata de Registro de Preços. 1458

Que após a análise acerca da legalidade da Adesão o processo foi devolvido para a diretoria técnica (DIAD) para cumprimento das recomendações constantes do Parecer Jurídico.

Destacam a argumentação explanada no Parecer Jurídico n.º 139/2025/PGE/NUAJ/SED/SC (fls. 1458-1461), que nele foram analisados todos os aspectos relevantes e essenciais, previstos na Lei de Licitações, no Decreto Estadual n.º 509/2024 e na Instrução Normativa SEA n.º 07/2024. Afirmam que a exigência prevista no art. 55, § 4º da Lei n.º 14.133/2021 foi observada em sua plenitude e que após a emissão do Parecer os autos retornaram para a Diretoria afeta à matéria.

#### Segue a análise.

Quanto à referida restrição, foi juntado aos autos do processo no SGP-e o Parecer n.º 139/2025/PGE/NUAJ/SED/SC, assinado em 18.03.2025, da Assessoria Jurídica (fls. 1630-1636 destes autos), cujo assunto refere-se à solicitação de análise de minuta de Termo de Adesão à Ata de Registro de Preços.

No referido documento consta recomendação de juntada aos autos da memória de cálculo do valor estimado e documentos de suporte, pois não foram localizados nos autos (fl. 1627), embora mencionados no Documento de Instrução de Pesquisa de Preços (fls. 1626-1629). Além dessa, foram realizadas outras 6 recomendações.

De acordo com o parecer, a manifestação toma/tomou por base os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo, não adentrando em aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisando aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, como estimativa de preço, termo de referência, natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto do certame, ou ainda, dados constantes em planilhas ou índices econômicos ou contábeis contidos nos autos.

Nesse contexto, opinou pela possibilidade jurídico-formal de prosseguimento do Termo de Adesão à Ata de Registro.

Isso posto, observa-se que após a recomendação do órgão de assessoramento jurídico, a Unidade anexou os documentos que deram suporte à pesquisa de preços (fls. 1638-1923).

Considerando, portanto, a realização e anexação do parecer jurídico pelo órgão de assessoramento da Unidade Gestora, opina-se por afastar a referida restrição.

### **Análise do Item 2.1.3 da audiência**

Sobre o Termo de Referência, **item 2.1.3** da audiência, argumentaram:

Note que, diferentemente do órgão participante, que registra sua necessidade ainda na fase de planejamento da contratação, integra a ata de registro de preços e pode exigir do fornecedor que celebre o contrato, o órgão não participante precisa comprovar a vantagem da adesão à ata, a compatibilidade dos valores registrados com os de mercado, e depende de prévia aceitação tanto por parte do gerenciador como do fornecedor, consoante previsto no art. 86, §2º da Lei 14.133/21.

Desta forma, não há como exigir do órgão não participante a construção de um Termo de Referência em razão do processo licitatório que resultará na ata já estar concluído, mas, uma vez confirmada a adesão, caberá ao “carona” cumprir as regras contidas no Termo de Referência da licitação que resultou na ata de registro de preços aderida. Ademais, a Lei nº 14.133/2021 não exige um novo Termo de Referência para adesão a uma Ata de Registro de Preço.

Na mesma toada, a Instrução Normativa SEA nº 07/2024, em seu art. 2º, não prevê a exigência do Termo de Referência por parte do órgão não participante, sendo considerados suficientes: ETP, justificativa de quantitativos, aceites do fornecedor e do órgão gerenciador, dotação orçamentária, parecer jurídico, edital e demais anexos<sup>1</sup>.

Por fim, o processo em questão se valeu do Termo de Referência da Ata de Registro de Preços de Goiás, que está devidamente instruído com especificações técnicas, laudos, prazos, exigências de qualidade e amostras físicas, garantindo a aderência às necessidades da SED/SC, o que afasta qualquer alegação de omissão ou irregularidade nesse ponto.

Entretanto, frise-se, não houve a perfectibilização da adesão à Ata de Registro de Preços, não configurando qualquer prejuízo ao erário.

### Segue a análise.

Embora entenda-se pela necessidade, relevância do Termo de Referência em processo de adesão à ata de registro de preços, em consonância também com o entendimento de alguns autores<sup>5</sup>, não há até o momento previsão legal, ato interno

---

<sup>5</sup> Nesse sentido: Joel de Menezes Niebuhr, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Ronny Charles Lopes de Torres, Matheus Carvalho.

da Unidade Gestora ou posicionamento firmado por este Tribunal de Contas exigindo a elaboração do documento.

Nesse contexto, ainda que se compreenda como recomendável — e até necessária — a elaboração do termo de referência em casos de adesão à Ata de Registro de Preços, sugere-se o afastamento da restrição apontada.

### **2.3. Alegações de defesa do Sr. Cristiano Gabriel Brum, Diretor de Administração**

A possível irregularidade atribuída ao requerido é a seguinte:

Estudo Técnico Preliminar incompleto e informação genérica endossando indevidamente o ETP que foi elaborado: ausência no ETP de justificativa técnica e econômica da escolha de um modelo em detrimento do outro, ausência de informação sobre as atas utilizadas como referência para o valor da contratação, ausência de informação sobre as especificidades do objeto que se pretende adquirir, com a demonstração de adequação às necessidades, inclusive no que tange a prazos, quantidade e qualidade, em violação ao art. 18, I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas.

Em sua manifestação, o Sr. Cristiano Gabriel Brum informa que a Secretaria de Estado da Educação suspendeu a adesão à Ata de Registro de Preços (fls. 1483-1484), conforme determinação constante da decisão GCS/SNI nº 265/2025.

No mérito, alega que, de acordo com o próprio processo de adesão à Ata de Registro de Preços n.º 023/2024, o ETP foi elaborado com fundamentação técnica, comparativo econômico e comprovação de vantajosidade.

Afirma que a Administração não se limitou a apresentar uma opção genérica.

Argumenta que:

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), elaborado no âmbito do processo SED 186175/2024, descreve o problema a ser resolvido – a urgente necessidade de aquisição de uniformes escolares para os estudantes da rede pública estadual – não como mero fornecimento de vestuário, mas como política pública de inclusão, segurança, identidade e permanência escolar, pautada na identidade estudantil. Trata-se, portanto, de demanda com repercussões sociais e pedagógicas relevantes, o que por si só já impõe soluções administrativas céleres, eficazes e eficientes.

[...]

foram identificadas duas possíveis alternativas para a contratação: a realização de um novo processo licitatório, na forma de Sistema de Registro

de Preços (SRP), ou a adesão a uma ARP já formalizada por outro ente federativo. A partir dessa prospecção, optou-se pela segunda alternativa – a adesão à ARP de Goiás – por ter se demonstrado, de maneira objetiva e comprovada, como a opção mais vantajosa sob os aspectos econômico, logístico e operacional.

Nesse sentido, a pesquisa de preços realizada pelo setor técnico da Secretaria de Estado da Educação fundamentou-se nas consultas do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), obtendo ARPs vigentes de outros entes federativos, nos banco de preços, nas mídias especializadas, conforme autos processuais SED 186175/2024.

No item 8 do ETP, cumpre assinalar, ainda, que realizou-se o comparativo das soluções apresentadas no item 6, elencando os requisitos necessários para análise e escolha da proposta mais vantajosa, entre as opções SRP e ARP

Expõe que devem ser considerados ganhos administrativos e operacionais decorrentes da adesão, evitando-se o desgaste natural e risco jurídico da realização de um novo certame licitatório, que poderia ser frustrado por recursos, ausência de propostas ou impugnações. Sustenta, que se garantiu agilidade na contratação e padronização da entrega dos materiais, fator crucial para que os uniformes estejam à disposição dos alunos no início do ano letivo.

Que no item 9 do Estudo Técnico Preliminar:

ressaltou-se que os valores da Ata de Registro de Preços estavam mais adequados à realidade do mercado, tomando como base ampla pesquisa realizada já demonstrada nos autos, o que demonstra a observância do ente ao art. 18, §1º, inciso V da Lei nº 14.133/2021, já que foi i) feito levantamento de mercado; ii) realizada comparação entre as alternativas possíveis para se alcançar o objetivo da Administração; iii) feita justificativa técnica e econômica, com base na própria pesquisa de preços, no levantamento mercadológico, e na necessidade e no interesse públicos dispostos no item 2 do ETP

Que assim, ao endossar o ETP e apoiar a escolha do modelo de adesão, atuou com base em dados objetivos, em estudo técnico elaborado por equipe qualificada e dentro dos limites da legalidade e da boa-fé administrativa, não havendo que se falar em ausência de justificativa técnica ou econômica, tampouco endosso indevido.

Também:

Das ARPs utilizadas na pesquisa de preços, análise e verificação da pesquisa de preços, registra que os dados coletados apontaram que o valor global da adesão era substancialmente inferior ao estimado em alternativas analisadas, cujos valores superavam, em média, R\$ 75 milhões, diferença de mais de R\$ 30 milhões em favor da Administração Pública.

Que, conforme o item 7 do ETP foram comparados os preços dos kits de uniformes homologados na ARP de Goiás com valores registrados em licitações realizadas pelos municípios de Guaíra, Piedade e Irani.

Argumenta que os preços da ARP goiana revelaram-se significativamente mais baixos, mesmo considerando composições e especificações técnicas semelhantes. Que o comparativo atende ao art. 18 da Lei de Licitações. Sobre a ausência das especificidades do objeto que se pretendia adquirir, afirma que não ocorre, uma vez que as especificações do objeto encontram-se demonstradas no próprio ETP.

Menciona o objeto da ARP e afirma que o Edital de Licitação de Goiás traz no Termo de Referência os laudos, a demonstração das amostras, no tocante à quantidade e a qualidade entre outras informações gerais acerca das especificidades dos uniformes

Informa que os prazos se encontram no item 10 do Anexo I do Termo de Referência.

Que resta demonstrada a observância ao Prejulgado 1895 do TCE/SC e ao art. 18, § 1º da Lei n.º 14.133/2021

Alega, diante dos fatos expostos, que a pasta da Educação observou a legislação, a jurisprudência da Corte de Contas da União - quando demonstrou a compatibilidade com o objeto discriminado na ata e a comprovação da vantagem da adesão com o confronto entre os preços unitários dos bens e referenciais válidos de mercado.

Registra, por fim, que a Diretoria de Administração sempre atuou pautada na legalidade, confiando nas manifestações técnicas da equipe. Que não houve conduta dolosa ou omissiva, tampouco benefício pessoal, sendo certo que os elementos questionados estavam em tramitação ou já haviam sido incluídos no processo administrativo. Que os atos administrativos praticados foram pautados nos pareceres técnicos das áreas competentes e na legalidade, principalmente diante do posicionamento da Procuradoria Geral do Estado, que opinou pela possibilidade da adesão à referida ata.

Segue a análise.

Como aqui já enfatizado e observado no relatório inicial desta Diretoria de Licitações e Contratações, o Documento Oficialização da Demanda (fl. 950-953), assinado digitalmente em 02.12.2024, de autoria do Sr. Waldemar Ronssem Junior, Diretor de Ensino e do Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação (fl.

952), a escolha pela adesão à Ata de Registro de Preços de Goiás foi definida antes da elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

Fl. 951:

As especificações da Ata de Registro de Preços a ser aderida atendem as necessidades dos uniformes dos alunos da Rede Estadual de Ensino, com relação aos materiais utilizados, tamanhos e demais medidas. A adesão foi motivada pelas condições vantajosas da mesma, garantindo economia em escala tornando o processo de aquisição ágil e eficaz.

O Estudo Técnico Preliminar (fls. 1142-1162), cuja equipe de planejamento foi composta pelas Sras. Marisa Basei, Lidiane Ventura Fraga e Simone Kilkamp, foi assinado digitalmente pelas Sras. Simone Kilkamp e Marisa Basei, respectivamente, nos dias 17.01.2025 e 20.01.2025 (fl. 1162).

O Sr. Cristiano Gabriel Brum, um dos autores do Ofício n.º 3393/2024/SED/DIEN, de 3 de dezembro de 2024 (fls. 976-978) e do Ofício n.º 0093/2025/SED/DIEN, de 13 de janeiro de 2025 (fls. 1163-1165), este último assinado digitalmente nos dias 17.01.2025, 20.01.2025 e 20.01.2025, buscou nos citados documentos justificar a vantagem de adesão à ARP, demonstrar a compatibilidade de valores, validando Estudo Técnico Preliminar que foi elaborado.

Nota-se que os referidos ofícios possuem data anterior à assinatura digital do ETP, havendo, no entanto, “correspondência” com o ETP na data da assinatura digital quanto ao Ofício n.º 0093/2025/SED/DIEN.

Em ambos os ofícios foi informada economia entre 46,39% a 76,53%, em lotes a serem fornecidos pela empresa EBN Comércio, Importação e Exportação Ltda.

De igual forma, foi informado que a pesquisa de preços teria respeitado a Instrução Normativa n.º 09/2024 da SEA, buscando-se junto ao Portal Nacional de Compras 02 (duas) Atas de Registros de Preços e em mídia especializada, obtendo-se 01 (uma) Ata de Registro de Preços, que serviu para comparação dos preços.

Nesse ponto, como consignado no relatório desta Diretoria, e também observado pela Diretoria de Informações Estratégicas, não constam/constavam do ETP, do Processo SED 00186175/2024, os respectivos dados das Atas (ausência de informação sobre as atas utilizadas como referência para o valor da contratação - item 2.2.1 da audiência designada), como a data das Atas, quantitativo de contratação delas (economia de escala), revelando falta de transparência, infração aos artigos 23 e 86, § 2º, I da Lei n.º 14.133/2021.

O Requerido reporta na manifestação (fl. 1492) tão somente o levantamento descrito no ETP, das ARPs publicadas no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) e em mídia especializada, atinente aos municípios de Guaíra, Piedade e Irani. Menciona que os preços da ARP goiana se revelaram significativamente mais baixos e que a escolha da adesão decorreu de uma análise de custo-benefício favorável e mensurável, legítima, atendendo, portanto, ao disposto no art. 18 da Lei n.º 14.133/2021.

Frisa-se que o ETP elaborado, assinado digitalmente em 17.01.2025 e 20.01.2025, não foi instruído na ocasião com os documentos que o sustentam.

Em momento posterior, com data de assinatura digital de 13.03.2025, foi anexada planilha de preço estimado, análise de vantajosidade da adesão e documento de instrução de pesquisa de preços (fls. 1622-1629). A juntada das fontes da pesquisa de preços foi assinada digitalmente em 20.03.2025 (fls. 1639-1821 e 1876-1923).

Portanto, anteriormente à juntada das referidas informações e documentos, o Sr. Cristiano Gabriel Brum, Diretor de Administração e a Sra. Marisa Basei, Gerente de Administração Escolar, avalizaram o Estudo Técnico Preliminar, conforme ofícios 3393/2024/SED/DIEN e 0093/2025/SED/DIEN.

As concisas informações constantes do ETP e os documentos anexados não permitem concluir que o ETP foi adequadamente produzido e que foi feita a melhor escolha.

O ETP já nasceu com sua solução definida, **(a)** sem considerar licitação própria (havia anteriormente licitação em curso na Unidade, a qual foi revogada), **(b)** sem considerar a composição dos uniformes pretendidos, **(c)** com pesquisa de preços inconsistente (sem considerar economia de escala, tributação e com a utilização de atas municipais com quantidade pequena de cada item para efeitos de comparação com a quantidade pretendida).

Por sua vez, o artigo 18, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021, dispõe que o estudo técnico preliminar deve evidenciar o problema a ser resolvido e sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. O artigo 18, I dispõe que o estudo técnico deve caracterizar o interesse público envolvido.

Conforme item 3, a, do Prejulgado 1895 deste Tribunal, para a adesão, devem ser respeitados alguns requisitos essenciais, dentre os quais se destaca a

necessidade de o órgão não participante elaborar estudos preliminares que evidenciem as especificidades do objeto a ser adquirido, bem como sua adequação às necessidades do órgão, inclusive quanto a prazos, quantidades e qualidade.

Diante da manifestação do requerido, e, em conformidade com a alínea b, item 3, do Prejulgado, a demonstração da vantajosidade da adesão em relação aos preços praticados no mercado deve ficar demonstrada após a realização de ampla pesquisa – ocorrência que, no caso analisado, não é constatada.

Nesse contexto, analisando a pesquisa de preços efetuada pela Secretaria de Estado da Administração, em atenção ao Despacho da Sra. Conselheira Relatora, a Diretoria de Informações Estratégicas deste Tribunal de Contas cita que foram utilizadas 5 (cinco) fontes de referência, quase todas de municípios pequenos e de fora do estado: Guaíra, Piedade e Queiroz em São Paulo e Irani e Rio do Sul em Santa Catarina.

De acordo com a DIE:

Logo se nota incoerência na seleção das fontes de consulta para a aquisição pretendida. As fontes incluem municípios, em maioria de outros estados da federação, sem evidência metodológica clara, além de desconsiderar compras de porte semelhante realizadas por estados, o que poderia refletir melhor a economia de escala. Além disso, não se identificou no processo se houve pesquisas mais amplas em outras fontes disponíveis, como o próprio portal de compras de SC ou o sistema Farol do TCE/SC, que permitiria compreender melhor o mercado local.

[...]

o inciso I do §1º do art. 23 não obriga a adoção da mediana como valor de referência para todas as situações. O que se estabelece é a mediana como limite máximo, quando em consulta ao painel de preços ou ao banco de preços, quando aplicáveis, deixando espaço para análise crítica, complementação por outros métodos e a busca pela vantajosidade e compatibilidade com o mercado.

Na análise, observou-se que a amostra de preços utilizada é reduzida, composta por poucas fontes. Além disso, o coeficiente de variação calculado foi de 28,8% no exemplo da camiseta, o que não caracteriza dispersão significativa a ponto de justificar necessariamente a adoção da mediana como medida de tendência central preferencial em detrimento da média aritmética simples.

Ademais, o valor resultante da mediana fixou-se em patamar 59,1% superior ao menor preço pesquisado (ARP de Rio do Sul, SC) da camiseta, o que demonstra um distanciamento relevante frente ao preço mais competitivo apurado. Caso fosse utilizada a média aritmética, o valor de referência seria de R\$ 23,90, o que, embora ainda elevado frente ao menor preço, demonstraria maior economicidade para a Administração Pública, conforme preconizam os arts. 11 e 18 da referida Lei.

Os outros itens também evidenciam inconsistências semelhantes. No caso da calça, por exemplo, o menor preço apurado foi de R\$ 28,00 (inciso II do §1º do art. 23 - contratações similares feitas pela Administração Pública). Contudo, a mediana utilizada no processo licitatório foi de R\$ 45,00, valor aproximadamente 60,7% superior ao menor preço pesquisado. A média aritmética simples apurada, de R\$ 44,57, ainda que inferior à mediana,

permanece 59,5% acima do menor valor identificado, indicando a necessidade de análise crítica acerca da composição do orçamento.

Por fim, no caso do agasalho, o menor preço encontrado foi de R\$ 42,00, enquanto a mediana considerada no orçamento foi de R\$ 87,34, valor 107,9% superior ao menor preço obtido na pesquisa. A média aritmética simples calculada, de R\$ 73,85, também apresentou um acréscimo expressivo de 75,8% em relação ao menor valor disponível no mercado, demonstrando distanciamento significativo dos preços orçados frente aos valores mais competitivos identificados nas fontes pesquisadas.

A DIE observou que a base de comparação de preços produzida pela Unidade Gestora difere da ARP no que tange aos tributos incidentes, o que torna toda a comparação inconsistente:

[...]

verifica-se que a base de comparação de preços difere da ARP no que tange aos tributos incidentes, tornando toda a comparação inconsistente.

Para compras realizadas pelo governo estadual, de fato, poder-se-ia desconsiderar a incidência do ICMS, conforme preconiza o anexo 2 do Regulamento do ICMS1 e o convênio ICMS 26/032, que autoriza os Estados e o Distrito Federal a conceder isenção de ICMS nas operações ou prestações internas destinadas a órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Fundações e Autarquias. Entretanto, convém alertar que os comparativos realizados com a finalidade de orçamentação deveriam estar embasados em preços comparáveis, seguindo tributações compatíveis.

Ao adotar pesquisas de itens comprados por municípios, por exemplo, tipicamente os valores serão apresentados com a incidência do imposto estadual. Assim, para uma comparação realística, há que se considerar – mesmo que de forma simulada – a mesma incidência tributária.

[...]

No processo SED 00186175/2024, chama atenção que se utilizou fontes de preços oriundos de contratações municipais, extraídas do PNCP, mas que na planilha comparativa foram confrontados com o preço da ARP de Goiás sem a previsão de ICMS.

No processo administrativo, há inclusive um quadro que demonstra preços com e sem ICMS no caso dos kits C e D (fls. 1245-1246), mas não se observando o mesmo para os kits A e B. Além disso, nota-se observação, na sequência do mesmo documento, de que a alíquota seria de 17%, se não fosse o caso de isenção.

[...]

Portanto, resta claro que, para a análise ser pertinente, faz-se necessário considerar preços equivalentes, que avaliaria a ARP de Goiás tomando seus preços em caso de incidência do tributo, igualmente à pesquisa conduzida anteriormente, que tomou os preços municipais tributados com ICMS.

Quadro 6: Preços ARP – ICMS

Kit	Itens	ARP GO (com icms)	ARP GO (sem icms)
A	2 camisetas e 2 calças	120,31	99,86
D	1 jaqueta	68,65	56,98

Fonte: Processo SED 00186175/2024 – ETP

Quadro 7: Pesquisa SED/SC X Preços ARP – Considerando ICMS (17%)

Kit	Itens	Pesquisa SED/SC [mediana]	Pesquisa SED/SC [média]	Pesquisa SED/SC [mínimo]	ARP GO
A	2 camisetas e 2 calças	138,38	136,94	86,40	120,31
D	1 jaqueta	87,34	73,85	42,00	68,65

Fonte: Processo SED 00186175/2024 – ETP

Diante disso, a DIE expôs que a simples readequação metodológica já demonstra que a vantajosidade apontada (Ofício 3393/2024/SED/DIEN – fls. 976-978 destes autos) ficaria reduzida, caso mantidos os demais aspectos, também evitados de vícios.

Afirmam também que para se obter uma comparação possível, os valores poderiam ser calculados descontando a alíquota do ICMS dos itens pesquisados, entretanto seria necessário conhecer os detalhes tributários relacionados a cada uma das operações pesquisadas, uma vez que as incidências podem não ser uniformes.

Sustentam que independente dos cenários, o menor preço da pesquisa, de Rio do Sul, Santa Catarina, é consideravelmente inferior ao da ata pretendida, o que, por si só, já requer análise crítica da pesquisa aplicada.

Cumpram destacar, também, que a Diretoria de Informações Estratégicas realizou pesquisa própria de preços de mercado, em duas frentes: **(a)** preços disponíveis para pesquisas públicas no Farol do TCE/SC e **(b)** preços praticados durante o ano de 2024, com base em pesquisas de notas fiscais emitidas para entes públicos de Santa Catarina, partindo da identificação das descrições dos materiais licitados, especificações iguais ou razoavelmente comparáveis e excluindo compras pequenas que não se beneficiam significativamente da economia de escala.

A Diretoria frisou que não houve uma correspondência absoluta entre todos os elementos especificados. Como havia sido registrado pela DLC, destacou também, que os arquivos das ARPs publicadas no PNCP não foram juntados ao

processo pela SED, impossibilitando a identificação dos termos utilizados na pesquisa.

Observa-se, portanto, que a situação potencialmente danosa ao interesse público permanece inalterada.

O Responsável não trouxe elemento novo capaz de mudar o entendimento de que o processo de adesão foi realizado sem o devido planejamento, com atenção ao interesse público envolvido.

Conforme o Documento de Oficialização da Demanda (fls. 950-953), subscrito pelos Srs. Waldemar Ronssem Junior, Diretor de Ensino, e pelo Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação, a adesão à Ata de Registro de Preços de Goiás já estava definida antes da elaboração de estudo técnico, contendo informação, inclusive, de que esta (adesão) atende/atenderia as necessidades dos uniformes dos alunos da Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina, com relação aos materiais utilizados, tamanhos e demais medidas.

O Documento apresentou informação de que “a adesão foi motivada pelas condições vantajosas da mesma, garantindo economia em escala tornando o processo de aquisição ágil e eficaz”, argumentação esta que não se confirma.

Entende-se, assim, que os questionamentos registrados no item 2.2.7 do Relatório DLC – 182/2025 permanecem inalterados (fls. 1336 e ss.).

Por fim, reafirma-se a citação transcrita no relatório anterior desta Diretoria, dos autores Franklin Brasil Santos e Kleberon Roberto de Souza<sup>6</sup>, acerca da importância do planejamento e a possibilidade de direcionamento indevido em caso de processo de contratação que envolve adesão à ata de registro de preços:

**Na carona, há ainda o risco de planejamento reverso**, como enfrentado pelo TCU nos Acórdãos nº 609/2020-P e 1264/2019-P. Tratava-se de armazenamento de dados que, na visão do órgão de controle, subverteu a ordem dos procedimentos. **Primeiro, foi escolhido o produto, decidiu-se pela carona e só depois houve levantamento de necessidade e documentação do planejamento, sem analisar outras soluções disponíveis, criando um Termo de Referência direcionado. Para o TCU, a carona deve ser precedida de planejamento prévio e criteriosa análise do objeto da ata.** (grifou-se)

Diante do exposto, entende-se pela manutenção da restrição identificada, com a consequente declaração de irregularidade do Processo SED 00186175/2024.

<sup>6</sup> SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. Como Combater a Corrupção em Licitações: Detecção e Prevenção de Fraudes. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2024.

## 2.4. Encaminhamento final

Considerando a permanência das irregularidades descritas nos **itens 2.1.1 e 2.2.1** da Decisão Singular GCS/SNI – 265/2025, propõe-se **(i)** tornar definitiva a medida cautelar e a **(ii)** declaração de irregularidade e anulação do Processo SGPe n.º SED 00186175/2024.

Considerando também que o processo n.º SED 00185881/2024 – Pregão Eletrônico n.º 0150/2025 foi finalizado, com ampla participação de concorrentes, entende-se que a análise sobre eventual necessidade de autuação de processo do tipo ACO, nos termos do item 4 do Despacho GCS/SNI – 182/2025 (fl. 1357), poderá ser reavaliada pela Sra. Relatora, a quem compete decidir sobre a conveniência de determinação nesse sentido. Caso se entenda pela necessidade, sugere-se a realização de determinação à Secretaria-Geral deste Tribunal de Contas a fim de que proceda à autuação de processo do tipo ACO.

Sugere-se, ainda, o envio de cópia dos presentes autos ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina para ciência e a adoção de eventuais medidas no âmbito de sua competência.

Por fim, propõe-se a expedição de recomendação à Unidade Gestora, no sentido de que, em futuros processos de contratação por adesão à Ata de Registro de Preços, justifique adequadamente a vantajosidade da adesão; demonstre, por meio de pesquisa ampla, que os preços praticados estão compatíveis com o mercado; e, por fim, proceda à elaboração de prévio Estudo Técnico Preliminar.

## 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Diretoria de Licitações e Contratações sugere a Exma. Sra. Relatora:

**3.1. CONHECER** o presente relatório.

**3.2. TORNAR DEFINITIVA A MEDIDA CAUTELAR** determinada pela Decisão Singular GCS/SNI-265/2025 e ratificada pelo Plenário deste Tribunal de Contas na Sessão Ordinária Virtual iniciada em 11.04.2025.

**3.3. CONSIDERAR IRREGULAR** o Processo n. SED 00186175/2024, promovido pela Secretaria de Estado da Educação - SED, com base no art. 8.º, I, da IN n. TC-21/2015, em face das seguintes irregularidades, ouvido preliminarmente o Ministério Público de Contas:

**3.3.1.** Ausência de justificativa da vantajosidade da adesão, e, ausência de demonstração de que os preços praticados estão compatíveis com o mercado, após realização de ampla pesquisa, em desconformidade com os artigos 23 e 86, § 2º, I e II da Lei n.º 14.133/2021 e com o Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas.

**3.3.2.** Estudo Técnico Preliminar incompleto e informação genérica endossando indevidamente o ETP que foi elaborado: ausência no ETP de justificativa técnica e econômica da escolha de um modelo em detrimento do outro, ausência de informação sobre as atas utilizadas como referência para o valor da contratação, ausência de informação sobre as especificidades do objeto que se pretende adquirir, com a demonstração de adequação às necessidades, inclusive no que tange a prazos, quantidade e qualidade, em violação ao art. 18, I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao Prejulgado 1895 deste Tribunal de Contas.

**3.4. DETERMINAR**, com fundamento no art. 8º, II, da IN n. TC21/2015, à Senhora Luciane Bisognin Ceretta, atual Secretária de Educação da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED), que adote providências visando a anulação do Processo SGPe n.º SED 00186175/2024, com fundamento no art. 71, III, da Lei Federal n.º 14.133/2021, e encaminhe a este Tribunal de Contas cópia do ato de anulação e de sua publicação, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE – DOTC-e, em face das irregularidades apontadas no item anterior, ouvido preliminarmente o Ministério Público de Contas.

**3.5. RECOMENDAR** à Unidade Gestora que, em futuros processos de contratação por adesão à Ata de Registro de Preços, justifique adequadamente a vantajosidade da adesão; demonstre, por meio de pesquisa ampla, que os preços praticados estão compatíveis com o mercado; e, por fim, proceda à elaboração de prévio Estudo Técnico Preliminar.

**3.6. ENCAMINHAR** cópia dos autos desta LCC ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), para ciência e eventuais medidas no âmbito de sua competência.

**3.7. DAR CIÊNCIA** aos Responsáveis.

É o relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 05 de setembro de 2025.

Robson Baggenstoss  
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo.

Tiago Viana e Sousa  
Chefe de Divisão

De acordo.

Rúbia Isabela dos Santos  
Coordenadora

De acordo.

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração da Exma. Sra. Relatora.

Rogério Loch  
Diretor