



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

DECISÃO LIMINAR DLM - G.RC - 242/2023

PROCESSO TC/MS : TC/11545/2023
PROTOCOLO : 2291690
ÓRGÃO : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBAS DO RIO PARDO
JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A) : NIZAELO FLORES DE ALMEIDA
TIPO DE PROCESSO : CONTROLE PRÉVIO
RELATOR : CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL (ATO CONVOCATÓRIO N. 002, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

1. Introdução

Trata-se do controle prévio do processo licitatório Pregão Eletrônico n. 37/2023 com formalização de Ata de Registro de Preços, do Município de Ribas do Rio Pardo, tendo por objeto a aquisição de livros literários para atender à demanda das unidades de ensino do município.

O número de alunos estimados para atendimento é de 4.319 da rede municipal de ensino.

O valor estimado da contratação é de R\$ 1.820.560,85 (um milhão, oitocentos e vinte mil, quinhentos e sessenta reais e oitenta e cinco centavos).

O objeto foi dividido em 126(cento e vinte e seis) lotes (editoras) com 899 títulos (termo de referência – f. 247/319) num total de mais de 32.000 (trinta e dois mil) livros.

A Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação realizou a análise ANA-DFE-9651/2023 e identificando inconsistências nos seguintes pontos do estudo técnico preliminar: justificativa para escolha dos títulos, definição dos quantitativos, critério de julgamento e pesquisa de preços.

Conforme publicação do resumo do edital, a sessão pública de licitação ocorrerá dia 18.12.2023 às 14:30h (Brasília-DF).

2. Da fundamentação

A análise ANA-DFE-9651/2023 identificou como achados as possíveis irregularidades no estudo técnico preliminar (ETP):

2.1 – Da separação de lotes por editora e da falta de previsão na aplicação da Lei Complementar n. 123/2006





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

Foi identificado pela Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação a ausência de estudo técnico preliminar pormenorizado para a contratação.

A descrição da necessidade indicada no documento de f. 10/87 foi de “ampliação do conhecimento, permanência e melhoria da qualidade da Educação” (f. 10) e de que “a escola precisa resgatar o valor da leitura, como um ato de prazer e promoção da cidadania, ...”.

Informou-se que os livros atenderão aproximadamente 4.319 alunos distribuídos em 10 escolas.

Quanto à solução adotada, optou-se pelo menor preço por lote, sendo que, cada lote foi separado por editora. No entanto, não foi apresentada justificativa plausível para esse tipo de separação, não garantindo maior economicidade e eficiência, como declarado às f. 86.

Pelo contrário, havendo a separação de lotes por editora, caso um licitante não tenha um dos livros do lote não poderá apresentar proposta, ainda que nos demais livros dessa editora se oferte o menor preço.

Dessa maneira, há risco de ocorrência de dano ao erário na adoção desse critério, sem comprovação documental de sua economicidade, não admitida tal motivação apenas por declaração.

Além do mais, observa-se que o edital não previu a aplicação dos arts. 47 e 48, incs. I e III, da Lei Complementar n. 123/2006 que dispõem:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Ainda que se admita que se possa realizar a licitação por lote baseado na separação por editora, naqueles lotes que ultrapassassem o valor de R\$80.000,00 deveriam ser estabelecidas cota de 25% (vinte e cinco por cento) para aquisição de microempresas e





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

empresas de pequeno porte.

E os lotes que não atingissem o valor de R\$80.000,00 deveriam destinados exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte.

Assim, a contratação por editora (lote), ao invés da separação por título de livro, além de restringir a competitividade do certame, prejudica sensivelmente a aplicação do art. 48, inc. I da Lei Complementar n. 123/2006¹.

Dessa forma, existe omissão do edital na aplicação dos dispositivos legais obrigatórios da Lei Complementar n. 123/2006, além da falta da comprovação de economicidade quanto à adoção da divisão de lotes por editora, e não por título de obra.

2.2 Da justificativa da escolha dos títulos, da definição dos quantitativos/estratégias de distribuição e circulação de livros

A Divisão de Educação não identificou os elementos pedagógicos que justificassem a escolha dos títulos pretendidos.

De fato, não houve uma avaliação, por equipe pedagógica do município ou das escolas, de cada título, identificando sua abordagem e sua pertinência e vinculação com a legislação educacional vigente (BNCC, Plano Municipal de Educação, entre outros).

Portanto, não se conhece a metodologia ou a avaliação pedagógica a que cada obra foi submetida para que fosse eleita entre aquelas que se pretende adquirir.

Não se identifica a que público (idade e série) se destinam os títulos indicados, qual o conteúdo (ciências, literatura, biologia, matemática, português etc) e qual conhecimento, competência ou habilidade se pretende desenvolver nos alunos.

Por exemplo:

“O Quarteto Falante” e “A Magia das Virtudes” da Editora Rideel;
“Fala Sério, amiga!” e “Flávia e o Bolo de Chocolate” da Editora Rocco;
“Os Dançarinos” e “O Poço e o Pêndulo”, da Editora Farol;
Entre outros.

Dessa forma, não há avaliação de suas características pedagógicas (escrita, gravuras, adequação de linguagem, tamanho de letra, área de conhecimento, componente curricular envolvido etc); a idade, série ou nível de educação aplicáveis; e as aprendizagens aplicáveis aos alunos e o desenvolvimento educacional esperado, se possível atrelado a fixação de metas, critérios e indicadores.

¹ Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#) [\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

De igual forma, sobre alguns clássicos da literatura ou autores consagrados, não se identificou os motivos da escolha de uma ou duas editoras exclusivas, quando é cediço que diversas outras editoras também editam tais obras, como nos exemplos a seguir:

“O Alienista”, de Machado de Assis, somente pode ser o editado pela Editora Ática;
 “Contos de Machado de Assis”, somente da Editora Melhoramentos;
 “O Cortiço”, de Aluisio Azevedo, somente da Editora Arteler;
 “Mágico de Oz”, somente das Editoras Zahar e Arteler;
 “Peter Pan”, somente da Editora Arteler;
 “Reinações de Narizinho”, somente das Editoras Arteler e Globo;
 “Volta ao Mundo em 80 dias”, somente da Editora Moderna;
 “João e Maria”, somente da Editora Agaquê;
 “Iracema” de José de Alencar, somente da Editora Melhoramentos;
 “Brida”, de Paulo Coelho, somente da Editora Paralela;
 “Arte da Guerra”, somente da Editora Pé da Letra;
 “Hamlet”, de William Shakespeare, somente da Editora Penguin-Companhia;
 “Capitães de Areia” de Jorge Amado, somente da Editora Cia das Letras;
 Entre outros.

Além disso, em alguns assuntos, também não se vislumbra como se chegou a melhor escolha da obra, sendo que outras editoras também abordam as temáticas:

“Insetos”, que somente pode ser da editora Agaquê;
 “Quando me sinto feliz”, somente da Editora Ciranda Cultural;
 “Animais da Selva”, somente da Editora Mandala;
 “Inglês”, somente da Editora Mandala;
 Entre outros.

Dessa forma, há que se justificar a escolha das obras de maneira clara e quais os critérios pedagógicos aplicados, esclarecendo que conteúdo cada obra possui em comparação com outras, e que motivariam que somente uma ou duas editoras poderiam fornecer os livros paradidáticos.

Sob outro aspecto, é necessário também que seja identificada em algumas das obras, outras características como o respectivo **ano de publicação, revisão ou atualização**, sob pena de recebimento de versões antigas e que estejam em desacordo com as diretrizes da atual BNCC.

A Divisão de Educação também ponderou que não foi apresentada a metodologia de cálculo para definição dos quantitativos como aquisições anteriores e relatórios de desempenho escolar, aos quais acrescentamos a ausência de levantamento do atual acervo existente, seu estado de conservação, e sua distribuição dos atuais livros nas escolas





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

municipais e que poderiam justificar a necessidade do incremento do acervo.

De igual forma, conforme já mencionado, a aquisição visa atender 4.319 alunos para 10 escolas.

Considerando que são 899 títulos distribuídos em mais de 32.000 livros, isto resulta numa média de mais 3.200 livros por escola.

Ocorre que, conforme microdados do Censo 2022 disponibilizado pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o município de Ribas do Rio Pardo conta apenas com 1(uma) escola com 1(uma) biblioteca e 3(três) escolas com 1(uma) sala de leitura cada, pelo que, aparentemente, não terá como abrigar tamanho acervo a ser adquirido².

NO_MUNICIPIO	NO_ENTIDADE	IN_BIBLIOTECA	IN_BIBLIOTECA_SALA_LEITURA
Ribas do Rio Parc	EM USINA DO MIMOSO - POLO	0	1
Ribas do Rio Parc	EM SAO SEBASTIAO	0	0
Ribas do Rio Parc	EM BALAO MAGICO	0	0
Ribas do Rio Parc	EM IRACY DA SILVA ALMEIDA	1	1
Ribas do Rio Parc	EM ALCINDO VICENTE FERREIRA	0	0
Ribas do Rio Parc	ESCOLA MUNICIPAL PROF MAREIDE MONTEIRO DE LIMA	0	1
Ribas do Rio Parc	CRECHE MUNICIPAL IVONE ARAUJO BARROS ABES	0	0
Ribas do Rio Parc	CENTRO DE EDUCACAO INFANTIL CRIANCEIRAS	0	0
Ribas do Rio Parc	CENTRO DE EDUCACAO INFANTIL SAO JOAO - CEI SAO JOAO	0	0
Ribas do Rio Parc	CEINF - PINGO DE GENTE	0	0

Assim, também sob o ponto de vista da estrutura das escolas, há que se justificar onde caberiam para catalogação, disposição e controle, todo o enorme acervo que se pretende adquirir.

2.3 Da pesquisa de preços

Observou a Divisão de Educação que não houve pesquisa de mercado no catálogo de diversas editoras com vistas a obtenção do preço adequado de referência.

Verificou também que diversas obras somente foram cotadas com apenas uma

² Fonte: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

única fonte: a “Bolsa de licitações e leilões do Brasil” da qual não se inseriu o link de busca, de forma que se pudesse verificar o preço informado pelo jurisdicionado.

Portanto, ainda que se pudesse verificar a informação disponibilizada, a limitação a apenas uma fonte prejudica a análise crítica do real preço de mercado.

Observa-se que, da relação de livros de f. 1060 a 1117, a quase totalidade das obras foram cotadas com apenas uma única pesquisa. Somente as obras de f. 1118 a 1175 é que tiveram 3(três) cotações.

Assim, aproximadamente metade das obras foi cotada apenas com uma única fonte e a outra com apenas 3(três).

Considerando que os produtos que se pretende adquirir possuem variado comércio, a limitação de apenas 3(três) empresas como fonte de informação para relação de f. 1118/1175 deve ser justificada, e considerando ainda o expressivo valor e quantidade que se pretende adquirir.

3. Da medida cautelar

Dessa forma, entendemos pela incidência do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* para suspensão cautelar do procedimento de contratação, cuja sessão pública de licitação do Pregão Eletrônico n. 37/2023 foi designada para dia 18.12.2023, às 14:30h (Brasília-DF); nos termos do art. 152, inc. I do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018

4. Conclusão

Em face do exposto, com fulcro nos arts. 149, §1º, inc. II, b; e 152, inc. I, ambos do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018, **EXPEÇO MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 37/2023 (processo licitatório n. 138/2023)**, do município de Ribas do Rio Pardo.

INTIME-SE o Prefeito João Alfredo Danieze e Secretária Municipal de Educação Nizael Flores de Almeida, para ciência da presente **MEDIDA CAUTELAR e comprovação** do seu cumprimento no prazo de **5(cinco) dias úteis**, nos termos do art. 152, inc. I do Regimento Interno, sob pena de aplicação de multa de 1000(mil) UFERMS.

E, no mesmo prazo, **MANIFESTEM-SE** os gestores acima nominados, sobre os apontamentos da presente Medida Cautelar (itens 2.1 a 2.3) e sobre a análise ANA-DFE-9651/2023, oportunizando igualmente a juntada de justificativas e documentos que evidenciem a adequação das situações acima mencionadas ou as justificativas que comprovem a regularidade dos achados identificados, sob pena de revelia.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

Encaminhem-se os autos ao Cartório para imediata intimação dos responsáveis, nos termos do art. 152, §1º do Regimento Interno.

Publique-se.

Campo Grande/MS, 14 de dezembro de 2023.

Leandro Lobo Ribeiro Pimentel
Conselheiro Substituto

