

**RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL Nº 5/2025 – 1ª**  
**Procuradoria de Contas****PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO DE CONTAS Nº 31670/2024-0****ÓRGÃO/ENTIDADE:** SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E  
DESPORTO **MUNICÍPIO:** MARCO**OBJETO:** PREGÃO ELETRÔNICO Nº 21/2024

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 21/2024, promovido pela Secretaria de Educação, Cultura e Desporto do Município de Marco, que teve por objeto o *“registro de preços para aquisição de livros destinados às crianças e professores das turmas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental das instituições públicas que integram a rede municipal de ensino do Município de Marco”*.

Nos termos da Análise Técnica nº 01/2025-etce, este MPC constatou irregularidades no Pregão Eletrônico em comento referentes à(ao):

- 1) pesquisa de mercado irregular, com indícios de sobrepreço;**
- 2) direcionamento da pré-qualificação e do pregão eletrônico para livros específicos;**
- 3) ausência de justificativa acerca do quantitativo da demanda (falta de planejamento).**

Salienta-se que, após reunião deste MPC com a Secretária de Educação, Cultura e Desporto do Município de Marco, 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 21/2024.** Nesse sentido, ressalta-se que as justificativas apresentadas não foram capazes de elidir integralmente 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. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. ADEQUAÇÃO DA PROPOSTA.**

Inicialmente, foi constatado que o orçamento estimado do PE nº 21/2024 foi realizado exclusivamente por meio de cotações solicitadas a potenciais fornecedores (Ada Comércio de Livros e Serviços Ltda., Educart Soluções Educacionais Ltda. e Consilium Comércio de Alugueis e Transportes Ltda.), conforme se verifica nos exemplos a seguir:

**MAPA DE PREÇO - DETALHAMENTO POR COLETA**  
Nº: 2024.12.02-0002 - DATA: 04/12/2024

LOTE Nº 01 - ENSINO FUNDAMENTAL - EDUCAÇÃO FINANCEIRA - 9º ANO - ITEM: LIVRO DO ALUNO 9º ANO - EDUCA + AÇÃO FINANCEIRA - ISBN 978-85-86973-08-2. - UNID. MEDIDA.: UNIDADE					
Pesq.	Coleta	Fornecedor	Quant.	Valor Unit. R\$	Valor total R\$
1	COTAÇÃO POR E-MAIL	ADA COMÉRCIO DE LIVROS E SERVIÇOS LTDA. - CNPJ/CPP: 39340501000152	450	320,65	144.292,50
2	COTAÇÃO POR E-MAIL	EDUCART SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA. - CNPJ/CPP: 45842944000144	450	326,48	146.916,00
3	COTAÇÃO POR E-MAIL	CONSILIUM - COMÉRCIO, ALUGUEIS E TRANSPORTES LTDA. - CNPJ/CPP: 54887269000160	450	332,31	149.539,50
Quantidade de pesquisas: 3					Valor de mediana: 326,48
LOTE Nº 01 - ENSINO FUNDAMENTAL - EDUCAÇÃO FINANCEIRA - 9º ANO - ITEM: LIVRO DO PROFESSOR 9º ANO - ORIENTA + AÇÃO PEDAGÓGICA - ISBN 978-85-86973-10-5. - UNID. MEDIDA.: UNIDADE					
Pesq.	Coleta	Fornecedor	Quant.	Valor Unit. R\$	Valor total R\$
1	COTAÇÃO POR E-MAIL	ADA COMÉRCIO DE LIVROS E SERVIÇOS LTDA. - CNPJ/CPP: 39340501000152	20	331,43	6.628,60
2	COTAÇÃO POR E-MAIL	EDUCART SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA. - CNPJ/CPP: 45842944000144	20	337,45	6.749,00
3	COTAÇÃO POR E-MAIL	CONSILIUM - COMÉRCIO, ALUGUEIS E TRANSPORTES LTDA. - CNPJ/CPP: 54887269000160	20	343,48	6.869,60
Quantidade de pesquisas: 3					Valor de mediana: 337,45
LOTE Nº 02 - ENSINO FUNDAMENTAL - AVALIAÇÕES EXTERNAS (PORTUGUÊS E MATEMÁTICA: 3º, 6º E 9º ANOS) - ITEM: COLEÇÃO AVALIAÇÃO COMPREENSÃO E FLUÊNCIA LEITORA LÍNGUA PORTUGUESA 2º ANO LIVRO DO ALUNO. ISBN 978-85-86973-18-1 - UNID. MEDIDA.: UNIDADE					
Pesq.	Coleta	Fornecedor	Quant.	Valor Unit. R\$	Valor total R\$
1	COTAÇÃO POR E-MAIL	ADA COMÉRCIO DE LIVROS E SERVIÇOS LTDA. - CNPJ/CPP: 39340501000152	500	285,01	142.505,00
2	COTAÇÃO POR E-MAIL	EDUCART SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA. - CNPJ/CPP: 45842944000144	500	290,19	145.095,00
3	COTAÇÃO POR E-MAIL	CONSILIUM - COMÉRCIO, ALUGUEIS E TRANSPORTES LTDA. - CNPJ/CPP: 54887269000160	500	295,37	147.685,00
Quantidade de pesquisas: 3					Valor de mediana: 290,19

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

O Município de Marco busca, prioritariamente, realizar a pesquisa de preços por meio de cestas de preços. Contudo, em situações específicas ou de maior complexidade, recorre-se a tabelas oficiais, mídias especializadas e/ou consultas a fornecedores. **No caso em apreço, optou-se pela realização de pesquisa junto a três fornecedores, considerando a especificidade dos livros**, os quais foram definidos após o credenciamento e a obtenção dos respectivos ISBNs. [...]

Ademais, é oportuno especificar que a Lei nº 14.133/2021 agora traz em seu bojo de forma clara e detalhada como deve ser o procedimento de pesquisa de preços, reiterando sua obrigatoriedade desde a preparação do certame, como se vê no art. 18, passando a reunir todas as formas aceitáveis para a coleta de preços no art. 23, e finalmente legislando sobre a pesquisa direta com o fornecedor, prática

anteriormente praticada com fulcro em entendimentos das Cortes de Contas. [...]

Impende destacar que o rol de critérios previsto na legislação vigente até a presente data não possui entendimento pacificado acerca de prioridades, **estando a Unidade Gestora livre para optar pela forma de cotação mais adequada.**

Neste compasso, **em razão dessa unicidade inerente a cada obra, a consulta direta a fornecedores revelou-se a melhor alternativa para a pesquisa de preços referente ao objeto em questão.** [...]

Referente a escolha dos fornecedores, o Município fez uma busca na base de cadastros de fornecedores de livros, o Setor de Compras Municipal optou pela pesquisa junto as empresas vencedoras de certames anteriores no município e participantes de licitações em outros municípios.

Em linhas gerais a escolha de fornecedores se concretizou mediante empresas cadastradas no banco de dados do município. (Grifos nossos)

Ocorre que, contrariamente ao que alega a Secretária de Educação de Marco, 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:

rt. 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.

Por fim, faz-se necessário registrar que este MPC identificou a ocorrência de sobrepreço em diversos itens licitados no PE nº 21/2024, conforme comparação realizada entre os preços da proposta vencedora e os contratados por outros órgãos da administração pública em época similar.

Nesse sentido, em reunião deste MPC com a Secretária de Educação de Marco, definiu-se que o Município deveria negociar com o vencedor do Certame, a fim de que houvesse a adequação do valor da licitação com os praticados no mercado, com intuito de afastar o

sobrepreço identificado.

Após notificação, a empresa vencedora aceitou a negociação sugerida, conforme informado pela Secretária de Educação de Marco e comprovado pelo termo de homologação publicado no Portal de Licitações dos Municípios do TCE/CE. Assim, no presente caso, entende-se pelo afastamento do sobrepreço e do conseqüente dano ao erário.

Dessa forma, conclui-se que a pesquisa de mercado do PE nº 21/2024 da SME de Marco foi realizada de forma irregular.

## **B) DIRECIONAMENTO DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO E DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA OBRAS E EMPRESA ESPECÍFICAS.**

Inicialmente, verifica-se que o PE nº 21/2024 foi antecedido do Processo de Pré-qualificação nº 06/2024 ("fase preliminar destinada à escolha dos itens e à identificação dos ISBNs dos livros escolares a serem adquiridos").

Acerca dos critérios utilizados para a escolhas das obras, a Secretária de Educação do Município de Marco alegou que as especificações técnicas dos itens do PE nº 21/2024 "foram elaboradas pela equipe pedagógica do município" e possuem "natureza genérica". Veja-se:

**As especificações técnicas do pregão para aquisição de materiais pedagógicos complementares foram elaboradas pela equipe pedagógica do município** com o objetivo de assegurar a qualidade dos recursos educacionais e sua adequação ao modelo de ensino adotado. Essas especificações contemplam as necessidades das turmas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, promovendo o desenvolvimento integral dos alunos por meio de competências socioemocionais, habilidades transdisciplinares e autonomia discente, sempre alinhadas às diretrizes pedagógicas.

**Embora as especificações apresentem detalhes, sua natureza é essencialmente genérica, voltada para garantir a qualidade mínima necessária sem inviabilizar a competitividade.** Isso é evidenciado pelo fato de que, no pregão anterior, quatro empresas participaram da fase de pré-qualificação, demonstrando que não houve direcionamento para nenhum fornecedor específico.

A elaboração criteriosa foi orientada exclusivamente pela busca de excelência na educação municipal, com base na experiência positiva do ano letivo anterior, quando materiais similares foram utilizados com resultados expressivos no desempenho dos alunos e no aprimoramento do ensino. Dessa forma, a continuidade na escolha de itens com parâmetros bem definidos reflete o compromisso com a qualidade educacional e o uso responsável dos recursos públicos, mantendo a abertura à ampla participação de fornecedores interessados. (gn)

Contudo, destaca-se que as **especificações dos livros da Pré-qualificação são idênticas às dos itens do PE nº 44/2023, também do Município de Marco**, com exceção da indicação do ISBN, conforme exemplos adiante:

Lote	Descrição	Qtd	Und.
1	MATERIAL PARA O ALUNO DO 9º ANO - ISBN: 978-65-86973-08-2 CONSTANDO LIVRO ESCOLAR EDUCAÇÃO FINANCEIRA 9º ANO, ABORDAGEM SOCIOAMBIENTAL, COMPETÊNCIAS SOCIOEMOCIONAIS. CONSTANDO, TAMBÉM, DE UMA PLATAFORMA DIGITAL COM RECURSOS PARA AMPLIAÇÃO DE CONHECIMENTOS NUMA AÇÃO TRANSDISCIPLINAR COM DIVERSOS COMPONENTES CURRICULARES ARTES, HISTÓRIA, GEOGRAFIA, LÍNGUA INGLESA, LÍNGUA PORTUGUESA, ENSINO RELIGIOSO, MATEMÁTICA, EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS E, AINDA, QUATRO FORMAÇÕES DE 4H AS QUAIS CAPACITARÃO OS PROFESSORES E A EQUIPE GESTORA QUANTO ÀS ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS NO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO PEDAGÓGICO SOBRE A TEMÁTICA EDUCAÇÃO FINANCEIRA E EMPREENDEDORISMO.	450	UND

PE nº 44/2023

**Lote nº 02 – Ensino Fundamental – Avaliações Externas (Português e Matemática: 2º, 5º e 9º anos)**

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
1	MATERIAL PARA O ALUNO DO 2º ANO - CONSTANDO UM LIVRO ESCOLAR COM FOCO NA CONSOLIDAÇÃO DAS APRENDIZAGENS MATEMÁTICAS. DE MODO A OFERECER O PREPARO ÀS AVALIAÇÕES EXTERNAS (SPAECE, SAEB, PISA) ATENDENDO AS EXIGÊNCIAS DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR BRASILEIRA, CONSTANDO, TAMBÉM, DE UMA PLATAFORMA DIGITAL QUE PERMITA O ACESSO INTERATIVO COM OS ALUNOS, PARA O APROFUNDAMENTO DOS CONHECIMENTOS E PARA EXECUÇÃO DE NOVOS CONJUNTOS DE ATIVIDADE PREPARATORIAS, COM AS AVALIAÇÕES SIMULADAS, CONSTANDO, AINDA, QUATRO FORMAÇÕES DE 4H.	500

Pré-qualificação nº 06/2024

3	MATERIAL PARA O ALUNO DO 2º ANO - ISBN: 978-65-86973-26-6 - CONSTANDO UM LIVRO ESCOLAR COM FOCO NA CONSOLIDAÇÃO DAS APRENDIZAGENS MATEMÁTICAS, DE MODO A OFERECER O PREPARO ÀS AVALIAÇÕES EXTERNAS SPAECE, SAEB, PISA ATENDENDO AS EXIGÊNCIAS DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR BRASILEIRA, CONSTANDO, TAMBÉM, DE UMA PLATAFORMA DIGITAL QUE PERMITA O ACESSO INTERATIVO COM OS ALUNOS, PARA O APROFUNDAMENTO DOS CONHECIMENTOS E PARA EXECUÇÃO DE NOVOS CONJUNTOS DE ATIVIDADE PREPARATORIAS, COM AS AVALIAÇÕES SIMULADAS, CONSTANDO, AINDA, QUATRO FORMAÇÕES DE 4H.	500	UND
---	---	-----	-----

PE nº 44/2023

Lote nº 03 – Educação Infantil – Alunos de 02 à 05 anos

DESCRIÇÃO		UNID	QUANT
KIT CRECHE (2 ANOS)	ALUNO	KIT	350

KIT INFANTIL II - 2 ANOS - ALUNO - COMPOSTO POR: 2 LIVROS, PASTA DE ACERVO COMPLEMENTAR COM CARTAZES, PLATAFORMA DIGITAL: COM CONTEÚDO ACESSÍVEL E FERRAMENTAS INTEGRADAS, OBJETOS DIGITAIS E CONTEÚDOS INTERATIVOS. SISTEMA DE AGENDA DIGITAL. TEXTO IMPRESSO EM FUNDO BRANCO OU EM CORES QUE POSSIBILITEM LEITURA DE QUALIDADE. LETRA LEGÍVEL EM TAMANHOS ADEQUADOS PARA A IDADE. ESPAÇAMENTO ENTRE AS LETRAS, LINHAS, PALAVRAS E ENUNCIADOS DE ACORDO COM AS NORMAS TÉCNICAS. ENCADERNAÇÃO QUE PROMOVA A SEGURANÇA DAS CRIANÇAS NO MANUSEIO. MATERIAL RESISTENTE. LIVRO COM ATIVIDADES QUE FAVOREÇAM O DESENVOLVIMENTO INFANTIL DE MANEIRA INTEGRAL ATRAVÉS DE BRINCADEIRAS, MÚSICAS, CONSTRUÇÃO, CULTURA POPULAR E CORES, DE FORMA LÚDICA, ESTIMULANDO O AUTOCONHECIMENTO, O PROTAGONISMO INFANTIL E O CONHECIMENTO ACERCA DO MUNDO QUE O RODEIA. ATIVIDADES QUE PROMOVAM O DESENVOLVIMENTO DA AUTONOMIA DA CRIANÇA E O ATO CRIADOR. DIVERSIDADE DE GÊNEROS TEXTUAIS. ISENÇÃO DE IMAGENS E TEXTOS QUE REVELEM PRECONCEITO OU ESTERÉOTIPOS DISCRIMINATÓRIOS. ATIVIDADES QUE INCENTIVAM A CURIOSIDADE, A EXPLORAÇÃO E O ENCANTAMENTO EM RELAÇÃO AO MUNDO FÍSICO E SOCIAL. ATIVIDADES QUE PROMOVAM O RESPEITO E A RESPONSABILIDADE PARA COM O MEIO AMBIENTE E O MUNDO QUE O CERCA. ATIVIDADES QUE AMPLIEM AS POSSIBILIDADES DE

Av. Prof. Guido Osterno, S/N – Centro – Fone: (88) 3664.1077 - www.marco.ce.gov.br  
CNPJ: 07.566.516/0001-47 – CGF 06.920.246-0  
CEP: 62.560-000 – Marco/CE

10



Prefeitura Municipal de Marco  
Estado do Ceará



DESCRIÇÃO		UNID	QUANT
	COMUNICAÇÃO E EXPRESSÃO DAS CRIANÇAS. ATIVIDADES QUE POSSIBILITEM A ESCRITA ESPONTÂNEA E O DESENVOLVIMENTO CRIATIVO E INDIVIDUAL DA CRIANÇA.		

Pré-qualificação nº 06/2024

essalta  
-se que  
os  
ISBNs  
inform  
ados  
no PE  
nº  
44/202  
3  
refere  
m-se

15	<p>KIT INFANTIL II - 2 ANOS - ALUNO - COMPOSTO POR: 2 LIVROS ISBN: 9786598039387 E ISBN: 9786585853019. PASTA DE ACERVO COMPLEMENTAR COM CARTAZES, PLATAFORMA DIGITAL: COM CONTEÚDO ACESSÍVEL E FERRAMENTAS INTEGRADAS, OBJETOS DIGITAIS E CONTEÚDOS INTERATIVOS. SISTEMA DE AGENDA DIGITAL. TEXTO IMPRESSO EM FUNDO BRANCO OU EM CORES QUE POSSIBILITEM LEITURA DE QUALIDADE. LETRA LEGÍVEL EM TAMANHOS ADEQUADOS PARA A IDADE. ESPAÇAMENTO ENTRE AS LETRAS, LINHAS, PALAVRAS E ENUNCIADOS DE ACORDO COM AS NORMAS TÉCNICAS. ENCADERNAÇÃO QUE PROMOVA A SEGURANÇA DAS CRIANÇAS NO MANUSEIO. MATERIAL RESISTENTE. LIVRO COM ATIVIDADES QUE FAVOREÇAM O DESENVOLVIMENTO INFANTIL DE MANEIRA INTEGRAL ATRAVÉS DE BRINCADEIRAS, MÚSICAS, CONSTRUÇÃO, CULTURA POPULAR E CORES, DE FORMA LÚDICA, ESTIMULANDO O AUTOCONHECIMENTO, O PROTAGONISMO INFANTIL E O CONHECIMENTO ACERCA DO MUNDO QUE O RODEIA. ATIVIDADES QUE PROMOVAM O DESENVOLVIMENTO DA AUTONOMIA DA CRIANÇA E O ATO CRIADOR. DIVERSIDADE DE GÊNEROS TEXTUAIS. ISENÇÃO DE IMAGENS E TEXTOS QUE REVELEM PRECONCEITO OU ESTERÉOTIPOS DISCRIMINATÓRIOS. ATIVIDADES QUE INCENTIVAM A CURIOSIDADE, A EXPLORAÇÃO E O ENCANTAMENTO EM RELAÇÃO AO MUNDO FÍSICO E SOCIAL. ATIVIDADES QUE PROMOVAM O RESPEITO E A RESPONSABILIDADE PARA COM O MEIO AMBIENTE E O MUNDO QUE O CERCA. ATIVIDADES QUE AMPLIEM AS POSSIBILIDADES DE COMUNICAÇÃO E EXPRESSÃO DAS CRIANÇAS. ATIVIDADES QUE POSSIBILITEM A ESCRITA ESPONTÂNEA E O DESENVOLVIMENTO CRIATIVO E INDIVIDUAL DA CRIANÇA.</p>	250	KIT
----	---	-----	-----

PE nº 44/2023

exatamente aos livros que foram “pré-qualificados” pelo Município, o que comprova que os gestores do Município de Marco direcionaram o procedimento pré-qualificatório para as obras adquiridas no Pregão anterior.

Ademais, chama atenção a especificação dos itens referentes aos Kits Infantis (Lote nº 03), já que **a Administração exige que eles sejam compostos de 2 livros e pasta de acervo complementar**, o que é idêntico aos livros **da Coleção Cores do Mundo, adquiridos no PE nº 44/2023**, configurando, assim, mais uma prova de direcionamento para livros específicos.

Observa-se, portanto, que, ao repetir a descrição do PE nº 44/2023, que se referia a livros específicos, a Pré-qualificação tornou-se irregular, tendo em vista **o direcionamento do procedimento em benefício do material já anteriormente adquirido**.

Ademais, observa-se que o procedimento não serviu para o fim a que se destinava, qual seja, a seleção de bens que atendessem as exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração, a fim de serem integrados ao seu catálogo de bens, nos termos do art. 80 da Lei nº 14.133/2021. Veja-se:

Art. 80. A pré-qualificação é o procedimento técnico-administrativo para selecionar previamente:

I - licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação ou de licitação vinculada a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos;

**II - bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração. [...]**

§ 5º Os bens e os serviços pré-qualificados deverão integrar o catálogo de bens e serviços da Administração.

Segundo as Orientações do TCU, a Pré-qualificação é um “instrumento que visa conferir racionalização aos processos licitatórios e redução de custos para os licitantes, permitindo que as condições de habilitação de potenciais fornecedores e de **qualificação de produtos sejam aferidas previamente e utilizadas para várias licitações futuras ou mesmo contratações diretas**” (gn). Ressalta-se, ainda, que

diversas marcas distintas podem ser pré-qualificadas em um mesmo procedimento, desde que cumpram os requisitos estabelecidos.

Contudo, no caso concreto, **a SME de Marco já tinha conhecimento de quais livros queria adquirir e assim, fez constar no Edital descrições idênticas às das obras desejadas, contrariando o art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021, e restringindo o caráter competitivo do procedimento. Veja-se:**

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

**Assim, observa-se que a SME utilizou a Pré-qualificação apenas como uma forma de conferir um caráter aparente de legitimidade no processo de escolha do material.**

Ressalta-se, ainda, que **o direcionamento do objeto pode ser comprovado pela participação única da empresa ADA COMÉRCIO DE LIVROS E SERVIÇOS LTDA tanto na Pré-qualificação quanto no PE nº 21/2024**, cuja proposta apresentada é exatamente o livro já utilizado pelo Município de Marco, adquirido por meio do PE nº 44/2023.

Assim, conclui-se pela irregularidade referente ao direcionamento do Certame para obras específicas e, conseqüentemente, para a única empresa participante e vencedora do PE nº 21/2024.

### **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 21/2024 e seus anexos, verifica-se que foram licitados, ao todo, **8.155 unidades do material didático.**

Contudo, **não consta nos autos nenhuma 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 Marco alegou que “a estimativa dos quantitativos se baseou no número de matrículas escolares realizadas no ano de 2024” e que “elaborou uma projeção dos quantitativos necessários”. Veja-se:

Com base nos dados obtidos por meio do Censo Escolar, a Secretaria Municipal de Educação elaborou uma projeção dos quantitativos necessários, sendo esta mais precisa nos anos com previsão de continuidade e de caráter mais estimativo nos primeiros anos, em virtude da incerteza relacionada à adesão de novos estudantes e à imprecisão dos dados.

Dessa forma, ciente da não obrigatoriedade de aquisição integral do objeto no sistema de registro de preços, **a Administração Municipal optou por estabelecer um quantitativo mais elevado para as séries iniciais, em razão de sua maior variabilidade, e um quantitativo mais próximo da realidade para os anos subsequentes.** (gn)

SERIE	Nº DE ALUNOS 2024	QUANTITATIVO ESTIMADO
9º ANO	403	450
5º ANO	471	500
2º ANO	461	500
INFANTIL V	545	600
INFANTIL IV	503	600
INFANTIL III	445	550
INFANTIL II	202	350

Ocorre que **a definição do quantitativo licitado precisa ser baseada em estudos técnicos** e memórias de cálculo que estimem adequadamente o consumo e utilização prováveis e **devem constar na fase preparatória do Certame**, o que não ocorreu no presente caso.

Verifica-se, portanto, que os argumentos apresentados pela

Secretária de Educação confirmam que não houve um estudo que definisse a quantidade de livros comprados, mas que somente foi levada em consideração uma suposta variabilidade da demanda, sem demonstrar os cálculos realizados.

É importante mencionar, ainda, que as estimativas das quantidades, acompanhada das memórias de cálculos, são exigidas pela Lei nº 14.133/2021, conforme se verifica adiante:

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 21/2024 seria adequado para as necessidades do Município.

**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.**

## II – CONCLUSÃO

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

a) realize a pesquisa de preços de acordo com o art. 23, da Lei nº 14.133/2021, 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) nos casos em que seja realizado procedimento auxiliar de pré-qualificação, se abstenham de incluir especificações restritivas ao objeto a ser pré-qualificado, em atendimento ao art. 9º, I, a, da Lei nº

14.133/2021, com o objetivo de evitar o direcionamento em benefício de empresas ou bens pré-determinados, devendo constar informações mínimas necessárias para a definição do objeto como forma de garantir a ampla competitividade; 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, 13 de junho de 2025.

*(assinado digitalmente)*

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre  
Procurador do Ministério Público de Contas