



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

24ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 22/07/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 25100980-4

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Medida Cautelar - Medida Cautelar

EXERCÍCIO: 2025

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Garanhuns

INTERESSADOS:

MARCONDES BEZERRA DO NASCIMENTO

WILZA ALEXANDRA DE CARVALHO RODRIGUES VITORINO

RAFAEL GOMES PIMENTEL (OAB 30989-PE)

HENRIQUE FIGUEIRA VIDON (OAB 32773-PE)

DESCRIÇÃO DO OBJETO

Trata-se de Representação Interna apresentada pela equipe de auditoria da Inspetoria Regional de Garanhuns (IRGA), através do Relatório Preliminar de Auditoria (DOC. 27), em face de irregularidades identificadas no Processo Licitatório nº 03/2025-FME, Pregão Eletrônico nº 03/2025FME, da Prefeitura Municipal de Garanhuns, cujo objeto consiste no "Registro de Preços, para futura e eventual aquisição, em 2 (dois) lotes, de material impresso de apoio pedagógico que constitui projeto de educação financeira, no lote 1, para as turmas de ANOS INICIAIS do Ensino Fundamental (2º, 3º, 4º e 5º anos); e, no lote 2, para as turmas de ANOS FINAIS do Ensino Fundamental (6º, 7º, 8º e 9º anos) da Secretaria Municipal de Educação de Garanhuns/PE.". O objeto da licitação foi dividido em 2 (dois) lotes, sendo o Lote 1 destinado aos Anos Iniciais e o Lote 2, aos Anos Finais do Ensino Fundamental. O critério de julgamento estabelecido foi o de menor preço por lote. O valor global estimado para a aquisição foi de R\$ 6.468.716,00 (seis milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, setecentos e dezesseis reais), correspondente ao somatório dos valores estimados para os Lotes 1 (R\$ 3.744.660,50) e Lote 2 (R\$ 2.724.055,50).

RELATÓRIO



Trago à apreciação desta Câmara decisão monocrática que exarei, nestes autos, concedendo pedido de medida cautelar submetido a esta Corte.

Eis o inteiro teor da decisão:

Trata-se de Representação Interna apresentada pela equipe de auditoria da Inspeção Regional de Garanhuns (IRGA), através do Relatório Preliminar de Auditoria (DOC. 27), em face de irregularidades identificadas no **Processo Licitatório nº 03/2025-FME, Pregão Eletrônico nº 03/2025FME**, da Prefeitura Municipal de Garanhuns, cujo objeto consiste no *“Registro de Preços, para futura e eventual aquisição, em 2 (dois) lotes, de material impresso de apoio pedagógico que constitui projeto de educação financeira, no lote 1, para as turmas de ANOS INICIAIS do Ensino Fundamental (2º, 3º, 4º e 5º anos); e, no lote 2, para as turmas de ANOS FINAIS do Ensino Fundamental (6º, 7º, 8º e 9º anos) da Secretaria Municipal de Educação de Garanhuns/PE.”*. O objeto da licitação foi dividido em 2 (dois) lotes, sendo o Lote 1 destinado aos Anos Iniciais e o Lote 2, aos Anos Finais do Ensino Fundamental. O critério de julgamento estabelecido foi o de menor preço por lote. O valor global estimado para a aquisição foi de R\$ 6.468.716,00 (seis milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, setecentos e dezesseis reais), correspondente ao somatório dos valores estimados para os Lotes 1 (R\$ 3.744.660,50) e Lote 2 (R\$ 2.724.055,50).

O referido processo licitatório foi publicado no dia 12/05/2025, no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco (DOC. 05, p. 258). O início da sessão de disputa foi marcado para ocorrer no dia 23/05/2025, às 10h. A empresa ALPHA PROJETOS EDUCACIONAIS LTDA., CNPJ nº 29.164.222/0001-21, venceu os dois lotes do certame, pelo preço global de R\$ 5.809.188,00 (cinco milhões, oitocentos e nove mil e cento e oitenta e oito reais). A adjudicação/homologação foi publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco, de 29/05/2025 (DOC. 34).

A equipe técnica identificou graves irregularidades no procedimento licitatório, que podem assim ser sintetizadas:

1. exigência de capacidade técnico operacional mínima de 30% do volume licitado, sem qualquer justificativa técnica que a sustente;
2. descrição excessivamente detalhada dos materiais a serem adquiridos, sem previsão de aceitação de produtos equivalentes, restringindo indevidamente a competitividade e caracterizando possível direcionamento; e



3. pesquisa de preços de mercado precária, realizada com descrições genéricas e técnicas insuficientes, que resultou em valores de referência formados com base em cotações de confiabilidade duvidosa, inclusive com propostas idênticas apresentadas por empresas diferentes.

Com base nestas constatações, considerando que a sessão de disputa do certame ocorreu em 23/05/2025 e que o processo licitatório, em sendo adjudicado e homologado, pode causar prejuízo ao erário, a equipe de auditoria requereu:

Determinar que a administração municipal suspenda, na fase em que se encontra atualmente, o Processo Administrativo nº 003/2025, Pregão Eletrônico nº 003/2025 ou, caso o referido certame esteja finalizado, que se abstenha de “assinar contrato, expedir ordem serviço /entrega, empenhar, liquidar e realizar quaisquer pagamentos”, ou, se preferir, anule/revogue o atual certame para ulterior publicação de outra licitação, versando sobre o mesmo objeto, ou objeto semelhante, com o edital devidamente retificado, cuja cópia do processo licitatório correspondente deverá ser enviada ao Tribunal de Contas de Pernambuco, para a Inspeção Regional de Garanhuns - IRGA, para eventual análise.

A auditoria entende que o *periculum in mora* reverso está ausente, posto que o objeto da licitação refere-se ao registro de preços para contratações futuras e eventuais, não havendo qualquer urgência que justifique a continuidade do certame, e que a aquisição de material didático voltado à educação financeira, embora relevante sob o ponto de vista pedagógico, não se caracteriza como essencial ou imprescindível à manutenção imediata da atividade educacional básica.

Devidamente notificados acerca da Representação Interna (DOCs. 37 a 40), nos termos do art. 10 da Resolução TCE-PE nº 155/2021, a Sra. WILZA ALEXANDRA DE CARVALHO RODRIGUES VITORINO (Secretária Municipal de Educação) e o Sr. MARCONDES BEZERRA DO NASCIMENTO (Agente de Contratação) não se pronunciaram.

É o que importa relatar.



DECISÃO MONOCRÁTICA

Em sede de cognição sumária, a análise no âmbito de medida cautelar deve estar atrelada à observância da plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*), do risco de ineficácia da decisão de mérito ou de fundado receio de grave lesão ao erário (*periculum in mora*), bem como da ausência do risco de dano reverso (*periculum in mora* reverso). É o que passo a analisar adiante frente ao pedido de medida cautelar contido na Representação Interna da equipe de auditoria da IRGA.

1. Análise do pedido de medida cautelar contido na Representação Interna

O cerne da questão gira em torno de possíveis irregularidades no processo de contratação de material didático de educação financeira para atender os alunos dos Anos Iniciais (2º ao 5º ano) e Anos Finais (6º ao 9º ano) do Ensino Fundamental da Rede Pública de Ensino do Município de Garanhuns. A equipe de auditoria apontou fortes indícios de direcionamento da licitação e formação inadequada dos preços, que podem resultar em contratação antieconômica e prejuízo ao erário, em flagrantes violações à Lei nº 14.133/2021, a saber:

- **Direcionamento do certame**, mediante: exigência injustificada de capacidade técnico-operacional mínima de 30% do volume total licitado e especificação técnica excessivamente detalhada do material didático, sem permitir equivalentes, contendo descrições minuciosas de características físicas (dimensões exatas, tipos e gramaturas específicas do papel, tipo de encadernação, dentre outras) que podem restringir a competição.
- **Problemas graves na pesquisa de preços**, concernentes a: pesquisa genérica e superficial nos portais de compras públicas, cotações suspeitas de conluio entre fornecedores (duas empresas apresentaram propostas idênticas), valores "coincidentes" das cotações suspeitas foram usados para definir o preço de referência. A auditoria alerta ainda que, das quatro empresas que apresentaram cotações, apenas duas participaram do certame, sendo a vencedora justamente uma das empresas com cotação prévia idêntica.

A equipe técnica demonstrou existir diversos fornecedores no mercado que poderiam atender à necessidade da Administração, contrastando com a restrição à competitividade identificada no processo.



Como já foi dito, não houve manifestação prévia dos interessados.

Reputo como graves as irregularidades apontadas na Representação Interna, restando plausível o direito invocado. De fato, houve infrações graves à legislação pertinente, caracterizando o *fumus boni iuris*. Em especial, destaco a descrição excessivamente minuciosa das características físicas dos materiais a serem adquiridos, em alguns casos com dimensões exatas, tipos e gramaturas de papel, tipo de encadernação e quantidade de folhas específicas, dentre outras.

Por óbvio, a Administração tem o dever de bem especificar o objeto da licitação, de forma objetiva e clara, visando garantir o atendimento de suas necessidades com a qualidade mínima esperada. Isso é de fundamental importância também, uma vez que é com base nas especificações técnicas do objeto que os potenciais licitantes irão elaborar suas propostas. Todavia, as exigências não podem ser excessivas, tampouco desnecessárias ou irrelevantes, a ponto de comprometer a competitividade do certame, ou, na pior hipótese, dirigir a licitação a uma solução específica. Tal prática consiste em flagrante desrespeito ao disposto no art. 9º, inc. I, alíneas a e c, da Lei Federal nº 14.133/2021, além de pôr em dúvida a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, com potencial de risco de dano ao erário.

Com relação à pesquisa de preços para fins de elaboração do orçamento estimativo, observo que foi baseada exclusivamente em cotação direta com potenciais fornecedores, contrariando a jurisprudência consolidada dos órgãos fiscalizadores que assevera o dever de o orçamento estimativo das contratações ser baseado em uma cesta ampla de preços, a partir de diversas fontes propriamente avaliadas, não se restringindo apenas a cotações de fornecedores, mas contemplando, notadamente, preços praticados em contratos públicos, Atas de Registro de Preços, valores adjudicados em licitações públicas, tabelas oficiais de referência, dentre outras, sob o risco de obtenção de preços acima da média de mercado.

Adotar boas práticas de modo a atender a dispositivos legais e à jurisprudência desta Corte de Contas, notadamente, realizar em futuros processos licitatórios detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, dando preferência sempre aos valores



registrados em contratos com outros órgãos da Administração Pública, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível. (TCE-PE, ACÓRDÃO Nº 76 / 2024-1ª Câmara, Processo nº 22100880-9, Rel. Cons. Rodrigo Novaes)

A pesquisa de preços deve ser obtida, sempre que possível, com base em critérios diversos, sem se restringir apenas à cotação de fornecedores, sob risco de obtenção de preço acima da média de mercado. (TCE-PE, Acórdão nº 1164/2021- 2ª Câmara, Processo: 20100039-8, Rel. Cons, Substituta Alda Magalhães)

A ausência de ampla pesquisa de preços de mercado prejudica a estimativa do preço a ser pago pela Administração e conduz ao risco de celebrar contratos superfaturados. (TCE-PE, Acórdão nº 453 /2022 - Plenário, Processo: 19100420-0RO001, Rel. Cons. Carlos Neves)

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados. (TCU, Acórdão nº 1.565/2015, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo)

É certo que a Unidade Jurisdicionada acostou aos autos do processo licitatório pesquisas de preços realizadas no Banco de Preços (DOC. 05, p. 75 a 94) e no Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP (DOC. 05, p. 44 a 74), cujos resultados foram infrutíferos. Todavia, o resultado insatisfatório pode ter decorrido dos parâmetros utilizados na pesquisa. Certamente, o Município de Garanhuns não é o primeiro a adquirir kits de educação financeira para uso de professores e alunos do Ensino Fundamental. Ademais, conforme se pode verificar da documentação acostada aos presentes autos (DOCs. 10 a 14, DOCs. 16 a 26, e DOC. 05, p. 44 a 74), as pesquisas no PNCP se limitaram a contratos, não tendo restado comprovado que houve pesquisas em Atas de Registro de Preços nem em editais e avisos de contratações, também disponíveis no mesmo PNCP. Vale acrescentar que de acordo com o item 7.0, do Termo de Referência (DOC. 05, p. 136), também foi



feita consulta ao portal Tome Conta, contudo, nenhuma documentação comprobatória da pesquisa foi acostada aos autos do Processo Licitatório.

Diante disso, com o intuito de obter cotações de preços para o objeto a ser licitado, a Prefeitura publicou no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco, edição de 26/02/2025, convocação para apresentação de cotação de preços, explicitando regras a serem seguidas pelos interessados, quais sejam: "NÃO ESQUECER DE INCLUIR CARIMBO DA EMPRESA COM CNPJ, NOME, E-MAIL, TELEFONE, VALIDADE DA PROPOSTA (60 DIAS), E ASSINATURA DO RESPONSÁVEL PELA COTAÇÃO" (DOC. 05, p.95).

**ESTADO DE PERNAMBUCO
MUNICÍPIO DE GARANHUNS**

**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
CONVOCAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE COTAÇÃO DE PREÇOS**

O Fundo Municipal de Educação, vem por meio desta, convocar as empresas do ramo e interessadas, para apresentarem COTAÇÃO DE PREÇOS para realização de processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, visando necessidade de obter preço médio global em relação ao objeto descrito: 2 (dois) lotes, de material impresso de apoio pedagógico que constitui projeto de educação financeira, no lote 1, para as turmas de ANOS INICIAIS do Ensino Fundamental (2o, 3o, 4o e 5o anos); e, no lote 2, para as turmas de ANOS FINAIS do Ensino Fundamental (6o, 7o, 8o e 9o anos) a serem utilizadas pela Secretaria de Educação, demais especificações serão disponibilizadas ao solicitarem as tabelas para preenchimento das cotações.

**AO COTAR A EMPRESA DEVERÁ OBSERVAR AS
SEGUINTE REGULAMENTAÇÕES:**

A proposta de preço para o objeto deverá ser enviada para o endereço de e-mail: seduclicitacaogus@gmail.com. As empresas interessadas deverão enviar por meio de endereço eletrônico as cotações no prazo máximo de 3 dias úteis. O serviço é de extrema necessidade para o município, Solicitamos os preços em caráter de urgência. A empresa deverá preencher os itens com o valor unitário e total

**NÃO ESQUECER DE INCLUIR CARIMBO DA EMPRESA
COM CNPJ, NOME, E-MAIL, TELEFONE, VALIDADE DA
PROPOSTA (60 DIAS), E ASSINATURA DO
RESPONSÁVEL PELA COTAÇÃO.**

GARANHUNS, 25 DE FEVEREIRO DE 2025

WILZA ALEXANDRA RODRIGUES VITORINO
Secretária de Educação

Publicado por:
Maria Luiza Caetano Ferreira
Código Identificador:E028BF87

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco no dia 26/02/2025. Edição 3791
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:
<https://www.diariomunicipal.com.br/amupe/>



Com relação às cotações de preços colhidas junto a potenciais licitantes, em decorrência da referida convocação (DOC. 05, p. 96 a p. 117), verifico que um total de quatro empresas enviaram cotação, tendo o orçamento estimativo da licitação sido elaborado com base apenas nas cotações recebidas (DOC. 05, p. 118 a 122).

Conforme apontado pela auditoria, os valores da cotação de preços apresentada pela empresa ARR Distribuidora de Livros Ltda. (CNPJ nº 42.888.984/0001-39, DOC. 05, p. 11 a 113) são idênticos aos valores da cotação de preços apresentada pela empresa Alpha Projetos Educacionais Ltda (CNPJ nº 29.164.222/0001-21, DOC. 05, p. 115 a 117)), para todos os itens, não havendo qualquer diferença nos preços unitários entre elas. Vale ressaltar que as cotações das referidas empresas não atendem a todas as exigências previstas na convocação pública, posto que ambas não possuem prazo de validade. No caso da cotação de preços da empresa ARR Distribuidora, também não há carimbo com CNPJ.

Levando em conta que os valores de referência da licitação ora em análise foram calculados com base na mediana dos preços obtidos nas cotações apresentadas, a auditoria alerta que, na prática, foram os valores de caráter duvidoso que determinaram os preços do orçamento estimativo. Assim, não restou comprovado que os preços estimados para o certame são compatíveis com o mercado.

Considerando que a licitação já foi homologada desde 28/05/2025, e tendo em vista que a Secretária de Educação de Garanhuns já determinou a elaboração do respectivo contrato em favor da empresa vencedora dos dois lotes do certame, conforme publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco, edição de 29/05/2025 (DOC. 34), resta presente o *periculum in mora*.

No que tange à ausência do *periculum in mora* reverso, acolho as considerações trazidas pela auditoria. De fato, a aquisição de material didático voltado à educação financeira, embora relevante sob o ponto de vista pedagógico, não se caracteriza como essencial ou imprescindível à manutenção imediata da atividade educacional básica.



Assim, defiro o pedido de medida cautelar para determinar à Prefeitura Municipal de Garanhuns que se abstenha de assinar contrato, ou caso já o tenha feito, abstenha-se de expedir ordens de serviço/entrega, empenhar, liquidar e realizar quaisquer pagamentos, abstando-se também de permitir adesões à Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório nº 03/2025-FME, Pregão Eletrônico nº 03/2025FME, até ulterior deliberação desta Corte de Contas.

Isto posto,

CONSIDERANDO que compete aos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do caput do artigo 70 da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO que a Resolução TC nº 155/2021 regulamenta a expedição de medidas cautelares no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO que foram identificadas graves irregularidades no procedimento licitatório, com potencial risco de direcionamento e de restrição ao caráter competitivo do certame, notadamente: descrições técnicas excessivamente detalhadas dos materiais pedagógicos, sem previsão de produtos equivalentes, bem como pesquisa de preços de mercado precária com cotações de confiabilidade duvidosa;

CONSIDERANDO que as irregularidades verificadas não garantem a seleção da melhor proposta para a Administração, havendo potencial risco de dano ao erário municipal;

CONSIDERANDO que a aquisição de material didático de educação financeira, embora relevante, não se caracteriza como essencial ou imprescindível à manutenção imediata da atividade educacional básica;

CONSIDERANDO que os interessados, devidamente notificados, não apresentaram manifestação prévia;



CONSIDERANDO presentes os requisitos para concessão de medida cautelar: *fumus boni iuris*, *periculum in mora* e ausência de *periculum in mora reverso*;

DEFIRO, *ad referendum* da 1ª Câmara, o pedido da medida cautelar para determinar que a Prefeitura Municipal de Garanhuns, até ulterior deliberação desta Corte de Contas:

1. abstenha-se de assinar contrato, ou caso já o tenha feito, abstenha-se de expedir ordens de serviço /entrega, empenhar, liquidar e realizar quaisquer pagamentos;
2. abstenha-se de permitir adesões à Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório nº 03/2025-FME, Pregão Eletrônico nº 03/2025FME.

DETERMINO, ainda, a instauração de processo de Auditoria Especial para aprofundamento da análise e acompanhamento.

À Secretaria deste Gabinete, proceda-se à:

- a) Publicação da presente decisão interlocutória no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal, conforme estabelece o art. 13, § 1º, da Resolução TC nº 155/2021;
- b) Ciência do inteiro teor desta deliberação aos Conselheiros votantes e ao membro do Ministério Público de Contas, que atuará na homologação nos termos do art. 13, § 3º, da Resolução nº TC 155/2021;
- c) Notificação dos interessados.

GC04, 02 de julho de 2025.

Conselheiro Carlos Neves

Relator

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Compulsando os autos, verifiquei que, em 07/07/2025, a Secretária Municipal de Educação e o Pregoeiro, por meio de seus advogados devidamente habilitados nos autos, com fundamento na Resolução TC nº 155



/2021, no Princípio do Formalismo Moderado e na busca da Verdade Real, apresentaram PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO (DOC. 55) em face da Decisão Monocrática que deferiu medida cautelar no presente processo, anexando documentos (DOCs. 56 a 59).

De início, o Pedido de Reconsideração esclarece que:

Cumpre esclarecer que a Secretaria Municipal de Educação elaborou tempestivamente (09/06/2025) esclarecimentos detalhados através do Ofício nº 101/2025 (doc. 01), demonstrando a regularidade do procedimento licitatório.

Todavia, por falha administrativa interna do município, tais informações não foram encaminhadas ao Tribunal no prazo devido. A municipalidade reitera nesta oportunidade o compromisso de sempre contribuir com todos os questionamentos deste Tribunal, motivo pelo qual registra as devidas escusas pelo equívoco procedimental, reforçando que os argumentos constantes das referidas informações, ora aprimorados e incorporados a esta peça, são suficientes para demonstrar a improcedência das alegações e justificar a revogação (não homologação) da medida cautelar.

No Pedido de Reconsideração, os interessados alegam em síntese que:

a) Sobre a capacidade técnico-operacional:

- A exigência de 30% está dentro do limite legal de 50% previsto na Lei nº 14.133/2021;
- Houve justificativa técnica no Termo de Referência;
- Cinco empresas participaram do certame, demonstrando não haver restrição.

b) Sobre as especificações técnicas:

- Foram elaboradas pelo núcleo técnico-pedagógico da Secretaria;
- Não houve impugnações ao edital;
- As dimensões exigidas tinham o termo "aproximadamente", permitindo flexibilidade.

c) Sobre a pesquisa de preços:



- Foram realizadas pesquisas em várias bases de dados públicas
- Houve publicação no Diário Oficial para cotações
- O resultado final gerou economia de mais de 10% (R\$ 659.528,00)

d) Risco de dano reverso:

- O contrato já foi celebrado (DOC.57);
- A suspensão prejudicaria o cronograma educacional;
- Haveria impacto na prestação do serviço público essencial.

Ao final, o Pedido de Reconsideração requer, *verbis*:

Diante do exposto, inexistindo **(1)** a plausibilidade do direito invocado; e **(2)** o fundado receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, **não há que se falar em homologação da Decisão Monocrática que concedeu a Medida Cautelar**, seja para suspender o referido Contrato ou para realizar qualquer outra medida punitiva, de modo que, **eventuais questionamentos acerca da legalidade do Contrato poderão ser analisadas através da Auditoria Especial** – uma vez que eventual suspensão traria graves prejuízos à municipalidade.

Analiso.

Com relação à exigência de comprovação mínima de 30% dos quantitativos licitados para fins de averiguação da capacidade técnico-operacional, acolho os argumentos do Pedido de Reconsideração. A nova Lei de Licitações é clara em admitir a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% das parcelas de maior relevância do objeto licitado (ART. 67, §2º, Lei Federal nº 14.133/2025). Todavia, destaco que tal exigência não foi por mim levada em consideração quando decidi monocraticamente pela emissão da medida cautelar ora impugnada.

Quanto às especificações técnicas do material didático excessivamente detalhadas no Edital, sem permitir equivalentes, contendo descrições minuciosas e precisas de características físicas do objeto licitado (dimensões exatas, tipos e gramaturas específicas do papel, tipo de encadernação, dentre outras), com potencial risco de restrição ao caráter



competitivo do certame e de direcionamento a uma solução específica, não considero satisfatórias as argumentações apresentadas no Pedido de Reconsideração, pelas razões a seguir expostas.

Em seu Pedido de Reconsideração, a Administração alega que:

- (...) as especificações técnicas constantes do Termo de Referência foram elaboradas pelo núcleo técnico-pedagógico da Secretaria Municipal de Educação após criterioso estudo das necessidades educacionais.
- (...) **não houve qualquer impugnação ao edital quanto às características do material especificado, o que demonstra inequivocamente que o próprio mercado fornecedor reconheceu as especificações como adequadas, exequíveis e não restritivas.**
- (...) todas as especificações dimensionais foram acompanhadas do termo "**aproximadamente**", conferindo **ampla flexibilidade aos licitantes. Essa flexibilização permite variações tanto para mais quanto para menos nas dimensões indicadas, possibilitando que diversos fornecedores apresentem produtos com características similares, mas não idênticas.**
- (...) não há que se falar em qualquer tipo de irregularidade uma vez que **todo o dimensionamento do material foi elaborado pela equipe técnica da prefeitura, assim como foi idealizado e contextualizado dentro de uma perspectiva flexível**, de modo a buscar **um nível de padronização mínimo** e compatível com o já praticado.

A despeito de o Pedido de Reconsideração alegar que as especificações técnicas foram elaboradas pela equipe técnico-pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, após criterioso estudo, não apresentou qualquer evidência de como foi feito o processo de análise: quais as necessidades da Administração, quantas e quais soluções disponíveis no mercado foram avaliadas, quais os critérios técnicos-pedagógicos utilizados na avaliação do material do aluno e do professor, quais soluções foram rejeitadas, quais soluções se mostraram capazes de atender às necessidades definidas, etc.

Além disso, mesmo que não tenha havido impugnação ao Edital, como alegado, tais fatos não têm o condão de assegurar que as especificações técnicas exigidas no Edital são razoáveis e proporcionais, tampouco que não foram previstas exigências desnecessárias, impertinentes ou irrelevantes para o objeto licitado.

Conforme apontado pela equipe técnica deste Tribunal, há sim diversas especificações técnicas do objeto com grande potencial de comprometer o



caráter competitivo do certame e com risco potencial lesivo de direcionamento da contratação para uma solução específica. Convém relembrar que a restrição ao caráter competitivo do certame não decorre somente da especificação indevida de uma determinada marca/modelo para o objeto, desprovida de uma justificativa satisfatória. Mas também decorre da exigência de características próprias de uma solução específica, que se mostrem impertinentes, irrelevantes ou que vão além das necessidades da Administração.

Cite-se como exemplos as especificações técnicas requeridas para o material pedagógico dos estudantes dos ANOS INICIAIS, listadas no subitem 3.2 do Anexo I - Termo de Referência (DOC. , p. 28 a 29), bem como as especificações técnicas exigidas para o material pedagógico dos estudantes dos ANOS FINAIS, descritas no subitem 3.3.3 do mesmo Anexo I (DOC. , p. 30), transcritas a seguir com destaques em negrito para as especificações restritivas:

3.2. O material pedagógico do estudante dos ANOS INICIAIS deverá apresentar as seguintes especificações:

3.2.1 Ser transdisciplinar; evidenciando tal especificação no material pedagógico do professor por meio da apresentação explícita das habilidades da Base Nacional Comum Curricular, obrigatoriamente, em Matemática e em outros componentes curriculares das demais áreas de conhecimento.

3.2.2. Ser específico para cada ano de escolaridade, adaptado às diferentes faixas etárias dos estudantes e composto, no mínimo, por:

a)um livro do aluno com quatro unidades temáticas e **doze atividades didáticas**, tamanho aproximado de 23 x 28,5 cm, com **acabamento em espiral, capa em papel cartão com 300g, laminação fosca e miolo em papel couché fosco com 90g**;

b)um livro paradidático de apoio, tamanho aproximado de 16 x 23 cm, **grampeado, capa em papel cartão com 300g, laminação fosca e miolo em papel couché fosco com 120g**;

c)um livro complementar para o registro dos conteúdos de educação financeira aplicada em situações-problema significativas, tamanho aproximado de 21 x 26 cm, **grampeado, capa em papel cartão com 300g, laminação fosca e miolo em papel couché fosco com 120g**; e



d)peças complementares contendo:

- moedas de 5, 10 e 25 centavos e de 1 real em **papel couché brilhoso com 300g**;
- cédulas de 2, 5, 10, 20, 50 e 100 reais, **tamanho 13 x 7,5 cm em papel offset com 90g**;
- carteira porta cédulas, **tamanho 21 x 29,7 cm em papel couché com 120g**;
- talão de cheque **com 5 folhas, tamanho 21,5 x 8,4cm em papel offset com 75g**;
- crachá, **tamanho 7 x 9,9 cm em papel couché com 300g**;
- movimentação bancária **com 5 folhas, tamanho 7 x 4,5 cm em papel offset com 75g**;
- talão de comprovante de depósito;
- cartão de débito/crédito;
- cartão de leilão **tamanho 3,6 x 4,5 cm em papel adesivo**;
- cartões interativos de emoções, representadas por expressões faciais e gestos de mãos (emojis), **tamanho 15 x 15 cm em papel couché com 300g**;
- jogo, **tamanho 21 x 29,7 cm em papel couché com 300g**;
- adesivos **tamanho 21 x 14,8 cm em papel adesivo brilhoso**;
- certificados de conclusão do projeto para os estudantes **tamanho 21 x 14,8 cm em papel couché brilhoso com 280g**.

3.3.3 O material pedagógico para os estudantes de ANOS FINAIS deverá apresentar as seguintes especificações:

3.3.4. Ser específico para cada ano de escolaridade, adaptado às diferentes faixas etárias dos estudantes e composto, no mínimo, por:

a) um jogo de tabuleiro cujas temáticas de inteligência financeira simulem as decisões da vida adulta para boas escolhas financeiras sem depender da sorte dos dados ou das cartas e estimulem reflexão, tomada de decisões, criando um ambiente seguro para errar e aprender e com:



- 1 tabuleiro;
 - 6 peões com base;
 - 6 fichas financeiras;
 - 6 canetas;
 - 6 flanelas;
 - 168 cartas sendo: 14 cartas IMÓVEL, 28 cartas SURPRESA, 28 cartas NEGÓCIO, 28 cartas OFERTA, 8 cartas RENDA FIXA, 56 cartas VARIAÇÃO, 6 cartas CONSULTORIA;
 - 1 dado; e
 - manual completo contendo checkpoints; e
- b) seis livros do aluno para ser utilizado durante o ano letivo com:
- projeto gráfico adequado para cada faixa etária;
 - apresentação de conceitos por meio de narrativa contextualizada;
 - instruções para atividades propostas; e
 - Dispor de espaço para registros.

Como se pode ver, a despeito de não ter sido especificada uma marca/modelo específico, há fortes indícios de que houve direcionamento para uma solução específica do mercado, ante as especificações técnicas excessivamente detalhadas, e em alguns pontos, com características determinadas e precisas, exigidas para o material pedagógico pretendido.

Tal entendimento é ratificado quando se observa que das cinco licitantes que apresentaram propostas no Pregão Eletrônico nº 003/2025, é certo que pelo menos três licitantes ofertaram a mesma solução, referente a projetos educacionais da Movimenta Educação (Projeto Banco+ e Projeto Vida), conforme demonstram as propostas do processo licitatório nº 003/2025 (DOC. 29). Esclareça-se que a Movimenta Educação (<https://mvteducacao.com.br/projetos-educacionais/>, acessado em 09/07/2025) é uma das empresas do Grupo Movimenta (<https://grupomovimenta.com.br/>).



Analisando as informações disponíveis na internet acerca do Projeto Banco+ (<https://mveducacao.com.br/projetos-educacionais/banco/>, acessado em 09/07/2025) e do Projeto Vida (<https://mveducacao.com.br/projetos-educacionais/projeto-vida/>), acessado em 09/07/2025), é possível constatar que as características especificadas no Edital se adequam fortemente às apresentações e descritivos referentes a cada um de tais projetos. A título de exemplo, destaco as características referente ao Projeto Vida, em cujo material descritivo (https://mveducacao.com.br/wp-content/uploads/2025/05/APRESENTACAO-PROJETO-VIDA_FINAL_v1.pdf, acessado em 09/07/2025) é possível constatar que as peças do jogo de tabuleiro requerido no Edital coincidem exatamente com a composição do jogo descrita na internet:



Assim sendo, também não prospera a alegação contida no Ofício nº 101/2025 - Setor Jurídico/SEDUC (DOC. 56) de que não houve direcionamento ou limitação indevida da competitividade do certame.

Ademais, embora seja relevante o valor estimado da contratação (R\$ 6.468.716,00), apenas 5 (cinco) licitantes apresentaram propostas e participaram da fase de disputa dos Lotes 1 e 2 (DOC. 30) do Pregão Eletrônico nº 03/2025-FME. Vale dizer que a disputa em ambos os lotes não se mostrou acirrada. Para o Lote 1, duas empresas (IE de Lima Júnior Serviços Gráficos-EIRELLI e a Bella Editora e Gráfica Ltda.) limitaram-se a apresentar um único lance, correspondente ao valor inicial da proposta, enquanto outras duas licitantes apresentaram apenas um lance adicional ao inicial. No caso do Lote 2, um total de três licitantes apresentaram apenas o lance inicial e uma outra, ofertou apenas um lance adicional ao inicial. A licitante Alpha Projetos Educacionais Ltda., vencedora do certame, ofertou um total de 5 lances para o Lote 1 e 8 lances para o Lote 2. As tabelas a seguir sintetizam os quantitativos de lances ofertados por cada participante da disputa, em cada lote.



LOTE 1:

Licitante	Qtd de lances (incluindo o lance da proposta inicial)
Alpha Projetos Educacionais Ltda.	5
Pedagógica Distribuidora de Livros & Serviços Educacionais-EIRELI	2
Utilgrafica e Editora Ltda.	2
I E de Lima Júnior Serviços Gráficos-EIRELLI	1
Bella Editora e Gráfica Ltda.	1

LOTE 2:

Licitante	Qtd de lances (incluindo o lance da proposta inicial)
Alpha Projetos Educacionais Ltda.	8



Pedagógica Distribuidora de Livros & Serviços Educacionais-EIRELI	2
Utilgrafica e Editora Ltda.	1
I E de Lima Júnior Serviços Gráficos-EIRELLI	1
Bella Editora e Gráfica Ltda.	1

A pequena quantidade de licitantes para um objeto de tamanha relevância financeira, bem como a pequena quantidade de lances na etapa da disputa dos lotes, justificam a pouca economia gerada (redução total de R\$ 659.528,00). Quando se compara o preço final da proposta vencedora (R\$ 5.809.188,00) com o valor estimado para a contratação, tem-se economia de apenas 10,02%.

Vale observar que a despeito de a Administração ter publicado convocação para que empresas interessadas apresentassem cotação de preços, para fins de elaboração do orçamento estimativo do Pregão Eletrônico nº 03/2025-FME, das quatro empresas que enviaram cotações, apenas duas participaram do certame: a Alpha Projetos Educacionais Ltda. e a Pedagógica Distribuidora de Livros & Serviços Educacionais-EIRELI. Ou seja, apesar de terem apresentado cotações de preços, denotando interesse na licitação, as empresas ARR Distribuidora e a RG Educação não participaram do certame. Vale lembrar que os valores da cotação de preços da ARR Distribuidora foram idênticos, em todos os itens, aos valores da cotação de preços apresentada pela empresa Alpha Projetos Educacionais Ltda (CNPJ nº 29.164.222/0001-21, DOC. 05, p. 115 a 117)), vencedora do certame. Além da coincidência dos valores, a cotação da ARR Distribuidora não atende a todas as exigências previstas na convocação pública, posto não possui prazo de validade nem carimbo com CNPJ.



Com relação à pesquisa de preços para fins de elaboração do orçamento estimativo do Pregão Eletrônico nº 03/2025-FME, baseada exclusivamente em cotação de fornecedores supostamente interessados, o Pedido de Reconsideração argumenta que, *verbis*:

- (...) a formação do preço estimado para a licitação seguiu metodologia criteriosa e transparente.
- (...) a Administração Municipal empreendeu extensas pesquisas nas principais bases de dados públicas disponíveis: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), Banco de Preços – BNC e Sistema Tome Conta.
- (...) a pesquisa de preços em editais e avisos de contratações não revelam o preço efetivamente praticado no mercado. De igual modo, se não foi encontrado Contrato no BNC e PNCP, a pesquisa através de Editais e Avisos de Contratação (que não resultaram em Contrato), não podem servir de parâmetro igualmente.
- (...) A ausência de resultados nestas plataformas decorreu da especificidade do objeto: material pedagógico estruturado para educação financeira, fruto de extenso estudo e planejamento pedagógico, que não se confunde com produtos genéricos ou padronizados.
- (...) Diante da especificidade do objeto e da inadequação das bases públicas para sua precificação, a Administração adotou procedimento transparente e isonômico: publicou convocação oficial no Diário Oficial dos Municípios, garantindo que todos os fornecedores interessados pudessem apresentar cotações. A utilização da mediana como parâmetro de formação do preço final representa técnica consagrada que minimiza distorções e proporciona valor equilibrado.
- (...) Para que não restem dúvidas acerca da vantajosidade dos preços praticados, sendo condizentes com os valores de mercado, colaciona-se diversos Contratos Públicos e Notas Fiscais de produtos iguais ou similares ao aqui discutido (DOC. 59).

O Pedido de Reconsideração alega que a formação do preço estimado para a licitação seguiu metodologia criteriosa e transparente, que a Administração Municipal empreendeu extensas pesquisas nas principais bases de dados públicas disponíveis: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), Banco de Preços – BNC e Sistema Tome Conta e que a ausência de resultados nestas plataformas decorreu da especificidade do material pedagógico pretendido, que não se confunde com produtos genéricos ou padronizados.

Como já foi dito na decisão monocrática, certamente os resultados infrutíferos podem ter decorrido dos parâmetros utilizados na pesquisa, já que o Município de Garanhuns não é o primeiro a adquirir kits de educação financeira para uso de professores e alunos do Ensino Fundamental. Os



dados trazidos pela própria Administração, na documentação acostada em seu Pedido de Reconsideração comprovam isso. Conforme se pode constatar no DOC. 59, a Administração, do Município de Garanhuns, visando demonstrar a vantajosidade dos preços finais de sua licitação, acostou, para o Lote 1, os preços praticados pela Prefeitura Municipal de Itararé e pela Prefeitura Municipal de Taubaté, nos Contratos nº 270/2024 e nº 0897/2024, respectivamente, pelos quais foram adquiridas a mesma solução Movimenta/Projeto Banco+. Para o Lote 2, acostou os preços praticados em um contrato da Prefeitura Municipal de Itararé (Contrato nº 562/2023), pelo qual foi adquirida a solução Movimenta/Projeto Vida.

Com relação às alegações de que as pesquisas de preços em editais e avisos de contratações não revelam o preço efetivamente praticado no mercado e que, de igual modo, não tendo sido encontrado Contrato no BNC e PNCP, a pesquisa através de Editais e Avisos de Contratação (que não resultaram em Contrato), não pode igualmente servir de parâmetro, entendo que não merecem prosperar.

É certo que os orçamentos estimados em editais ou avisos de contratações publicados no PNCP (ou qualquer outro meio de divulgação eletrônico) nem sempre se mostram adequados. De fato, não é recomendável que se tome como referências preços estimados de licitações, notadamente se o preço estimado do edital consultado for decorrente de pesquisas baseadas exclusivamente em cotações de fornecedores, tal como é o caso do pregão ora em análise. Para se realizar uma pesquisa de preços que reflita mais precisamente os preços praticados no mercado, é recomendável que se opte por consultar preços de licitações em estágios mais avançados, após a fase de disputa ou em fase de adjudicação/homologação. Evidentemente que eventuais irregularidades existentes nos processos licitatórios consultados, ainda que estejam em estágios mais avançados, podem afetar os resultados da pesquisa, comprometendo a sua validade.

Vale dizer que, no PNCP, há licitações em estágios variados, sendo possível colher na plataforma preços referentes a processos licitatórios homologados (licitações encerradas), por exemplo. Da mesma forma ocorre na plataforma BNC, em que é possível escolher entre um rol amplo de situações como filtro para processos licitatórios que se pretende pesquisar.



Também não procede a alegação de que “se não foi encontrado Contrato no BNC e PNCP, a pesquisa através de Editais e Avisos de Contratação (que não resultaram em Contrato), não podem servir de parâmetro igualmente”, como é alegado no Pedido de Reconsideração. Tal afirmação não se aplica a processos licitatórios instaurados para fins de registro de preços, tampouco às Atas de Registro de Preços deles decorrentes, exatamente porque a existência de Atas de Registro de Preços não obriga a celebração de futuros contratos. Logo, ainda que não exista(m) o(s) contrato(s) cadastrado(S) no PNCP e/ou na plataforma BNC, os preços finais praticados nas licitações cadastradas em tais portais podem servir como referência para pesquisas de preços em licitações futuras, ressalvados os casos em que eventuais irregularidades detectadas nos processos consultados possam impactar nos preços finais obtidos.

Levando em conta que já foi instaurado o Processo de Auditoria Especial, tombado sob o número e-TCE nº 25101150-1 (DOC. 54), para fins de aprofundamento e análise do mérito das irregularidades suscitadas no Relatório Preliminar de Auditoria e de outras mais porventura verificadas pela auditoria, remeto a análise da economicidade dos preços finais do Pregão Eletrônico nº 03/2025-FME, e contrato decorrente, ao contexto da Auditoria Especial.

Isso posto, entendo que não merecem guarida as alegações contidas no Pedido de Reconsideração, em razão do que indefiro o pleito de não homologação da Decisão Monocrática que concedeu a Medida Cautelar. No que tange ao *periculum in mora* reverso, reitero meu entendimento já explicitado na medida cautelar expedida, qual seja, a aquisição de material didático voltado à educação financeira, embora relevante sob o ponto de vista pedagógico, não se caracteriza como essencial ou imprescindível à manutenção imediata da atividade educacional básica. Do simples fato de o Contrato nº 029/2025-SECP já estar assinado, não decorre a conclusão de que sua paralisação não é medida de interesse público. Não vislumbro, no presente caso, que haja interesse público na execução de um contrato decorrente de um processo licitatório eivado de graves irregularidades, com fortes indícios de direcionamento para uma solução específica, notadamente porque, além de envolver valores financeiros relevantes, sequer restou demonstrado que houve o criterioso estudo das necessidades educacionais, como foi alegado.

VOTO pelo que segue:



CONSIDERANDO que compete aos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do *caput* do art. 70 da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO que a Resolução TC nº 155/2021 regulamenta a expedição de medidas cautelares no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO que foram identificadas graves irregularidades no procedimento licitatório, com potencial risco de direcionamento e de restrição ao caráter competitivo do certame, notadamente: descrições técnicas excessivamente detalhadas dos materiais pedagógicos, sem previsão de produtos equivalentes, bem como pesquisa de preços de mercado precária com cotações de confiabilidade duvidosa;

CONSIDERANDO que as irregularidades verificadas não garantem a seleção da melhor proposta para a Administração, havendo potencial risco de dano ao erário municipal;

CONSIDERANDO que a aquisição de material didático de educação financeira, embora relevante, não se caracteriza como essencial ou imprescindível à manutenção imediata da atividade educacional básica;

CONSIDERANDO que os interessados, devidamente notificados, não apresentaram manifestação prévia;

CONSIDERANDO que a maior parte das alegações contidas no Pedido de Reconsideração não merecem guarida;

CONSIDERANDO presentes os requisitos para concessão de medida cautelar: *fumus boni iuris*, *periculum in mora* e ausência de *periculum in mora* reverso,

HOMOLOGAR a decisão monocrática que **CONCEDEU** a medida cautelar pleiteada.

Encaminhar, por fim, para adoção das seguintes providências internas:

À Diretoria de Controle Externo:

1. Proceda, no âmbito do Processo nº 25101150-1, ao aprofundamento e acompanhamento da questão tratada por esta medida cautelar.

É como voto.



VOTO VENCEDOR

4. Em análise dos autos, entendo que o argumento da inexigibilidade, referente a restrição do objeto não procede, pois com a competição realizada foi assegurado um desconto de 30%, além também da questão do número de participantes. A restrição do objeto é condenável justamente quando você impede a competitividade e, portanto, acaba comprometendo a qualidade do serviço contratado e também a questão do valor, da economicidade. Nesse caso específico, foi assegurada a competição por cinco propostas.

Inclusive, por coerência com outros julgados proferidos sob minha relatoria e zelo com a uniformidade das deliberações desta Casa, relembro que já deferimos como regular procedimento licitatório com 03 empresas participantes, enquanto no caso em tela temos a participação de cinco propostas, o que demonstra um mercado minimamente competitivo. Ao meu ver, não houve cláusula que restringisse a concorrência, portanto, não haveria de se imaginar que de fato é um objeto bem específico, ademais não é qualquer disciplina nem qualquer objeto que está sendo contratado, é uma coisa bem específica, que diz respeito à educação financeira, é um objeto relativamente novo.

Além do que, o objeto trata de um material pedagógico estruturado, com base na BNCC. O termo de referência prevê que os materiais devem seguir diretrizes pedagógicas específicas, razão pela qual a suposta peculiaridade do objeto está devidamente justificada, visto que a nova base nacional comum curricular prevê expressamente o desenvolvimento de competência em educação financeira. O memorial demonstra que a especificação do objeto não impediu a apresentação de propostas com produtos similares, a justificativa técnica apresentada está no item 5.1.3 do TR.

Com relação à questão dos 30%, o Conselheiro Carlos Neves refluíu nesse argumento, acatando parcialmente o pedido de Reconsideração quanto a essa matéria, justamente por encontrar respaldo na lei e na jurisprudência do TCE também.



O limite legal de 50%, portanto, não foi ultrapassado. Sobre o preço e a pesquisa do mercado, a defesa apresentou pesquisa ampla com base em fontes oficiais, BNC, PNCP, tomada de preços anteriores e divulgação no Diário Oficial, além de ter realizado disputa competitiva em sessão pública, com proposta vencedora com valor 10% inferior ao estimado.

O fato que me faz apresentar o voto divergente, pedindo vênica mais uma vez ao Conselheiro Carlos Neves, é a ausência da fumaça do bom direito, da verossimilhança do que está se apresentando. Não enxergo aqui que houve, de fato, uma ofensa à lei vigente, não enxergo que houve ofensa aos princípios, e a questão do consequencialismo, também levando em consideração isso.

Portanto, eu apresento um voto divergente para que não seja homologada a decisão monocraticamente concedida pelo Conselheiro Carlos Neves. Para que não seja concedida a cautelar e não haja suspensão do processo licitatório, tendo em vista que não ocorreu ofensa e não estão presentes, portanto, os pressupostos que permitiriam a concessão desta cautelar. De acordo com o meu posicionamento na sessão do dia 22/07/25:

“A cautelar, repito mais uma vez, foi realizada, houve cinco propostas, de fato é um objeto específico, o desconto que foi conseguido foi um desconto que seria... é menor, inclusive, do que se fosse feito uma inexigibilidade, e, portanto, para mim não há nenhuma irregularidade a ser vista e não haveria, portanto, de se aguardar, de se esperar a auditoria, que ela pode acontecer, evidentemente, mesmo sem a não concessão, com a posterior responsabilização, se assim fosse entendido por este Tribunal de Contas.”

Então, feitos esses esclarecimentos, apresento voto divergente, para que não seja homologada a decisão cautelar proferida, com a sua consequente revogação.



VOTO pelo que segue:

CONSIDERANDO os termos contidos na Representação (denúncia), cumulada com pedido de medida cautelar formulada pela equipe de auditoria da Inspeção Regional de Garanhuns (IRGA), deste Tribunal de Contas, face irregularidades identificadas no Processo Licitatório nº03/2025-FME, Pregão Eletrônico nº 03/2025FME, da Prefeitura Municipal de Garanhuns, ora apreciada;

CONSIDERANDO que os interessados, devidamente notificados, não apresentaram manifestação prévia;

CONSIDERANDO que, em sede de cognição sumária própria das Medidas Cautelares, tenho que os elementos constantes dos autos não são suficientemente robustos para o deferimento desta Medida Cautelar, por não estar caracterizado o *periculum in mora* e *fumus boni juris*,

NÃO HOMOLOGAR a decisão monocrática e, por conseguinte, **NÃO CONCEDER** a acautelatória pleiteada pela equipe de auditoria da Inspeção Regional de Garanhuns (IRGA), e, por decorrência lógica, **TORNAR SEM EFEITO** as determinações contidas na supracitada deliberação.

É o voto.

Conselheiro Rodrigo Novaes

Redator do voto vencedor

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

O CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES PEDIU VISTA EM 15.07.2025.

24ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA, REALIZADA EM 22.07.2025.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Agradeço ao Conselheiro Carlos Neves. Passo, então, a palavra ao advogado para fazer uso da palavra, sustentação oral, 15 minutos.



DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE Nº 21.761:

Senhor Presidente, muito bom dia a todos e a todas. Leonardo Oliveira, inscrito na OAB, seccional Pernambuco, sob o nº 21.761, representando os gestores da Secretaria de Educação e o senhor pregoeiro.

Cumprimentando o Conselheiro relator, Dr. Carlos Neves, cumprimentando a Presidência, o Conselheiro Eduardo Porto, douto representante do Ministério Público de Contas, Dr. Cristiano Pimentel, servidores, advogados e demais que nos acompanham.

O douto relator, com muito preciosismo e de forma brilhante, nos trouxe um resumo do que está em discussão nos autos. E nós vamos procurar, de forma também bastante objetiva, resumir e dividir por tópicos as discussões que estão postas a análise desta douta Primeira Câmara. O primeiro dos tópicos reside no apontamento no edital de licitação do percentual de 30% para apresentação de capacidade técnico-operacional, de apresentação de atestados que correspondessem a 30% da quantidade licitada. A defesa trouxe aos autos e do que se depreende, inclusive da análise do relatório do douto Conselheiro Carlos Neves, este tópico restaria e restou devidamente justificado em razão da própria legislação, o art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, Lei Federal de Licitações e Contratos, permitir que a exigência seja de até 50% do objeto licitado. Então, passemos a um segundo tópico e acreditamos, inclusive, de maior relevância.

O segundo tópico reside na seguinte situação: - a eventual descrição excessiva do objeto licitado, que consiste no projeto de educação financeira. Com relação a esse aspecto, a defesa, de forma bastante enfática e incisiva, diz que: - muito embora o objeto da licitação tenha sido apresentado com possibilidades de apresentação de produtos similares, ou seja, com vistas, inclusive, à ampliação do universo de competidores no processo concorrencial, o próprio mercado se encarregou de demonstrar que este objeto, muito embora, com a máxima vênia, tenha sido apontado pela unidade técnica de que esse objeto era restritivo, o próprio mercado se comportou de forma diferente e cinco empresas participaram do certame, que não pode ser considerado uma quantidade pequena, em hipótese alguma. E essas empresas, é importante salientar, que além de ter participado e comparecido ao certame, disputaram o certame apresentando lances seguidos, até se encontrar a proposta mais vantajosa. Ou seja, essa arguição de que o processo teria uma certa restrição à competitividade em face do detalhamento acessível do seu objeto, isso restou convalidado pelo próprio mercado ao chegarmos à situação de participação considerável de licitantes.

É digno de registro também o aspecto de que, com relação ao terceiro tópico, que reside na cotação de preços que eventualmente poderia ter algum vício, é importante dizer que a Administração, muito embora sequer tenha essa obrigação legal de fazer uma publicação de cotação de



preços, ela assim procedeu, justamente pelo fato de que o material é um material relativamente novo na base nacional curricular. Esse material passou a ser exigido na base nacional curricular, diga-se de passagem que todos esses elementos foram lançados aos autos com os documentos correspondentes a partir do ano de 2018. De 2018 para cá nós tivemos o período de pandemia e temos pouco tempo de lá para cá. Então, o material é um material novo, é um material de educação financeira, ele passou a ser exigido há pouco tempo. E, em razão disso, ainda se tem uma certa dificuldade de encontrar, em banco de preços, valores referentes a esse tipo de produto. E aí a Administração, de forma muito diligente, como procedeu? Ela levou ao mercado, sem ter sequer essa obrigação, a cotação de preços e disse - mercado, por favor, diga-me qual é o valor desse produto que está aqui especificado -. E foram apresentados, compareceram interessados em apresentar essa cotação de preços, o que resultou na apresentação e na formação da planilha orçamentária.

Com relação a esse aspecto, é importante se dizer que o segundo tópico se confunde com o terceiro. A restrição, a eventual restrição do objeto e a dificuldade na cotação de preços, nós estamos insistindo e enfatizando que o próprio mercado se encarregou de demonstrar que o objeto não era restrito, não foi excessivamente delineado, porque compareceram vários licitantes. E, se assim fôssemos imaginar, nós estaríamos diante de uma possibilidade de realização de um processo de inexigibilidade de licitação. O processo de inexigibilidade de licitação, nós temos uma jurisprudência bastante pacificada, pode-se dizer, seja nesta Corte, seja no Tribunal de Contas da União, no sentido de que, e nós trouxemos, através das manifestações e do memorial trazido a Vossas Excelências, acórdãos recentíssimos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no Processo TC nº 25100758-3 e no Processo TC nº 17100337-8RO001, onde é dito expressamente por esta Corte que a venda direta, ou seja, a aquisição por meio de inexigibilidade de licitação, teria sua precificação demonstrada e a vantajosidade e a economicidade demonstrada a partir de um desconto de 20%. Nós tivemos o cuidado de juntar e carrear aos autos a tabela de preços da editora, e o preço que o certame atingiu corresponde a 30% de desconto do preço da tabela da editora. Ou seja, se o objeto fosse restritivo, vamos imaginar que esse objeto fosse restritivo, com a máxima vênia, não concordamos com esse entendimento e já dissemos o porquê. Esse processo desencadearia em uma inexigibilidade de licitação. A inexigibilidade de licitação teria um desconto de 20% do preço de capa da editora, nós, com o certame, ou seja, abrindo o processo para mais de um licitante, mais de um fornecedor apresentar preços, nós chegamos a um desconto de 30% do preço da editora, repete-se, a tabela de preços da editora está devidamente lançada também aos autos através de petição apresentada pelos gestores.

Então, diante do que está sendo trazido, a defesa ainda teve mais uma precaução de fazer o seguinte, juntar preços de mercado, para demonstrar que esses preços que estão sendo praticados nesses contratos



que estão vigentes, ou seja, a licitação está devidamente homologada e o objeto adjudicado, nós trouxemos contratos da Prefeitura de Taubaté, em São Paulo, Suzano, em São Paulo e Itararé, também em São Paulo, demonstrando que os preços que estão sendo praticados pelo município de Garanhuns são inferiores aos preços praticados pelo mercado. Ou seja, não temos nem restrição ao universo de competidores, ou seja, não existe restrição ao caráter competitivo do certame, e não temos também preços excessivos. Importante registrar que não consta no relatório produzido pela douta unidade técnica, nem mesmo na Cautelar que está sendo objeto de análise desta Corte, qualquer arguição de que os preços são excessivos ou estariam em desacordo com o que é praticado no mercado.

Então, diante destas razões, arguindo e pedindo vênias a Vossas Excelências para analisar essa licitação aos olhos da LINDB, considerando o consequencialismo de uma decisão que pode ensejar a paralisação e até mesmo a revogação de um certame que foi feito dentro das regras procedimentais e legais, é que se argui o perigo do dano reverso em razão do contrato que está em andamento, se requer que seja observado o consequencialismo da aludida decisão e, por fim, se pede a não homologação da decisão Cautelar, objeto de análise por parte desta Corte, permitindo que esta política pública educacional, disposta expressamente na base nacional curricular que consta dos autos, tenha a possibilidade de ter sua continuidade e a política pública seja implementada.

É assim que se pronuncia a defesa dos gestores do Município de Garanhuns, agradecendo a atenção dispensada por Vossas Excelências, nos colocando à disposição para apresentação de quaisquer esclarecimentos que porventura sejam necessários. Muito obrigado, bom dia a todos.

DR. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR:

Presidente.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Agradeço o ilustre advogado. Passo, então, a palavra ao representante do Ministério Público.

DR. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR:

Só brevemente, uma breve consideração, é que eu acho que merece destaque um trecho da fundamentação do relatório do Conselheiro Carlos Neves, que o objeto desta contratação é material de apoio pedagógico para educação financeira. E o relatório destacou que, apesar de ser muito interessante que as crianças do ensino fundamental tenham um material de educação financeira, isso não faz parte da essencialidade da educação básica no Brasil. Não é?



Então, diante de todos os argumentos tecidos pelo relator, acho que não há risco de dano reverso nessa decisão, porque a educação financeira é uma coisa a mais, que não é obrigatória. Tanto que acho que pouquíssimos municípios têm educação financeira para crianças dessa idade.

Então, é de todo prudente aguardar, pelo menos, a conclusão do relatório da Auditoria Especial, quando, diante do relatório da Auditoria Especial, certamente a prefeitura poderá tecer outros argumentos até para rever esta cautelar.

Então, pelo momento, pela ausência de qualquer risco de dano reverso às crianças que são os estudantes, eu opino pela homologação da Medida Cautelar.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Eu ouvi atentamente, é não... Vossa Excelência, Conselheiro Carlos Neves, já adiantou o voto, não é isso?

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:

Não, não.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Me perdoe. Com a palavra, Conselheiro Carlos Neves, para finalizar, com o encaminhamento para homologação da decisão.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:

O processo foi disponibilizado para Vossas Excelências, está em lista. Eu antecipei só a questão do pedido de reconsideração, que foi protocolado e não foi acolhido integralmente. Vale destacar aqui, que uma parte da tese é acolhida, da defesa, com pedido de reconsideração, que é questão dos 30%.

De fato, há uma previsão normativa que permite que você, estabelecendo esse critério de relevância, no percentual, e, de fato, é o entendimento mais correto. E por isso eu acolho nesses argumentos que foram apresentados pela auditoria, o da defesa eu acolho a questão da permissão de fixação dos 30%. Mas o voto está disponível em lista, e aqui já foi até citado inclusive pelo Ministério Público.

A minha preocupação nesse processo, que eu coloquei como relevante de destaque, quero fazer um resumo aqui, é essencialmente a questão do nível de especificação do produto. Essa é a minha preocupação, o produto ficou deveras especificado e quando há um processo de muita especificação, ele leva a uma redução da concorrência. E essa concorrência, apesar de ter havido, vale destacar que os produtos são idênticos, porque



são... a indústria, a criadora, a editora, a detentora do produto e fornecedores. Então, você limita tanto que poucas pessoas podem concorrer, os produtos não são diversos, diversos produtos e matrizes poderiam concorrer. Às vezes acontece de ser necessário essa limitação. E quando há essa limitação necessária, vai-se para inexigibilidade. Não há nenhum demérito quando o ambiente justifica que o produto é novo, tem poucos produtos na praça. Então tem que se especificar de forma deveras como eu disse. Então, faz-se uma inexigibilidade, faz uma cotação, justifica-se essa inexigibilidade por déficit de concorrência.

Quando o produto vai ser... registro de preço, licitado, para ser consumido durante o ano por vários estudantes e, somado a isso, questão da não imprescindibilidade, não digo que não seja relevante, é relevante. Mas eu acho que pode aguardar uma análise mais detalhada da Auditoria Especial, eu apresentei o voto para manter a Cautelar que eu deferi aqui, não acolhendo integralmente o pedido de reconsideração, mas, de fato, uma parte foi acolhida, tirando um pedaço do que foi apontado, restando, na minha percepção, essa especificidade do produto que levou, ou leva a crer, que há um déficit de concorrência.

É nesse sentido que eu mantenho, com todos os considerandos também já apresentados, que eu mantenho a cautelar proferida e considerando, como disse aqui, graves irregularidades do processo licitatório, potencial risco de restrição ao caráter competitivo. Irregularidades verificadas não garantem a seleção da melhor proposta e que a aquisição de material didático de educação financeira, embora relevante, não se caracteriza como essencial ou imprescindível à manutenção imediata da atividade educacional.

Caberia aqui aguardarmos a auditoria especial que já foi determinada para aprofundamento da matéria. É nesse sentido que eu voto pela homologação da decisão que concedeu a Medida Cautelar, nesse sentido, Presidente.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Agradeço, Conselheiro Carlos Neves.

Tive a oportunidade de receber o advogado no gabinete, receber o memorial e aqui atentamente ouvi-lo sustentar oralmente.

Tem algumas questões aqui que me chamam a atenção. O argumento de que se fosse feita a inexigibilidade, sobre a restrição do objeto, com a questão da inexigibilidade, teria o desconto dos 20%, na verdade com a competição foi assegurado um desconto de 30% e também a questão do número de participantes. Houve, embora esteja alegado aí, e eu peço vênha ao Conselheiro Carlos Neves para fazer essa colocação, de que houve, e tem muitos processos aqui, nós julgamos quando tem três participantes, por exemplo, tem vasta jurisprudência aqui no Tribunal de



Contas, de que se configura que houve a participação e, portanto, resguardada a competitividade.

Então, a restrição do objeto é justamente para... a restrição do objeto é condenável justamente quando você impede a competitividade e, portanto, acaba comprometendo a qualidade do serviço contratado e também a questão do valor, portanto, da economicidade. Nesse caso específico, foi assegurada a competição por cinco propostas. Então existe aqui a participação das cinco propostas, e demonstra o mercado minimamente competitivo.

Ao meu ver, não houve cláusula que restringisse a concorrência, portanto, não haveria de se imaginar que o fato... de fato é um objeto bem específico, não é qualquer disciplina nem qualquer objeto que está sendo contratado, é uma coisa bem específica, que diz respeito à educação financeira, como colocado aqui pelo advogado é uma coisa relativamente nova. E, repito, houve a concorrência com a participação de cinco propostas. É um material pedagógico estruturado, com base na BNCC.

O termo de referência prevê que os materiais devem seguir diretrizes pedagógicas específicas, razão pela qual a suposta peculiaridade do objeto está devidamente justificada, salvo o melhor juízo, a nova base nacional comum curricular prevê expressamente o desenvolvimento de competência em educação financeira, o memorial demonstra que a especificação do objeto não impediu a apresentação de propostas com produtos similares, a justificativa técnica apresentada está no item 5.1.3 do TR.

Existe a questão dos 30%, que aí o Conselheiro Carlos Neves refluíu nesse argumento, acatando a matéria apresentada pela defesa, justamente por encontrar respaldo na lei, que trata sobre isso, e jurisprudência do TCE também. O limite legal de 50%, portanto, não foi ultrapassado.

Sobre o preço e pesquisa do mercado, a defesa apresentou pesquisa ampla com base em fontes oficiais, BNC, PNCP, tomada de preços anteriores e divulgação no Diário Oficial, além de ter realizado disputa competitiva em sessão pública, com proposta vencedora com valor 10% inferior ao estimado.

A questão do dano reverso, de fato, aí eu concordo com o Conselheiro Carlos Neves e, também, com o Procurador Cristiano Pimentel, que, embora se trate de educação e seja uma coisa que nos chame atenção, tudo o que diz respeito à educação deve ser dada a devida importância pela natureza e pelo que significa na formação de gerações, não impediria, por exemplo, que se aguardasse uma auditoria, a conclusão de uma auditoria, é nesse sentido. Mas o que me faz apresentar o voto divergente, pedindo vênia mais uma vez ao Conselheiro Carlos Neves, é, justamente, a ausência da fumaça do bom direito, quer dizer, da verossimilhança do que está se



apresentando. Não enxergo aqui que houve, de fato, uma ofensa à lei vigente, não enxergo que houve ofensa aos princípios, e a questão do consequentialismo também levando em consideração isso.

Portanto, eu apresento um voto divergente para que não seja homologada a decisão monocraticamente concedida pelo Conselheiro Carlos Neves. Portanto, não seja concedida a cautelar, não haja suspensão do processo, tendo em vista que, ao meu ver, não ocorreu ofensa e não há presente, portanto, os pressupostos que permitiriam a concessão desta cautelar.

A cautelar, repito mais uma vez, foi realizada, houve cinco propostas, de fato é um objeto específico, o desconto que foi conseguido foi um desconto que seria... é menor, inclusive, do que se fosse feito uma inexigibilidade, e, portanto, para mim não há nenhuma irregularidade a ser vista e não haveria, portanto, de se aguardar, de se esperar a auditoria, que ela pode acontecer, evidentemente, mesmo sem a não concessão, com a posterior responsabilização, se assim fosse entendido por este Tribunal de Contas.

Portanto, é assim que apresento o voto. Divergindo, pedindo vênias ao Conselheiro Carlos Neves. Acho que é a primeira vez que eu diverjo do Conselheiro Carlos Neves aqui nas sessões de julgamento, mas pedindo vênias porque, de fato, me debrucei sobre a questão, tive a oportunidade de despachar com o advogado e me convenceu aqui, e também a questão dos precedentes, de entendermos que processos como esse haveria irregularidade e motivos ensejadores de concessão de cautelar, e outros que nos chegam aqui, questão de coerência também dos meus julgados. Questões aqui que me chegam até mais importantes do que essa, que eu acabo não concedendo a cautelar justamente porque não enxergo prejuízo e ofensa ao regramento.

Então, com base nisso é que eu apresento voto divergente. Portanto, para que não seja homologada a decisão cautelar com a sua revogação, consequente revogação. É como voto.

Conselheiro Eduardo Porto.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO:

Sr. Presidente, pedindo vênias ao relator, Conselheiro Carlos Neves, eu acompanho a divergência.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Portanto, aprovado por maioria, vencido o Conselheiro Carlos Neves. Eu fico, portanto, responsável pelo acórdão.



O resultado é pela não homologação da decisão cautelar proferida monocraticamente pelo Conselheiro Carlos Neves. Vencido, portanto, o Conselheiro Carlos Neves nesta matéria.

PEDIDO DE VISTA FEITO EM 15/07/2025 PELO CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES E DEVOLVIDO EM 22/07/2025.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Diverge

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Diverge

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

O CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES FICOU DESIGNADO PARA LAVRAR O ACÓRDÃO