GRUPO I – CLASSE VI – Primeira Câmara
TC 023.050/2025-0.
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade/Unidade: Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAL BIBLIOGRÁFICO. NÃO ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. VEDAÇÃO INTEGRAL À SUBCONTRATAÇÃO SEM MOTIVAÇÃO NOS ARTEFATOS DE PLANEJAMENTO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES. ENCERRAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento e resumir os fundamentos das peças acostadas ao processo, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações[1], aprovada pelo corpo diretivo da unidade[2]:

> "INTRODUÇÃO
>
> 1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90013/2025 - SRP sob a responsabilidade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), com valor estimado de R$ 1.520.461,00, cujo objeto consiste na aquisição de material bibliográfico que visa atender à demanda de atualização e expansão do acervo das bibliotecas da UTFPR (peça 9).
>
> 2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (https://www.gov.br/compras/pt-br).
>
> 3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
>
> a) Situação: homologado.
>
> b) Valor homologado: o certame foi divido em dois lotes: Item 1 – R$ 645.508,71 (peça 13, p. 3), e Item 2 – R$ 450.081,00 (peça 13, p. 9), totalizando R$ 1.095.589,71.
>
> c) A licitação em tela envolve registro de preço.
>
> d) Já houve assinatura dos contratos decorrentes da licitação (peça 14).
>
> e) Houve pedido de impugnação do edital com a mesma demanda da petição inicial (peça 4).
>
> f) Em consonância com o contido no item 9.6 do Acórdão 1917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e com a orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 – Segecex, registra-se que o agente de contratação responsável pela condução do certame é servidor efetivo dos quadros permanentes da administração pública (Matrícula-Siape 2092627), nos termos dos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021 (peça 11).
>
> 4. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:
>
> a) **ausência de clareza na descrição do objeto** tendo em vista os seguintes fatos:

[1] Peça 15.

[2] Peça 16.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275447.

> 'a.1) o Edital, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) não caracterizam suficientemente o material bibliográfico pretendido, tratando-o genericamente como material nacional ou estrangeiro de todas as áreas do conhecimento (peça 1, p. 2-3);
>
> a.2) ausência de delimitação de áreas e subáreas (Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza, Ciências Humanas, ou Cidadania), cursos, disciplinas, títulos de referência, tipos de materiais, critérios de edição, idioma, qualidade e aceitação, circunstância que comprometeria a precificação, a comparação entre propostas, a isonomia e o julgamento objetivo (peça 1, p. 3-4); e
>
> a.3) falta de informações essenciais à adequada definição do objeto, tais como tipos de materiais bibliográficos (livros impressos, e-books, periódicos, bases de dados, enciclopédias, entre outros); quantitativos estimados ou previsão de demanda; critérios de atualização, edição e idioma; delimitação das áreas do conhecimento prioritárias; e parâmetros de aceitação técnica ou equivalência entre títulos (peça 1, p. 4-5);'

b) **ausência de critérios objetivos para avaliação de amostras**: o instrumento convocatório prevê avaliação de amostras sem definir de modo detalhado os procedimentos, parâmetros técnicos, roteiro de exame ou critérios mensuráveis de aprovação e reprovação, indicando apenas que os resultados das avaliações seriam divulgados no sistema (peça 1, p. 5-6);

c) **quebra da isonomia na prorrogação de prazo prevista no item 7.24.5 editalício:** o item 7.24.5 do Edital (peça 9, p. 10) atribuiria ao pregoeiro a faculdade de prorrogar o prazo para envio de propostas e documentos complementares mediante solicitação do licitante no *chat*. Tal fato permitiria decisões distintas para concorrentes em situações semelhantes, de modo que um participante poderia obter prazo adicional enquanto outro teria pedido equivalente negado, configurando possível privilégio e ruptura da igualdade (peça 1, p. 7-8); e

d) **vedação à subcontratação sem justificativa**: impugna-se o item 4.5 do TR (peça 1, p. 3), segundo o qual 'não é admitida a subcontratação do objeto contratual', sustentando que a proibição integral, se desprovida de justificativa técnica, restringiria a competição em contratação que envolveria milhares de livros, diversas áreas do conhecimento e atendimento a múltiplos *campus*. Afirma ainda que a vedação dificultaria a atuação de distribuidores, revendedores e empresas dependentes de parceiros para aquisição de obras específicas ou logística, reduzindo o universo de potenciais competidores (peça 1, p. 8–9).

5. O representante trouxe como evidências das irregularidades apontadas acima os documentos constantes na peça 1, acompanhados dos documentos de peças 4-5. Por pertinente, foram anexadas aos autos as peças 9 a 14.

6. Por fim, o representante requer:

a) o recebimento da presente representação;

b) seja-lhe atribuído o efeito suspensivo;

c) acolhimento da representação para rever os atos da UJ; e

d) retificar, na forma acima, o texto do PE 90013/2025 e seu anexos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

8. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, decorrente de aplicação direta de recurso oriundo do orçamento de autarquia federal (peça 10, p. 9-10).

9. Além disso, Martins Oliveira Comercial Ltda, cuja qualificação é pessoa jurídica (lei de licitações), tendo como sócia Daniela da Luz Alves, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275447.

10. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, restará configurada restrição indevida à competição.

11. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

12. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no *caput* do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente a questão central trazida pelo representante.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

13. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

14. Está afastado o pressuposto do perigo da demora por haver contrato já assinado desde novembro de 2025 e valores já empenhados, com bens possivelmente já entregues pela contratada (peça 14).

I.2. Perigo da demora reverso

15. Não há como avaliar o perigo da demora reverso, na medida em não há informações suficientes sobre a essencialidade e urgência do objeto da contratação e sobre a existência de eventuais outros contratos com o mesmo objeto.

I.3. Plausibilidade jurídica

16. A partir das alegações do representante foram identificadas as possíveis irregularidades a seguir relacionadas.

I.3.1. Ausência de clareza nas especificações do objeto da licitação

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio da transparência previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021 e art. 18, inc. II, da citada Lei.

Análise:

16.1. Inicialmente, é salutar destacar que a descrição clara do objeto da licitação é essencial para garantir a transparência do processo e a igualdade de oportunidades entre os participantes. Além disso, ajuda a evitar ambiguidades e possíveis problemas futuros relacionados à execução do contrato.

16.2. Nesse sentido, as omissões e/ou inconsistências identificadas ferem o princípio da transparência, uma vez que não atende aos requisitos de clareza e completude das especificações do objeto no instrumento convocatório previstos no art. 18, inc. II, da Lei 14.133/2021, com potencial de afetar o cumprimento de outros princípios licitatórios como da isonomia, do julgamento objetivo e da eficácia, entre outros.

16.3. No caso concreto, a representante alega que o item 3.1 do TR (peça 10, p. 3) remete ao ETP (peça 11, p. 5, item ‘5’) ‘a descrição da solução como um todo se encontra em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares’, mas sustenta que essa descrição permaneceu genérica. Para tanto, aduz que o Edital, ETP e TR fariam referência a material bibliográfico nacional ou estrangeiro em todas as áreas do conhecimento sem delimitar suficientemente áreas, cursos, disciplinas, títulos de referência, características editoriais ou outros parâmetros que orientassem a formulação das propostas, dificultando a precificação, a comparação entre propostas e o julgamento objetivo. Para melhor compreensão reproduz-se os trechos a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275447.

‘Termo de Referência:

3. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO CONSIDERADO O CICLO DE VIDA DO OBJETO E ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO

3.1. A descrição da solução como um todo encontra-se pormenorizada em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares, apêndice deste Termo de Referência.

Estudo Técnico Preliminar:

5 - Descrição da Solução como um todo

O material bibliográfico adquirido nessa contratação não faz parte de uma solução como um todo. Para disponibilizá-lo aos usuários, ainda será necessário realizar a representação descritiva e temática no software de gerenciamento das Bibliotecas, além do processamento físico (dispositivos de segurança, etiquetas RFID, código de barras, lombada e estampagem’.

16.4. Sobre a matéria, é pertinente trazer à baila a análise realizada no Voto do **Acórdão TCU 180/2015 – Plenário**, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que aborda de forma detalhada os modelos de aquisição de livros pela Administração Pública:

‘Voto:

5. De uma forma geral, os modelos para a aquisição de livros pela Administração Pública devem levar em conta três variáveis: a especificação do objeto, a possibilidade de parcelamento e o tipo de licitação. Dessa conjugação, um modelo frequentemente utilizado pela Administração é aquele que elenca exaustivamente o rol de livros a serem adquiridos, sem agrupá-los, em licitação do tipo ‘menor preço’ por item.

6. Ocorre que, mais recentemente, um **outro modelo também vem sendo bastante utilizado pelas bibliotecas públicas, em que o objeto é parcelado em grupos temáticos sem a indicação prévia dos livros a serem adquiridos, os quais serão demandados posteriormente, e a licitação é do tipo ‘maior desconto’ sobre o preço dos livros listados nos catálogos oficiais das respectivas editoras. Por óbvio, o modelo ideal depende dos critérios de conveniência e oportunidade intrínsecos ao poder discricionário de cada gestor, tudo devidamente fundamentado**.

(...)

8. Em reforço, considero que assiste razão aos gestores quando aduzem que, listando previamente todos os livros, corre-se o risco de adquirir livros que não serão utilizados e de impedir a aquisição de livros novos (ou edições mais recentes) não listados. Ou seja, aumenta-se o risco de haver uma contratação de baixa eficiência e baixa economicidade.

9. Por outro lado, **no modelo de ‘aquisição por área do conhecimento’, a seleção do fornecedor é feita de acordo com o maior desconto concedido e a motivação para isso é evitar o engessamento da contratação**, considerando que não é preciso elaborar previamente a relação de livros e que a definição e a aquisição do título são feitas à medida que a necessidade surge.

10. No mais, registro que tal modelo vem sendo efetivamente adotado pela Biblioteca deste TCU (pregões 42/2011 e 39/2012), conforme ressaltado pelos gestores do IFMA. (grifos acrescidos)’

16.5. Conforme se depreende, não se trata de ausência de clareza nas especificações do objeto da licitação, mas de um outro modelo de contratação em que não há a indicação prévia dos livros a serem adquiridos. No caso em questão, a análise conjunta do ETP, TR e Edital justifica a solução adotada pela UTFPR: registro de preços para aquisição futura e eventual de material bibliográfico, com definição dos títulos conforme o surgimento das necessidades das bibliotecas e julgamento segundo percentuais aplicados sobre referências oficiais das editoras. Ainda, a resposta administrativa à impugnação da representante (peça 5, p. 2, item ‘IV’) esclareceu justamente que autor, título, editora, edição e ISBN constituem elementos objetivos de identificação das obras e que a amplitude do objeto decorre da necessidade de atualização contínua e diversificada do acervo. Tal fato está consignado no item 8.4 do TR (peça 10, p. 7-8).

16.6. Merece destacar do Voto do **Acórdão 180/2015-TCU-Plenário** o reconhecimento expresso à legitimidade do modelo em que os livros não são previamente relacionados e são demandados posteriormente, com julgamento pelo maior desconto sobre catálogos oficiais, precisamente para evitar o engessamento da contratação e permitir a aquisição das obras ou edições que se revelem necessárias ao longo da execução. Embora o precedente mencione

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275447.

parcelamento em grupos temáticos como um dos arranjos utilizados, não o estabelece como requisito obrigatório; ao contrário, ressalta que o modelo adequado depende de avaliação de conveniência e oportunidade devidamente fundamentada. O ETP justificou o parcelamento em dois itens segundo a disponibilidade das obras no mercado nacional ou internacional, registrando que essa divisão seria técnica e economicamente viável e propiciaria ampliação da competitividade.

16.7. Ademais, o Termo de Julgamento do certame (peça 12) comprova efetiva disputa no certame, com a participação de sete empresas, com sucessivos lances durante a etapa aberta, com um desconto final de 39%. Tal resultado corrobora que a sistemática adotada não impediu a compreensão do certame nem inviabilizou a competição entre os agentes econômicos.

16.8. Desse modo, as alegações foram **esclarecidas** pelos documentos do certame e pela resposta da UTFPR. O modelo adotado apresenta aderência à sistemática de aquisição sob demanda reconhecida no Voto condutor do Acórdão 180/2015-TCU-Plenário; e não se demonstrou prejuízo à precificação, à comparabilidade das propostas, à isonomia, ao julgamento objetivo ou à competitividade.

16.9. Assim, conclui-se que **não há plausibilidade jurídica** nas irregularidades tratadas nesse tópico, sendo **improcedentes** as alegações do representante.

I.3.2. Ausência de critérios objetivos para avaliação de amostras

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio da motivação previsto no art. 5º da lei 14.123/2021.

Análise:

16.10. A representante sustenta que o edital teria previsto a apresentação e avaliação de amostras sem estabelecer critérios objetivos e mensuráveis para seu exame, circunstância que permitiria à equipe técnica aprovar ou rejeitar materiais segundo parâmetros subjetivos, em afronta ao julgamento objetivo e à isonomia.

16.11. A alegação, contudo, decorre da leitura isolada do item 8.14 ato convocatório. O Edital estabelece, no item 8.14 (peça 9, p. 11), que a apresentação de amostra somente seria exigida **'caso o Termo de Referência exija'** essa providência, de modo que os itens subsequentes apenas disciplinam procedimento eventualmente aplicável. Examinado o TR (peça 10), não se identifica exigência de apresentação de amostra, prova de conceito ou entrega prévia de exemplares para avaliação. Portanto, a condição necessária para incidência das regras editalícias sobre amostras não se verificou no certame.

16.12. Tal entendimento coincide com o esclarecimento prestado pela UTFPR ao apreciar a impugnação do representante (peça 5, p. 2, item 'IV'). Ali a Universidade consignou expressamente que nem o edital, considerado em conjunto com o TR, nem o ETP, exigiam amostras, destacando que o item 8.14 possuía natureza condicional e não se aplicava ao caso concreto.

16.13. Dessa forma, conclui-se que **não há plausibilidade jurídica** nas irregularidades tratadas nesse tópico, sendo **improcedentes** as alegações do representante.

I.3.3. Quebra da isonomia na prorrogação de prazo prevista no item 7.24.5 do Edital

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio da isonomia previsto no art. 5º da lei 14.133/2021.

Análise:

16.14. A representante sustenta que o item 7.24.5 (peça 9, p. 10), ao facultar ao pregoeiro a prorrogação do prazo para envio da proposta e de documentos complementares, possibilitaria tratamento anti-isonômico, pois um licitante poderia obter prazo adicional enquanto outro, em situação semelhante, teria seu pedido negado.

16.15. A análise integral da cláusula não corrobora a interpretação de ampla discricionariedade atribuída pela representante ao pregoeiro. O item 7.24.4 do Edital estabelece que o licitante mais bem classificado deverá encaminhar a proposta ajustada e, quando necessário, os documentos complementares no prazo mínimo fixado pelo pregoeiro. Em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275447.

sequência, o item 7.24.5 dispõe que eventual prorrogação de prazo somente poderá ocorrer mediante solicitação fundamentada, apresentada pelo licitante no *chat* antes do término do prazo originalmente estipulado.

16.16. Assim, a faculdade administrativa conferida ao pregoeiro não se traduz em uma prerrogativa de extensão arbitrária ou em concessão espontânea de tratamento favorecido a determinado licitante. Trata-se, na realidade, de uma prerrogativa condicionada à formulação de requerimento tempestivo e devidamente fundamentado por parte do interessado, em conformidade com os princípios da isonomia e da impessoalidade.

16.17. A UTFPR, ao apreciar a impugnação (peça 5, p. 2, item 'IV'), esclareceu que a cláusula constitui instrumento de gestão procedimental destinado a situações excepcionais e justificadas e que os pedidos de prorrogação devem ser avaliados de forma fundamentada, afastando a interpretação de que o dispositivo autorize decisão discricionária arbitrária. Tal explicação é compatível com a própria redação editalícia, que condiciona o exercício da faculdade à existência de pedido fundamentado e apresentado antes do esgotamento do prazo.

16.18. Além disso, os registros da execução do certame (peça 12) tampouco revelam concretização da alegação apontada. No Item 1 do certame, a empresa posteriormente vencedora foi convocada às 9h43min03s de 10/11/2025, com prazo até as 13h43, e concluiu o envio dos anexos às 10h29min51s, dentro do período originalmente fixado. Já no Item 2, a Imbooks Ltda. foi convocada às 9h48min11s, com prazo até as 13h49, e concluiu o envio às 13h13min48s; após sua posterior desclassificação a pedido da própria empresa, a M.A. Pontes, empresa vencedora, foi convocada às 13h47min21s, com prazo até as 17h48, encerrando o envio às 15h51min22s. Portanto, nos documentos examinados não consta pedido de prorrogação, deferimento ou indeferimento de extensão de prazo, tampouco situações equivalentes tratadas de maneira distinta.

16.19. Dessa forma, os registros disponíveis do certame demonstram que as empresas convocadas atenderam às solicitações dentro dos respectivos prazos iniciais, não havendo nexo documental entre o item 7.24.5 e eventual saneamento irregular.

16.20. Conclui-se, portanto, que **não há plausibilidade jurídica** nas irregularidades tratadas nesse tópico, sendo **improcedentes** as alegações do representante.

I.3.4. Vedação à subcontratação sem justificativa

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 122 da Lei 14.133/2021; Acórdão 2450/2025 – TCU – Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira.

Análise:

16.21. Em suma, a representante questiona o item 4.5 do TR (peça 10, p. 3), segundo o qual 'Não é admitida a subcontratação do objeto contratual', sustentando que a vedação absoluta seria injustificada, reduziria o universo de concorrentes e prejudicaria distribuidores, representantes e revendedores que dependessem de parceiros para obtenção de determinadas obras ou execução logística.

16.22. Observa-se no exame do TR a confirmação de que o item 4.5 contém a vedação absoluta à subcontratação sem apresentar, no próprio dispositivo, a respectiva justificativa. Também não foi localizada, no ETP, análise específica acerca da conveniência ou necessidade de impedir a subcontratação.

16.23. Tal fato questionado foi objeto de esclarecimento durante a análise da impugnação administrativa da representante, ainda antes da realização da sessão pública. A decisão da UTFPR informa que a questão foi submetida à área demandante que examinou especificamente os argumentos relativos, entre outros aspectos, à subcontratação. Com base nessa manifestação, a Administração justificou a vedação pela complexidade e amplitude do objeto, que compreende fornecimento e distribuição de livros de diversas editoras para 15 *campi*, apontando a necessidade de controle direto, rastreabilidade e responsabilização única e o risco de que a presença de subcontratados fragmentasse a execução, dificultasse a coordenação e a fiscalização e afetasse a qualidade ou o cumprimento dos prazos (peça 5, p. 2-3, item 'IV'). Ainda que esses fundamentos fossem pertinentes, observa-se que foram apresentados de forma superveniente e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275447.

não se encontram previamente estruturados na fase preparatória, o que fragiliza a aderência da decisão ao dever do devido planejamento.

16.24. Adicionalmente, considerando que o objeto consiste no fornecimento de bens (livros), sob regime de registro de preços e com execução sob demanda, a vedação absoluta à subcontratação exige fundamentação mais robusta. Isso porque a cadeia de fornecimento do setor editorial é, por natureza, descentralizada e envolve múltiplos agentes econômicos, o que torna plausível a utilização de arranjos operacionais com terceiros. A ausência de análise específica sobre essa dinâmica compromete a consistência da escolha administrativa.

16.25. A propósito, embora a Lei 14.133/2021 permita expressamente que o edital ou regulamento **vede, restrinja ou estabeleça condições para a subcontratação** (art. 122, § 2º), essa decisão não deve ser adotada de forma automática ou genérica. Ela deve estar amparada por motivação técnica no planejamento da contratação, não ocorrido no caso presente. Tal entendimento ficou demonstrado recentemente no Acórdão 2.450/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jorge de Oliveira, que consignou:

A vedação à subcontratação (art. 122, § 2º, da Lei 14.133/2021) sem a devida justificativa no estudo técnico preliminar ou no termo de referência contraria os princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da mencionada lei.

16.26. Conclui-se, portanto, que há plausibilidade jurídica da irregularidade, **quanto à deficiência formal de motivação nos artefatos de planejamento**, sem evidência de prejuízo concreto à competitividade ou de necessidade de invalidação do certame. Mostra-se, assim, pertinente **dar ciência** à UTFPR para que, em futuras contratações, eventual opção por vedar ou restringir a subcontratação seja objeto de avaliação e fundamentação expressa nos documentos de planejamento da contratação, com indicação das razões técnicas e gerenciais relacionadas às características específicas do objeto e do mercado.

CONCLUSÃO

17. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

18. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver plausibilidade jurídica parcial nas alegações trazidas pelo representante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **procedente parcialmente**, motivo pelo qual será proposto a **ciência** ao órgão das irregularidades verificadas.

19. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

20. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.

21. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.

22. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.

23. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Em virtude do exposto, propõe-se:

24.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

24.2. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

24.3. dar **ciência** à Universidade Tecnológica Federal do Paraná, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90013/2025 - SRP, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275447.

a) inclusão, no item 4.5 do Termo de Referência, de vedação integral à subcontratação sem que as razões técnicas e gerenciais relacionadas às características específicas do objeto e do mercado que fundamentaram essa opção estivessem expressamente consignadas nos artefatos de planejamento da contratação, caracterizando infringência ao art. 122 da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2450/2025 – TCU – Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira;

24.4. **informar** ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

24.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU".

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275447.

VOTO

Em exame, representação a respeito de possíveis irregularidades no pregão eletrônico 90013/2025 conduzido pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) para registro de preços de material bibliográfico.

2. O representante alegou indefinição do objeto, ausência de critérios objetivos para avaliação de amostras, quebra da isonomia na faculdade de prorrogação do prazo para envio da proposta e vedação integral à subcontratação sem justificativa. Os mesmos argumentos constaram de impugnação administrativa, rejeitada pela UTFPR[1]. O certame foi homologado por R$ 1.095.589,71 e os contratos decorrentes já foram assinados[2].

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) afastou o perigo da demora, ante a assinatura dos contratos em novembro de 2025, e concluiu pela ausência de plausibilidade jurídica nas três primeiras alegações. Quanto à subcontratação, reconheceu deficiência formal de motivação nos artefatos de planejamento, sem prejuízo demonstrado à competitividade. Propôs conhecer da representação, considerá-la parcialmente procedente, dar ciência à UTFPR, informar o representante e encerrar o processo[3].

4. Conheço da representação, acolho a proposta da AudContratações e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

5. A primeira alegação, sobre possível indefinição do objeto, não procede. A Lei 14.133/2021 exige que o objeto seja caracterizado de forma adequada ao atendimento da necessidade administrativa[4], mas não impõe a listagem prévia de títulos em aquisições de acervo. Esta Corte admite o modelo em que os livros são demandados conforme a necessidade e a seleção se faz pelo maior desconto sobre os preços de catálogo das editoras, cuja adoção cabe ao gestor, desde que fundamentada[5]. O que a lei exige é a justificativa da solução de parcelamento adotada[6].

6. No caso, a UTFPR fundamentou a solução no planejamento. No estudo técnico preliminar, estimou 18.900 exemplares disponíveis no mercado interno e 4.300 importados com base na série histórica de aquisições de 2015 a 2024, validada com as bibliotecas dos *campi*. Fixou também os percentuais de referência a partir de licitações de outros órgãos e justificou a divisão em dois itens pela disponibilidade das obras no mercado nacional ou internacional[7]. A remissão do termo de referência ao estudo técnico preliminar quanto à descrição da solução como um todo[8] (art. 9º, III, da IN-Seges/ME 81/2022) não revela vício: a aquisição de livros não integra solução mais ampla, como registrado no próprio estudo, que descreve o processamento técnico posterior à entrega[9]. No termo de referência, a UTFPR exigiu que as cotações apresentadas pela contratada indiquem título, autor, editora e ISBN de cada obra[10]. Também fixou critérios objetivos de aceitação: edição vigente, correspondência do ISBN com a cotação e integridade física dos exemplares[11].

---

[1] Peças 4 e 5.
[2] Peças 13 e 14.
[3] Peça 15.
[4] Arts. 18, II, e 150 da Lei 14.133/2021.
[5] A exemplo do acórdão180/2015-Plenário (relator ministro Bruno Dantas), no sentido de que o parcelamento em grupos temáticos decorreu do planejamento do próprio órgão e não figurou como requisito do modelo.
[6] Art. 18, § 1º, VIII, da Lei 14.133/2021.
[7] Peça 11, p. 5-8.
[8] Peça 10, p. 3, item 3.1.
[9] Peça 11, p. 5.
[10] Peça 10, p. 7.
[11] Peça 10, p. 5.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275448.

7. O tipo de material, o idioma e a edição são definidos em cada pedido[12] e o preço resulta do percentual ofertado sobre o catálogo da editora. Esses elementos afastam os riscos de inadequada precificação e de direcionamento na aceitação apontados pelo representante. A alegada ausência de quantitativos não encontra respaldo no processo, o que responde à alegação sobre a Súmula 177 deste Tribunal, também invocada pelo representante. A disputa entre sete empresas, com desconto final de 39% no item 1[13], confirma que os licitantes dispunham de parâmetros suficientes para formular suas propostas.

8. Também não procede a alegação relativa às amostras. Pelo edital, a amostra somente é exigida quando prevista no termo de referência[14], que não a prevê. Sem a condição de incidência, as regras sobre avaliação de amostras não se aplicaram ao certame nem poderiam comprometer o julgamento objetivo. Pela mesma razão, não incide a orientação do acórdão 529/2018-Plenário (relator ministro Bruno Dantas), invocada pela representante, que pressupõe a exigência de amostra.

9. Do mesmo modo, a previsão de prorrogação de prazo para envio da proposta não ofende a isonomia. Nos termos do item 7.24.5 do edital, a prorrogação somente é admitida mediante solicitação fundamentada do licitante, apresentada antes de findo o prazo[15]. Dessa cláusula não decorre discricionariedade irrestrita do agente de contratação: a faculdade deve ser exercida de forma motivada e com critérios uniformes para todos os licitantes, em observância aos princípios da isonomia e da motivação (art. 5º da Lei 14.133/2021).

10. A cláusula trata apenas de prazo e não autoriza a inclusão de documento que deveria constar originariamente da proposta. O saneamento segue regras próprias do edital: o ajuste da proposta limita-se a erros ou falhas que não alterem sua substância; novos documentos de habilitação só são admitidos nas hipóteses restritas do item 9.14[16]. Nos registros da sessão, não consta pedido de prorrogação nem tratamento distinto entre licitantes.

11. Por fim, a alegação relativa à subcontratação procede em parte. O art. 122, § 2º, da Lei 14.133/2021 autoriza a vedação da subcontratação no edital. A opção, contudo, restringe a forma de execução do objeto e deve ser motivada na fase preparatória, em observância aos princípios da motivação e da transparência. Esta Corte, por meio do acórdão 2450/2025-Plenário (relator ministro Jorge Oliveira), deu ciência a órgão jurisdicionado de que a vedação integral sem justificativa técnica nos documentos de planejamento contraria esses princípios.

12. No caso, no item 4.5 do termo de referência consta vedação integral sem fundamentação[17] e a questão não é examinada no estudo técnico preliminar. A UTFPR apresentou razões para a vedação (distribuição para quinze *campi*, controle direto e responsabilização única) apenas na resposta à impugnação[18]. Essas razões podem indicar a pertinência material da escolha, mas não suprem a motivação que deveria integrar o planejamento da contratação.

13. A falha, contudo, não justifica a invalidação do certame. A competição foi efetiva e os contratos estão em execução. Nos termos do art. 147 da Lei 14.133/2021, a suspensão da execução ou a declaração de nulidade do contrato somente será adotada quando se revelar medida de interesse público, o que não ocorre diante de vício formal sem prejuízo demonstrado. Essa solução observa as consequências práticas da decisão (art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942). A ciência, de natureza declaratória e preventiva, é o instrumento adequado para tratar a irregularidade.

---

[12] Peça 11, p. 2 e 4.
[13] Peça 12.
[14] Peça 9, p. 11, item 8.14.
[15] Peça 9, p. 10.
[16] Peça 9, p. 11 e 13, itens 8.11.1 e 9.14; e art. 64 da Lei 14.133/2021.
[17] Peça 10, p. 3.
[18] Peça 5, p. 2-3.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275448.

14. Diante desses elementos, a representação deve ser considerada parcialmente procedente. Cabe dar ciência à UTFPR de que a vedação integral à subcontratação, sem que as razões técnicas e gerenciais da opção estejam expressamente consignadas nos artefatos de planejamento da contratação, afronta o art. 122 e os princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021. Cabe, ainda, informar o representante e encerrar o processo.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275448.

ACÓRDÃO Nº 5772/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 023.050/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de representação a respeito de possíveis irregularidades no pregão eletrônico 90013/2025, conduzido pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, para registro de preços de material bibliográfico,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Universidade Tecnológica Federal do Paraná, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre a seguinte impropriedade identificada no pregão eletrônico 90013/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: a vedação integral à subcontratação, no item 4.5 do termo de referência, sem que as razões técnicas e gerenciais da opção estivessem expressamente consignadas nos artefatos de planejamento da contratação, está em desacordo com os princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, que exigem a fundamentação, na fase preparatória, da escolha de vedar a subcontratação admitida pelo art. 122, § 2º, da mesma lei;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à Universidade Tecnológica Federal do Paraná e à representante, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. encerrar o processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 38/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 3/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5772-38/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81275453.