

MPCMINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL Nº 3/2025 – 1ª**
Procuradoria de Contas**PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO DE CONTAS Nº 31701/2024-7****ÓRGÃO/ENTIDADE:** SECRETARIA DE EDUCAÇÃO**MUNICÍPIO:** MOMBAÇA**OBJETO:** PREGÃO ELETRÔNICO Nº 003/2024

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, por meio do procurador abaixo-assinado, no uso das suas atribuições legais, vêm **RECOMENDAR** ao gestor a realização das providências ao fim delineadas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento Investigativo de Contas instaurado para apurar irregularidades no Pregão Eletrônico (PE) nº 003/2024, promovido pela Secretaria de Educação (SME) do Município de Mombaça, que teve por objeto a *“escolha da proposta mais vantajosa para AQUISIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICO DE INGLÊS E AFRO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos”*, no valor de R\$ **4.659.437,20**.

Nos termos da Análise Técnica nº 129/2024-etce, este MPC constatou irregularidades no Pregão Eletrônico em comento referentes à:

- 1) pesquisa de mercado irregular;**
- 2) ausência de justificativa técnica acerca das obras escolhidas; e**
- 3) ausência de justificativa acerca do quantitativo da demanda (falta de planejamento).**

Salienta-se que, após reunião deste MPC com a Secretária de Educação de Mombaça, foi estabelecido que **o prosseguimento do Certame não deveria ser impedido, a fim de garantir o cumprimento do cronograma pedagógico escolar.**

Contudo, é importante destacar que **a continuidade do Certame não afasta a existência das irregularidades identificadas no PE nº 003/2024**. Nesse sentido, ressalta-se que as justificativas apresentadas não foram capazes de elidir as falhas acima mencionadas, conforme se demonstrará adiante.

Assim, **este Órgão Ministerial**, no exercício de sua função fiscalizatória e em defesa da regular aplicação do erário, **vem apresentar a presente RECOMENDAÇÃO** para adoção imediata das medidas pertinentes.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A) PESQUISA DE MERCADO IRREGULAR.

Inicialmente, foi constatado que **o orçamento estimado do PE nº 003/2024 foi realizado exclusivamente por meio de cotações solicitadas a potenciais fornecedores** (Suprema Comércio Serviços e Assessoria Ltda., Comercial Martins e Serviços Ltda., Carlos Alberto Eliziário de Oliveira L Filho e Ana Patrícia Aguiar dos Santos).

Sobre o assunto, a Secretária de Educação de Mombaça afirmou que:

A Lei 14.133/21 não obriga o ente a formar o preço apenas com a fonte de preços praticados, na verdade privilegia essa. Logo, o Município escolheu realizar as referidas pesquisas com empresas idôneas e que já prestassem o serviço junto a outros entes.

[...]

As empresas pesquisadas conforme levantamento junto ao portal da transparência do Tribunal de Contas do Estado:

[...]

Logo, todas as empresas são fornecedoras do objeto licitado e, a pesquisa com elas levou em conta o histórico junto ao TCE/CE.

Ocorre que o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 prevê que o valor estimado da contratação **deve ser realizado em observância aos preços constantes em bancos de dados públicos**. Veja-se:

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

Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento firmado acerca da irregularidade do orçamento estimado baseado apenas em consulta a fornecedores:

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação **não deve se restringir a cotações realizadas junto a**

potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão. (Acórdão 3224/2020 – Plenário) (gn)

Já a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, do Ministério da Economia, em seu art. 5º, § 1º, determina a utilização de preços de contratações públicas similares em primeiro lugar, com a devida justificativa nos casos contrários, conforme se verifica adiante:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não: (...)

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

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

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos. (gn)

No caso concreto, **não consta nos autos justificativa acerca da utilização do parâmetro de pesquisa direta com fornecedores**, cuja escolha ocorreu em detrimento da pesquisa com contratações similares de outros órgãos da Administração Pública, que deveria ter sido priorizada.

Verifica-se, portanto, que é indevida a realização de pesquisa de preços para formação do orçamento estimado da licitação apenas com fornecedores, sem justificativa, uma vez que devem ser priorizados os preços constantes de bancos de dados públicos.

Dessa forma, conclui-se que a pesquisa de mercado do PE nº 003/2024 da SEDUC de Mombaça foi realizada de forma irregular, prejudicando o alcance da proposta mais vantajosa.

B) AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA FUNDAMENTADA ACERCA DA ESCOLHA DE OBRAS ESPECÍFICAS

Da análise dos autos do PE nº 003/2024, observa-se que a **Secretaria Municipal de Educação de Mombaça não apresentou justificativa quanto à escolha dos livros** das Coleções Starting Weel e Frisbee (Editora Netbil), da Coleção Afro-Brasileira e Indígena (Editora HD Cultural) e de Produção Textual e Ortografia (Editora Dinâmica).

Quanto à justificativa da escolha da Coleção Primeiros Passos da Educação Infantil, do Projeto Dinâmico SAEB (ambos da Editora Dinâmica) e da Coleção Alcance de Língua Inglesa (Editora Netbil), constata-se que **não consta, nos autos, a indicação do diferencial das obras licitadas em relação a outros livros capazes de atender ao interesse público.**

Por sua vez, a Secretária de Educação do Município de Mombaça informou que “a referida escolha decorreu de reunião com o núcleo pedagógico e o mesmo, legitimamente, decidiu pelas referidas obras”. Veja-se:

[...] verificamos juntos ao Núcleo Pedagógico do Município a situação, onde, constatou-se, com base em ata de reunião, a qual anexamos nesta petição, que neste ponto a justificativa consta no referido documento, ou seja, “(...) Apresentação das obras para análise; discussão dos critérios pedagógicos e didáticos utilizados na seleção das obras; apreciação coletiva das obras e, ao fim, missão de parecer sobre a adequação e relevância das obras para o escopo pedagógico da rede municipal. Ressaltou ainda a Pertinência no cumprimento dos critérios utilizados na seleção prévia das obras, destacando a conformidade com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a adequação ao projeto político-pedagógico da rede municipal e a qualidade gráfica e de conteúdo das publicações. (...) Dentre os critérios de decisão, a senhora Régia Maria reforçou que as obras escolhidas foram utilizadas no curso

dos anos letivos de 2023 e 2024, promovendo avanços significativos e pertinentes no curso do aprendizado das instituições de ensino municipal. (...)”.

Assim, nobre excelência, **a escolha de obras didáticas para compor a matriz curricular do município foi fundamentada em critérios rigorosos que priorizam a eficácia pedagógica e a relevância do conteúdo para o desenvolvimento dos estudantes.** Dentre esses critérios, destacou-se a utilização comprovada dessas obras nos anos letivos de 2023 e 2024, período em que promoveram avanços significativos e pertinentes no aprendizado das instituições de ensino municipal. (Grifos nossos)

Ocorre que, da análise das justificativas constantes nos autos, assim como da ata da reunião do Conselho Pedagógico da SME de Mombaça, verifica-se que **não há comparações realizadas entre os livros escolhidos e outros similares que poderiam satisfazer às necessidades do Município.**

Na verdade, no suposto “parecer pedagógico” consta um parágrafo em que se afirma que o Conselho decidiu recomendar as obras que foram licitadas, “enquanto as demais apreciadas foram descartadas por critérios de inadequação ao perfil dos alunos e ausência de alinhamento pedagógico”. Veja-se:

externas. Após deliberação e leitura do escopo das obras, o Conselho decidiu, por unanimidade, recomendar as obras listadas no ANEXO I da presente ata para aquisição, enquanto as demais apreciadas foram descartadas por critérios de inadequação ao perfil dos alunos e ausência de alinhamento pedagógico. Dentre os



PREFEITURA DE MOMBAÇA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

critérios de decisão, a senhora Régia Maria reforçou que as obras escolhidas foram utilizadas no curso dos anos letivos de 2023 e 2024, promovendo avanços significativos e pertinentes no curso do aprendizado das instituições de ensino municipal. Ao término da reunião, acordou-se que o parecer consolidado será encaminhado à Secretária Municipal de Educação para a tomada das providências necessárias. Nada mais havendo a tratar, a Presidente encerrou a reunião às

Contudo, verifica-se que não há nenhuma referência de quais obras teriam sido apreciadas e/ou quais os critérios utilizados para definir a “inadequação” das obras supostamente analisadas, o que impede a verificação da fundamentação pedagógica para a escolha dos materiais didáticos.

Ressalta-se que a Lei nº 14.133/2021 é clara quanto à necessidade de que seja realizado um levantamento de mercado acerca da escolha do objeto:

Art. 18 [...]

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

[...]

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

Nesse sentido, registra-se que o “levantamento de mercado” deve considerar e descrever todas as alternativas existentes no mercado que sejam capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação e, com fundamento em análise valorativa-comparativa, apontar qual é a melhor opção sob o ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema.

Contudo, observa-se que o levantamento de mercado constante no Estudo Técnico Preliminar (ETP) do PE nº 003/2024 se limita a expor formas de realizar a contratação, sem promover uma análise das possíveis obras que poderiam atender à necessidade da Administração. Veja-se:

4. Levantamento de mercado

O levantamento de mercado para a aquisição dos livros didáticos de inglês e afro visa identificar as principais soluções disponíveis entre fornecedores e órgãos públicos. Este estudo envolveu a análise das seguintes formas de contratação:

- Contratação direta com o fornecedor: Contato direto com editoras e distribuidoras especializadas na publicação de livros didáticos, permitindo a negociação direta de preços e condições.
- Contratação através de terceirização: Utilização de serviços de empresas terceirizadas especializadas na gestão de compras de materiais educacionais, que poderiam otimizar o processo e garantir a aquisição a preços competitivos.
- Formas alternativas de contratação: Uso de plataformas de compras coletivas ou

Prefeitura Municipal de Mombaça, Ceará
CNPJ: 07.736.390/0001-01 | CGF: 06.920.166-8 | E-mail: gabinete@mombaca.ce.gov.br



consórcios intermunicipais, que poderiam propiciar economia de escala e menores custos pela compra em maior volume.

Após a avaliação das alternativas citadas, a solução mais adequada para atender às necessidades da Prefeitura Municipal de Mombaça é a contratação através de um sistema de registro de preços. Este método não só permite obter melhores condições comerciais devido ao volume de compra, mas também garante a flexibilidade na aquisição, possibilitando ajustes conforme as demandas da Secretaria de Educação ao longo do período contratual.

Dessa forma, constata-se que o levantamento de mercado realizado no PE nº 003/2024 não atende ao disposto na legislação mencionada.

Registra-se, ainda, que a indicação do material específico nada mais é do que a "indicação de marca", que é vedada pela jurisprudência do TCU quando feita sem justificativa técnica que demonstre as vantagens da aquisição. Veja-se:

A indicação ou a preferência por marca só é admissível se restar comprovado que a escolha é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades da Administração. A licitação não tem por objetivo, necessariamente, a escolha do produto ou do serviço de melhor qualidade disponibilizado no mercado. (Acórdão nº 559/2017 - Plenário)

No caso concreto, repisa-se, **não consta nos autos a realização de nenhum estudo técnico que demonstre que outras obras foram devidamente analisadas e que os livros escolhidos seriam os únicos capazes de atender ao interesse público.**

Assim, conclui-se pela irregularidade referente à inexistência de comprovação da realização de análises de outras obras semelhantes que

poderiam satisfazer às necessidades do Município.

C) AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA QUANTO À RELAÇÃO ENTRE A DEMANDA PREVISTA E A QUANTIDADE DE SERVIÇO A SER CONTRATADA. FALTA DE PLANEJAMENTO PARA A CONTRATAÇÃO

Da análise do Edital do PE nº 003/2024 e seus anexos, verifica-se **não há justificativa quanto à adequação do quantitativo licitado à demanda do Município, a fim de fundamentar a real necessidade das quantidades previstas no Termo de Referência.**

Sobre o assunto, a Secretária de Educação do Município de Mombaça alegou que a quantidade licitada levou em conta o que vinha sendo licitado pelo Município em anos anteriores. Veja-se:

O quantitativo licitado leva em conta o que vem sendo licitado anualmente pelo Município e, o aumento de demanda.

[...]

Neste ponto, encaminhamos uma planilha melhor detalhada com o demonstrativo setorizado tendo por base cada obra e a necessidade levando em conta a quantidade de usuários (alunos e professores).

De acordo com a referida planilha encaminhada, constata-se que os livros comprados correspondem a um percentual entre 100,5% e 168,6% do quantitativo de alunos matriculados e entre 102,3% e 113,2% da quantidade de professores em exercício.

Verifica-se, portanto, que a planilha apresentada pela Secretária de Educação apenas confirma que não houve um estudo que definisse a quantidade de livros comprados, visto que alguns livros foram comprados em quantidade igual à de alunos matriculados, enquanto outros foram adquiridos em quantidade muito superior à de alunos.

É importante mencionar que **as estimativas das quantidades a serem contratadas são exigidas na Lei nº 14.133/2021.** Veja-se:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo

planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

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

[...]

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

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

No mesmo sentido, o TCU possui entendimento sobre a necessidade de inclusão da "*estimativa de quantidades a serem adquiridas, **devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos***", sendo, inclusive, configurado erro grosseiro a ausência do dimensionamento adequado dos quantitativos, conforme se verifica adiante:

Deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a **definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos**, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação. (Acórdão nº 2155/2012 – Plenário) (gn)

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, **pode ser tipificada como erro grosseiro** (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb) **a elaboração do orçamento estimado da licitação sem o dimensionamento adequado dos quantitativos** e com base em

pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores, sem considerar contratações similares realizadas pela Administração Pública, propiciando a ocorrência de substancial sobrepreço no orçamento do certame. (Acórdão nº 3569/2023 – Segunda Câmara) (gn)

Dessa forma, constata-se que a Administração Pública deve definir adequadamente os quantitativos que serão necessários para o atendimento da demanda. Contudo, repisa-se que não consta justificativa nos autos que demonstrem que o quantitativo licitado no PE nº 003/2024 seria adequado.

Assim, conclui-se pela irregularidade referente à falta de planejamento da contratação, tendo em vista a inexistência de estudos que demonstrem a real necessidade das quantidades previstas no Termo de Referência.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, exercendo sua função fiscalizatória, vem **RECOMENDAR** à atual gestão da Secretaria de Educação do Município de Mombaça, que, nos futuros processos licitatórios:

a) realize a pesquisa de preços de acordo com o art. 23, da Lei nº 14.133/2021¹, que prevê que o orçamento estimado seja compatível com os valores de mercado, considerando os preços constantes de bancos de dados públicos, e com a jurisprudência do TCU;

b) nas aquisições de obras didáticas, elabore um ETP que inclua um levantamento de mercado abrangente, **com base em parecer pedagógico** que deve não somente evidenciar a qualidade do material escolhido, **mas também apresentar uma análise comparativa**

¹Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

detalhada das alternativas semelhantes disponíveis no mercado, com a indicação do motivo de destaque da obra escolhida em relação às outras opções, conforme art. 18, §1º, V, da Lei nº 14.133/2021; e

c) realize o correto planejamento de suas aquisições, **com a inclusão de justificativa detalhada das quantidades a serem contratadas em relação às necessidades do Município, que deve ser baseada em estudos técnicos e memórias de cálculo que estimem adequadamente o consumo e utilização prováveis**, nos termos do art. 18, §1º, IV e art. 40, II, ambos da Lei nº 14.133/2021.

Na hipótese de desatendimento, ainda que parcial, à presente Recomendação ou a ausência de comunicação ao Ministério Público de Contas acerca das medidas adotadas, implicará o ajuizamento de REPRESENTAÇÃO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, com a respectiva responsabilização dos gestores e/ou outras medidas cabíveis.

Fortaleza, 09 de junho de 2025.

(assinado digitalmente)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Procurador do Ministério Público de Contas