

Aviso nº 665 - GP/TCU

Brasília, 9 de setembro de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 1802/2024 proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 28/8/2024, ao apreciar o TC-012.400/2021-1, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

O mencionado processo trata de monitoramento de determinação contida no Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC-015.889/2018-1, que versa sobre Solicitação do Congresso Nacional originária da Proposta de Fiscalização e Controle 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1802/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.400/2021-1.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento da determinação contida no item 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, proferido no TC 015.889/2018-1, processo de solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto, posteriormente modificada para recomendação no item 9.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. considerar cumprida a recomendação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, no interesse da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 140/2017, para ciência;

9.3. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 35/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1802-35/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Cuidam os autos de monitoramento da determinação contida no item 9.4 do Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 015.889/2018-1, o qual tratou de Solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, em atenção à Proposta de Fiscalização e Controle 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto, com o objetivo de realizar fiscalização no contrato 015/INEX/2017, celebrado mediante inexigibilidade de licitação entre o município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. e custeado com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

2. A fiscalização encontrou falhas no processo de contratação, mormente no processo de escolha do fornecedor. Restou evidente que a escolha do fornecedor, principalmente no caso de aquisição de livros didáticos, é um ponto crítico nas contratações firmadas mediante inexigibilidade de licitação, ante o risco de direcionamento ilegal da contratação ou de fraude ou de aquisição desvinculada das necessidades pedagógicas da rede de ensino local.

3. No caso concreto do contrato firmado entre o município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer, ficou evidenciado que alguns desses riscos se materializaram, tendo sido detectados indícios de sobrepreço, superfaturamento, direcionamento da contratação e falta de justificativas técnicas pertinentes para a escolha do fornecedor e das obras didáticas selecionadas.

4. Ante a necessidade de medidas que mitigassem esses riscos, o Tribunal proferiu a seguinte determinação por meio do Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário:

“9.4. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 180 dias, contados a partir da ciência, elaborem estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por Estados e Municípios com recursos federais, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias, informando o resultado conclusivo ao Tribunal no mesmo prazo”.

5. Em primeira instrução destes autos (peça 11), a unidade técnica verificou que o Ministério da Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) não cumpriram a determinação em tela. Não obstante, verificou que o não cumprimento derivou de um entendimento equivocado do FNDE acerca do comando expedido pelo Tribunal, no sentido de que teria sido feita referência à aplicação de forma estrita dos recursos do Fundeb, sobre os quais aquela autarquia não deteria competência para ações de fiscalização.

6. Por isso, a unidade instrutiva propôs que a determinação deveria ser reiterada, porém, dessa vez, na forma de recomendação.

7. O Tribunal acolheu essa proposta e prolatou o Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, em que não só modificou a decisão para a forma de recomendação, mas também ajustou sua redação de modo a deixá-la semelhante ao texto das atribuições legais previstos para o MEC no art. 39 da Lei 14.113/2020. A redação final foi a seguinte:

“9.1.1. recomendar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 39, incisos I e III, da Lei 14.113/2020, que elaborem orientações técnicas voltadas para apoiar Estados e Municípios nas aquisições de livros didáticos custeadas por recursos do Fundeb, a fim de que esses Entes Públicos possam instituir mecanismos com o objetivo de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores,

bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias”.

8. Esse mesmo julgado também efetivou determinação ao MEC e ao FNDE, em seu item 9.2, no sentido de que avaliassem as possibilidades de implementação da recomendação supracitada, apresentando justificativas caso entendessem que tal implementação não seria viável, conveniente ou oportuna. Por fim, o Plenário determinou a continuidade do monitoramento, apesar da proposta da unidade técnica pelo seu arquivamento.
9. Em seguida, ao avaliar o cumprimento da recomendação, a unidade técnica observou (peça 46) que o MEC estava tomando medidas visando sua implementação, em face da informação dada pelo MEC de que estava em elaboração uma cartilha para compartilhar boas práticas de gestão voltadas à aquisição de livros didáticos.
10. O Plenário examinou o caso por meio do Acórdão 1.920/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria. Observou-se que, de fato, o MEC trouxe elementos que indicam a intenção de implementar a recomendação monitorada. No entanto, não foram fornecidos dados ou informações que indicassem eventual prazo para publicação da cartilha com as orientações pertinentes aos entes federados.
11. Assim, deliberou-se por considerar em implementação a recomendação do subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, e cumprida a determinação do item 9.2 do mesmo aresto, mantida a continuidade do monitoramento, até que a medida indicada pelo MEC, concernente à publicação da cartilha, viesse a ser efetivamente publicada.
12. Em nova instrução, desta feita à peça 72, a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) observou que já havia sido concluída uma minuta de cartilha e que o FNDE indicou expressamente que sua divulgação ocorreria em seu sítio oficial (peça 70).
13. A AudEducação observou que a cartilha é ilustrativa e pedagógica, indicando ao gestor público local as principais etapas nas aquisições de material didático e opinou que seu conteúdo seria suficiente para atender a recomendação prevista no subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário.
14. Por essas razões, propõe considerar integralmente cumprida a recomendação em tela e arquivar os presentes autos.
15. Feito esse resumo, passo a decidir.
16. Estou integralmente de acordo com a AudEducação, razão pela qual incorporo suas análises e propostas às minhas razões de decidir, sem prejuízo de fazer os comentários a seguir.
17. Registro que a minuta de cartilha se encontra à peça 71 e que seu conteúdo traz informações em linguagem simples e clara para compreensão. Foram incluídas orientações gerais sobre como fazer uma contratação legítima e que atenda às reais necessidades pedagógicas da rede de ensino local.
18. Baseando-se nos mecanismos já adotados para o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), a cartilha indica que oito etapas sejam realizadas: (i) audiência pública e lançamento do edital; (ii) avaliação sobre o conteúdo das obras apresentadas por uma equipe de professores; (iii) habilitação das editoras; (iv) escolha dos livros pelas escolas; (v) negociação do preço; (vi) compra dos livros; (vii) entrega dos livros; e (viii) avaliação e monitoramento.
19. Entendo que a cartilha é suficiente para atender ao que foi recomendado pelo Tribunal. Além disso, observo que ela faz expressa menção ao PNLD, em sintonia com a preocupação externada pelo MEC e pelo FNDE nestes autos no sentido de evitar seu esvaziamento.
20. Nesse diapasão, acolho a proposta da AudEducação e considero que o presente monitoramento pode ser encerrado.

21. Além do que foi alvitrado pela AudEducação, considero oportuno e conveniente que este acórdão seja encaminhado para ciência à CFFC da Câmara dos Deputados, haja vista que a ação de fiscalização do Tribunal partiu de iniciativa daquela comissão parlamentar.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de agosto de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.400/2021-1.

Natureza: Monitoramento.

Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;
Ministério da Educação.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB). DETERMINAÇÃO RELACIONADA À FORMULAÇÃO DE MECANISMOS A SEREM ADOTADOS NAS AQUISIÇÕES DE LIVROS DIDÁTICOS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS. REFINAMENTO DA MEDIDA. SUBSTITUIÇÃO DA DETERMINAÇÃO POR RECOMENDAÇÃO. RECOMENDAÇÃO IMPLEMENTADA. ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, transcrição da instrução vazada à peça 72 dos autos, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação (peça 73):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de monitoramento da determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário (peça 3), proferida no âmbito do TC 015.889/2018-1 (já encerrado), e, posteriormente, substituída por recomendação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, proferida neste TC 012.400/2021-1 (peça 14), ambos de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, acerca da elaboração de estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por estados e municípios com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

HISTÓRICO

2. O presente monitoramento decorre de determinação originalmente exarada no Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, no âmbito do processo TC 015.889/2018-1 (peça 3), que cuidou de solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto, no sentido da realização de fiscalização no Contrato 015/INEX/004/2017, celebrado entre o Município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. (CNPJ 08.286.688/0001-20), decorrente de processo de inexigibilidade de licitação e custeado com recursos do Fundeb.

3. Nesse sentido, visando a contextualizar este monitoramento, mostra-se pertinente trazer à baila que a referida proposta de fiscalização trouxe como principais justificativas os seguintes aspectos, entre outros: a) o Contrato 15/2017 celebrado entre o Município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda., no valor de R\$ 1.829.467,00, custeado com recursos do Fundeb, teve como origem um processo de inexigibilidade de licitação, baseado em suposta exclusividade da fornecedora para oferta dos livros didáticos; b) os livros objeto do referido contrato teriam sido adquiridos por valores superiores aos comercializados

pela editora na internet, o que caracterizaria superfaturamento; e c) os livros adquiridos não teriam sido entregues à prefeitura ou não teriam sido distribuídos aos alunos.

4. A análise da matéria foi realizada originalmente pela então Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex-MA) (peça 37 do TC 015.889/2018-1), que, após levantamentos de dados e diligências, entendeu não haver indícios de distorções na contratação examinada e propôs o arquivamento do processo.

5. O Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em Despacho de 14/5/2019, divergiu do encaminhamento proposto, por entender que a matéria necessitava de maior detalhamento no que se refere às questões que circundavam a solicitação encaminhada pelo Congresso Nacional, a saber: a) o enquadramento da despesa; b) a existência de processo com critérios definidos de escolha dos livros; c) a comprovação da exclusividade e os limites dessa exclusividade concedida pelas editoras à distribuidora contratada; d) a adequação dos preços praticados; e) a comprovação da entrega do material (peça 40 e peça 100, item 7 do TC 015.889/2018-1).

6. Naquela oportunidade, o Relator determinou a realização de diligências para colher maiores informações junto ao Ministério da Educação, ao FNDE, ao Município de Pinheiro/MA e às Editoras responsáveis pelas obras adquiridas. Determinou, ademais, que a SCN fosse, a partir de seu pronunciamento, instruída pela então SecexEducação, dada a pertinência temática da Solicitação, devendo esta unidade técnica confrontar cada um dos pontos arguidos pela Comissão com todos os elementos constantes deste processo.

7. Ademais, determinou que os autos fossem remetidos à SecexEducação para aprofundamento da análise dessas questões e para que fosse colhida a manifestação do MEC sobre o processo e os riscos envolvidos na aquisição de livros por meio de inexigibilidade, sendo que a manifestação da sobredita unidade técnica se efetivou na instrução de peça 96, também do TC 015.889/2018-1.

8. Adiante, no Voto que se seguiu, proferido pelo Ministro Relator, foram feitas as considerações a respeito das análises realizadas pela SecexEducação sobre os pontos supracitados, em que foram encontradas falhas no processo de aquisição sob análise (v. peça 100 do TC 015.889/2018-1 e peça 4 deste processo).

9. Decorrente do Voto em relevo, o Tribunal se manifestou na forma do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário (peça 3), cujas deliberações ali expressas apontaram, entre outros tópicos, violação ao contido no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993 (que estabelece a necessidade de o gestor justificar a escolha do fornecedor e o preço praticado nas contratações fundamentadas em dispensa ou inexigibilidade de licitação); aquisição de livros por valores superiores aos praticados no mercado; e a ausência de comprovação da entrega e da distribuição do material adquirido, o que acarretou a imputação aos responsáveis do débito no valor total do contrato R\$ 1.829.467,00, com a consequente determinação, no item 9.3 do acórdão citado, de conversão do processo em tomada de contas especial, o que deu origem ao TC 038.124/2020-3 (TCE), que tramita nesta Corte de Contas já com proposta de encaminhamento da unidade técnica e manifestação do Ministério Público pela irregularidade das contas, mas ainda pendente de deliberação de mérito da parte do Tribunal.

10. No mesmo *decisum*, Tribunal também deliberou por meio do item 9.4 (objeto do presente monitoramento), no sentido de:

9.4. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 180 dias, contados a partir da ciência, elaborem estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por Estados e Municípios com recursos federais, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas

necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias, informando o resultado conclusivo ao Tribunal no mesmo prazo; [grifos acrescentados].

11. Ainda em face das irregularidades abordadas no referido acórdão, o Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em comunicação ao plenário, datada de 14/10/2020, apresentou ao Plenário do TCU proposta de que fossem consignadas na ata da respectiva “sessão as seguintes determinações de providências internas referentes ao processo TC 015.889/2018-1”:

1) à Segecex: “formule planejamento de ação de controle voltada para acompanhar eventuais providências adotadas pela Procuradoria da República no Estado do Maranhão, Ministério Público do Estado do Maranhão, Controladoria Geral da União no Estado do Maranhão e Tribunal de Contas do Estado do Maranhão em face da comunicação do achado referido na seção VIII do voto, considerando, inclusive, a proposta de promoção de ações conjuntas e integradas”;

2) à SecexEducação: “complemente a citação com a descrição individualizada das condutas, levando em conta os atos praticados pelos responsáveis, conforme documentação constante das peças 27/29 dos autos”

12. A determinação acima à Segecex deu origem ao TC 040.827/2021-6, que tratou de acompanhamento das eventuais medidas adotadas pela Rede de Controle do Maranhão referente ao achado de indícios de fraude em cotações de preço de licitações e contratações diretas envolvendo a empresa Florescer Editora e Distribuidora e outras empresas pertencentes ou vinculadas ao mesmo grupo econômico, que também tramita no TCU. O processo em relevo encontra-se encerrado, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal, em face do Acórdão 1277/2023 – TCU – Plenário, correspondente à peça 34 do mesmo processo, sendo que a comunicação ao plenário aludida no parágrafo precedente se encontra também ali, à peça 3.

Ações da unidade técnica quanto ao presente monitoramento

13. No esforço de realizar o monitoramento objeto deste processo, até o presente momento os autos foram submetidos a quatro instruções (peças 11, 25, 46 e 58), que devem ser consultadas para esclarecimentos mais detalhados.

14. Na **primeira instrução** (peça 11), restou assente que não havia sido cumprida a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário (peça 3). Em conclusão, consignou proposta no sentido de substituir a determinação citada, por uma recomendação, haja vista que o não atendimento à deliberação deveria “ser relativizado no caso em questão, considerando que o FNDE deixou de atender à determinação recebida por entender que o comando mandamental se referia especificamente à aplicação de recursos do Fundeb, sobre os quais a Autarquia não tem competência fiscalizatória”.

15. Ademais, a instrução citada consignou que, “tendo em vista que a recomendação proposta trata de reiteração de deliberação anteriormente direcionada às unidades jurisdicionadas, entende-se que pode ser dispensada a remessa da instrução para comentários dos gestores”.

16. Ao se pronunciar sobre o encaminhamento da unidade técnica, o Relator, pelas razões expostas, também se manifestou “de acordo com a proposição de se alterar a deliberação para recomendação”. No entanto, não compartilhou da opinião de que se deveria concluir o monitoramento naquela etapa, como aventado pela SecexEducação. Em decorrência, posicionou-se nos termos abaixo (v. peça 15):

14. Penso que o equívoco, por parte do MEC/FNDE, na interpretação da determinação original impediu que as unidades jurisdicionadas realizassem uma efetiva avaliação das possibilidades de sua implementação. Assim, entendo que deva ser concedido prazo para que seja realizada essa avaliação no tocante à recomendação que ora se pretende expedir. Observo que, caso reste configurada a inviabilidade ou a falta de conveniência e/ou oportunidade de implementar as medidas correspondentes, as unidades jurisdicionadas deverão encaminhar a esta Corte justificativas circunstanciadas.

17. O Tribunal aquiesceu o encaminhamento em relevo e deliberou na forma do Acórdão 216/2022 – TCU – Plenário (peça 14), no sentido de:

9.1. substituir a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário pela seguinte recomendação:

9.1.1. recomendar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 39, incisos I e III, da Lei 14.113/2020, que elaborem orientações técnicas voltadas para apoiar Estados e Municípios nas aquisições de livros didáticos custeadas por recursos do Fundeb, a fim de que esses Entes Públicos possam instituir mecanismos com o objetivo de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias;

18. No entanto, na esteira do posicionamento do Relator, no item 9.2 do mesmo *decisum* o Tribunal fez nova determinação ao Ministério da Educação e ao FNDE, para que, no prazo de 90 dias, avaliassem as “possibilidades de implementação da recomendação constante do item 9.1.1 retro, apresentando justificativas circunstanciadas caso tal implementação não fosse considerada viável, conveniente ou oportuna” (grifo acrescentado). Ademais, decidiu no item 9.3 do mesmo acórdão “dar continuidade ao presente monitoramento”.

19. Na **segunda instrução** (peça 25), restou consignado que após a notificação o MEC não se pronunciou sobre as deliberações proferidas por meio do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, enquanto que o FNDE consignou argumentos por meio dos quais entendeu pela inviabilidade de implementação da recomendação em relevo, bem como enfatizou “não possui competência para exercer as atividades sugeridas na recomendação” citada, “cabendo ao Ministério da Educação essa incumbência, conforme redação do art. 39 da Lei 14.113/2020”. Nesse sentido, justificou:

não ser viável a orientação neste sentido, uma vez que não é possível mensurar e prever os instrumentos de controle ideais para cada caso e, ainda assim, seria imprescindível considerar a interpretação de cada Tribunal de Contas local sobre direcionamentos, procedimentos licitatórios, pesquisa de preços, entre outros elementos transversais à guarda, gerenciamento e utilização dos recursos públicos - assuntos que compõem o rol de atividades orientativas dos Tribunais de Contas respectivos a cada jurisdição local.

20. Em face do exposto, na dita instrução foi proposta a remessa de diligência ao MEC para que apresentasse manifestação, por meio da apresentação de documentos e informações que entendesse pertinentes, sobre a possibilidade de implementação da recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, apresentando justificativas circunstanciadas caso tal implementação não fosse considerada viável, conveniente ou oportuna, nos termos do item 9.2 do referido acórdão.

21. No âmbito da **terceira instrução** (peça 46), restou assente que a Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB) emitiu o Despacho 2545/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB-MEC (peças 34 e 35), informando sobre a existência de uma política de governança específica quanto à aquisição de materiais didáticos, referindo-se ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), porém complementou ao comunicar que iria elaborar uma cartilha destinada aos entes federativos, nos seguintes termos:

2. Nesse sentido, esta Diretoria esclarece que vai elaborar uma cartilha para compartilhar práticas de gestão voltadas à aquisição de livros às redes de ensino, no sentido de colaborar, mediante assistência técnica, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias.

3. Posteriormente, aquele documento será apresentado para o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e para a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), bem

como à Instância Permanente de Negociação, colegiado legitimado pelo Plano Nacional de Educação como espaço para articulação da política educacional brasileira.

22. À vista desse fato, e na esteira da proposta feita no âmbito da instrução em relevo, o Tribunal deliberou por meio do Acórdão 1920/2023/TCU/Plenário (peça 48), no sentido de considerar em implementação a recomendação contida no subitem 9.1.1 e considerar cumprida a determinação contida no item 9.2, ambas do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário.

23. No entanto, afirmou o Relator nos seu Voto ter verificado que o MEC não trouxe dados ou informações indicativas de um eventual prazo para término da elaboração ou publicação da cartilha com orientações aos entes federados, pelo que, contrariamente à instrução técnica, considerou prematuro o encerramento deste monitoramento, ressaltando que ainda não há certeza de quando a medida virá a ser efetivamente implementada, tampouco se sabe qual será o inteiro teor da cartilha mencionada pelo MEC.

24. Assim, considerando a alta materialidade e relevância da matéria em exame, entendeu necessário que o monitoramento tivesse continuidade com foco na avaliação da pertinência do teor da cartilha a ser publicada pelo MEC na mitigação dos riscos identificados no TC 015.889/2018-1, bem como em qual prazo o Ministério estima publicar esse documento, tendo, nesse sentido, sido proferido o Acórdão 1920/2023 – TCU-Plenário.

25. Em decorrência disso, o Tribunal também deliberou no acórdão em relevo dar continuidade ao presente monitoramento, bem como autorizar a unidade técnica a efetivar as medidas saneadoras que entendesse convenientes, a exemplo de diligências acerca do prazo estimado para efetivação das medidas mencionadas pelo Ministério da Educação em sua manifestação e inspeção para avaliar sua pertinência frente aos riscos identificados no TC 015.889/2018-1.

26. Após as notificações devidas, foi realizada a **quarta instrução** (peça 58), onde constou proposta de realização de diligência junto ao Ministério da Educação (MEC) para que prestasse informações quanto ao prazo estimado para a elaboração e publicação da cartilha com orientações para a aquisição de livros didáticos pelos entes federados, bem como quanto ao detalhamento do conteúdo planejado para a aludida cartilha e a pertinência desse conteúdo com a mitigação dos riscos identificados no processo TC 015.889/2018- 1.

Resposta do Ministério da Educação

27. Expedida a diligência (peça 60), em resposta o FNDE encaminhou o Ofício 155/2023/TCU/AECI/GM/GM-MEC, de 21/12/2023 (peça 62), no qual faz alusão ao encaminhamento do Ofício 2204/2023/Chefia/GAB/SEB/SEB-MEC (peça 64), que por sua vez remete aos argumentos do Despacho 272/2023/DIMAM/SEB/SEB-MEC (peça 63). Neste último documento, após breves anotações, o MEC informou que:

Em que pese a compreensão e o compromisso assumido pela gestão anterior acerca desta demanda, em diálogo com a Coordenação-Geral de Materiais Didáticos (CGMD/DAGE), esta Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam) compreende que não cabe elaboração das aludidas orientações uma vez que, cartilhas com orientações técnicas para o uso de recursos do Fundeb já foram elaboradas e disseminadas pelo FNDE, a exemplo deste tutorial do tipo "perguntas e respostas", disponível no endereço eletrônico https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/manuais-a-cartilhas-1/perguntas-e-respostas_atualizacao_11_10_22.pdf [documento acessado e juntado aos autos, peça 66]. Nota-se que há uma seção específica que orienta sobre "aplicação dos recursos" e, dentro dela, itens com informações separadas por tipo de despesa. [Grifos acrescentados].

28. Também registrou que a elaboração e disseminação de orientações relacionadas ao apoio técnico e financeiro prestados aos entes por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) são

atualizadas a cada ciclo. Ademais, destacou que a principal política de compra de livros didáticos para estudantes das redes públicas de educação básica é o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

O PNLD compreende um conjunto de ações voltadas para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, destinados aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica do País. As escolas participantes do PNLD recebem materiais de forma sistemática, regular e gratuita. Trata-se, portanto, de um Programa abrangente, constituindo-se em um dos principais instrumentos de apoio ao processo de ensino-aprendizagem nas escolas beneficiadas.

29. Posteriormente, após mensagens de correio eletrônico de iniciativa da Chefe de Divisão de Apoio aos Programas do Livro Didático do FNDE (peça 69), foi informado que, em face de demanda do TCU, nestes autos, aquela Autarquia já dispunha de um primeiro esboço da cartilha para ajudar estados e municípios nas compras de livros didáticos, que gostariam de apresentar aos técnicos do Tribunal. Desse modo, em 21/3/2024, foi realizada reunião entre servidores do FNDE e do TCU, via aplicativo *Teams*, na qual o material em relevo foi apresentado.

30. Naquela oportunidade, foi enfatizado que a cartilha citada teria por objetivo compartilhar com os entes federados o passo-a-passo das rotinas do FNDE nas aquisições de livros didáticos com recursos do PNLD, que poderiam servir de parâmetro para aquisições da espécie com outras fontes de recurso, a exemplo do Fundeb.

31. Passo subsequente, foi efetivado o encaminhamento da cartilha (peça 71) por meio do Ofício 7.688/2024/Dapli/Cgpli/Dirae-FNDE (peça 70), nas versões pdf e mp4. Nesse expediente, o FNDE reiterou que “o propósito da cartilha é ajudar Secretarias de Educação não aderidas ao Programa do Livro (PNLD) a se inspirarem nas etapas que o PNLD hoje executa para comprar os livros didáticos”.

32. Continuando, destacou que a Equipe do Livro do FNDE não tem condições de orientar diretamente as gestões municipais, estaduais e distritais a realizarem suas compras, bem como que não tem tal atribuição e nem mesmo essa expertise. Contudo, informou que a nova cartilha representa o compartilhamento da experiência daquela Unidade, de modo a contribuir para reduzir riscos de “engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coligações e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas”, tal como orientado pelo TCU, bem como para dar maior transparência na execução das políticas públicas a nível não apenas federal, mas também municipal, distrital e estadual.

33. Ademais, o FNDE noticiou que divulgaria a cartilha no seu Portal na internet, além da divulgação por meio das redes sociais da Autarquia. Nesse sentido, com o título “**As 8 Boas Práticas do Programa do Livro**”, a cartilha em relevo pode ser encontrada no sítio eletrônico do FNDE, no link: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/materiais-digitais/arquivos/CartilhadeboaspraticasdoPNLD.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/materiais-digitais/arquivos/CartilhadeboaspraticasdoPNLD.pdf).

EXAME TÉCNICO

34. À vista do histórico acima, constata-se que persiste no presente monitoramento a necessidade de posicionamento final do Tribunal quanto ao pleno atendimento da recomendação a que se refere o item 9.1.1 do Acórdão 216/2022/TCU/Plenário, de 2/2/2022 (peça 14), que substituiu a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário.

35. Por essa deliberação, o MEC e o FNDE, com fundamento no art. 39, incisos I e III, da Lei 14.113/2020, deveriam elaborar orientações técnicas voltadas para apoiar os entes federados nas aquisições de livros didáticos custeadas pelo Fundeb, a fim de que esses entes públicos possam instituir mecanismos com o objetivo de mitigar os riscos ali registrados pelo TCU.

36. Sobredita exigência decorreu de manifestação do Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que no Voto balizador do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, fez relevantes considerações a respeito das análises realizadas pela SecexEducação, em que foram encontradas falhas no processo de aquisição de livros didáticos com recursos do Fundeb (v. peças 3 e 4). Nesse sentido, destacou que:

a) a escolha do fornecedor, especialmente no caso da aquisição de livros, constitui ponto crítico no processo de inexigibilidade, em face do risco de que venham a ocorrer o direcionamento e a corrupção dos agentes públicos responsáveis;

b) os acordos comerciais estabelecidos entre editoras, distribuidoras e livrarias para definir exclusividade na oferta de livros têm significativo potencial de acarretar prejuízos ao erário, pois podem criar uma inviabilidade de competição “artificial”, que pode resultar no engessamento ou na elevação dos preços praticados nas aquisições de exemplares efetuadas pela Administração Pública;

c) quando somada a processos de escolha do fornecedor não precedidos da realização de estudos que estabeleçam critérios técnicos e econômicos para seleção do material a ser adquirido, essa situação eleva ainda mais o risco de direcionamento das compras, de corrupção dos agentes públicos envolvidos ou de realização de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas;

d) o caso concreto analisado evidenciou, de forma contundente, a materialização desses riscos, considerando a detecção de fortes indícios de sobrepreço, superfaturamento e direcionamento de licitações ou contratações diretas.

37. Dessa análise, sobressaiu a constatação de que os riscos acima destacados se referiram, essencialmente, a irregularidades no processo de aquisição e contratação de livros didáticos com recursos do Fundeb, capazes de acarretar substanciais danos ao erário, como foi demonstrado no acórdão que deu origem a este monitoramento (peça 3), inclusive com a instauração de tomada de contas especial, em avançado andamento no Tribunal.

38. O uso de recursos do Fundeb para esse propósito parece ter dado origem às respostas contraditórias do MEC (v. parágrafos 21 e 27), bem assim para a negativa inicial do FNDE (v. parágrafo 19) no que tange ao atendimento da recomendação do TCU.

39. No caso do MEC, suas manifestações foram de fazer e depois não mais fazer uma cartilha com orientações aos entes federados, sob o argumento de que já há orientações publicadas acerca da utilização de recursos do Fundeb, mencionando a esse respeito a publicação Fundeb Perguntas e Respostas, atualizada até 11/10/2022 (peça 66), a qual em nenhum momento aborda os riscos enfatizados no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário (peça 3), objeto deste monitoramento, por não se tratar de material relacionado a esclarecer dúvidas sobre aquisição de livros didáticos. O mesmo se aplica aos documentos produzidos pelo FNDE, intitulados Manual de Orientação do Novo Fundeb e Cartilha de Orientação do Novo Fundeb (peças 67 e 68).

40. Ademais, a justificativa inicial do MEC levou o Tribunal a considerar em implementação a recomendação contida no citado subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022/TCU/Plenário, de 2/2/2022 (peça 14); e a considerar cumprida a determinação contida no item 9.2, ambas do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário (v. Acórdão 1920/2023/TCU/Plenário, peça 48), sem prejuízo de determinar a continuidade do presente monitoramento, com foco no prazo de publicação e na avaliação da pertinência do teor da cartilha a ser publicada pelo MEC na mitigação dos riscos identificados no TC 015.889/2018-1, em face alta materialidade e relevância da matéria em exame.

41. Entretanto, no caso do FNDE, tendo inicialmente alegado a inviabilidade ou a falta de conveniência e/ou oportunidade de implementar as medidas correspondentes (parágrafo 19), encaminhou a cartilha de peça 71, cujo esboço foi preliminarmente apresentado, em 21/3/2024, em reunião entre servidores do FNDE e do TCU (2ª DT/AudEducação), via aplicativo *Teams* (v.

parágrafos 29 a 33), cujo conteúdo se mostra acessível e útil para orientar os entes federados na execução de recursos de fontes diversas na aquisição de livros didáticos, e assim mitigar os riscos apontados pelo Relator nas aquisições da espécie, fato esse que denota a implementação da medidas decidida pelo Tribunal, conforme anotada no parágrafo anterior, tanto em face da efetiva elaboração da cartilha (peça 71), quanto pela sua publicação no sítio eletrônico da Autarquia (parágrafo 33).

42. Referente à avaliação da pertinência do teor da cartilha, também aludida no Acórdão 1920/2023/TCU/Plenário, entende-se adequada a justificativa da entidade de que o material em relevo representa o compartilhamento da experiência e das rotinas gerais da Autarquia na aquisição de livros didáticos do PNLD. Nesse sentido, a despeito do seu conteúdo ilustrativo e pedagógico, pode-se evidenciar que ali são abordadas as etapas mais relevantes nessas aquisições, com potencial para auxiliar o gestor público diligente a mitigar os riscos apontados pelo Relator, em aquisições da espécie com outras fontes de recurso. Nesse sentido, por se tratar de orientações gerais, o material não detalha procedimentos, o que se coaduna com justificativa anterior do FNDE no sentido de não ser “possível mensurar e prever os instrumentos de controle ideais para cada caso”, posto que “seria imprescindível considerar a interpretação” dos tribunais de contas locais “sobre direcionamentos, procedimentos licitatórios, pesquisa de preços, entre outros elementos transversais à guarda, gerenciamento e utilização dos recursos públicos” (v. parágrafo 19).

43. Ante o exposto, na linha já iniciada no item 9.1 do Acórdão 1920/2023 – TCU – Plenário (peça 48), considera-se integralmente **implementada a recomendação** contida no citado subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022/TCU/Plenário, de 2/2/2022 (peça 14), que substituiu a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

44. O esforço feito pela unidade técnica na realização deste monitoramento, através das quatro instruções pretéritas, inicialmente decorreu da necessidade de comprovar o cumprimento da determinação expressa no item 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário (peça 3), a qual foi substituída pela recomendação contida no item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário (peça 14), ambos de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (parágrafos 1 a 26).

45. Referente ao atendimento da dita recomendação, o Tribunal determinou ao MEC e ao FNDE que, em 90 dias, avaliassem as possibilidades de implementação da recomendação e apresentassem as “justificativas circunstanciadas caso tal implementação não fosse considerada viável, conveniente ou oportuna” (parágrafo 18 e 20).

46. Contudo, o FNDE inicialmente alegou não ser da sua competência o atendimento da demanda. De igual modo, concluiu restar configurada a inviabilidade ou a falta de conveniência e/ou oportunidade de implementar as medidas correspondentes. Apresentou a esta Corte justificativas circunstanciadas no sentido de não ser “possível mensurar e prever os instrumentos de controle ideais para cada caso”, posto que “seria imprescindível considerar a interpretação” dos tribunais de contas locais “sobre direcionamentos, procedimentos licitatórios, pesquisa de preços, entre outros elementos transversais à guarda, gerenciamento e utilização dos recursos públicos”, assuntos esses que compõem o rol de atividades orientativas dos Tribunais de Contas respectivos a cada jurisdição local (parágrafos 19 e 41).

47. Por sua vez, o MEC posteriormente se comprometeu a satisfazer a exigência do TCU por meio da elaboração de cartilha para esse fim. Mediante esse compromisso, o TCU exarou o Acórdão 1920/2023/TCU/Plenário, decidindo em face do citado Acórdão 216/2022, considerar cumprida a determinação, e em cumprimento a recomendação ali contidas (parágrafos 21, 22, 39 e 40).

48. Não obstante, o MEC se posicionou na sua derradeira resposta informando, através de posicionamento da Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica

(Dimam), que não lhe cabe elaboração das aludidas orientações, informando que já há orientações publicadas acerca da utilização de recursos do Fundeb. No entanto, em nenhum momento esses materiais abordam orientações em face dos riscos destacados pelo Relator e descritos no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário (peça 3), objeto deste monitoramento (parágrafos 27 e 39).

49. No entanto, o FNDE adiante trouxe aos autos a cartilha de peça 71, cujo esboço foi preliminarmente apresentado em reunião entre servidores daquela Autarquia e do TCU (2ª DT/AudEducação), via aplicativo *Teams*, cujo conteúdo afigura-se pertinente para que se considere integralmente **implementada** a recomendação contida no citado subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022/TCU/Plenário, de 2/2/2022 (peça 14), que substituiu a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário (parágrafos 29 a 33, 41, 42 e 43).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo

a) **considerar** integralmente **implementada** a recomendação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022/TCU/Plenário, de 2/2/2022 (peça 14), que substituiu a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti;

b) **encerrar o ciclo de monitoramento** do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 015.889/2018-1, e o Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, proferido no âmbito deste TC 012.400/2021-1, ambos de relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti;

c) **encaminhar cópia** do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

d) **apensar** o presente processo ao TC 015.889/2018-1, do qual decorreu o presente monitoramento, nos termos dos arts. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014 e 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009, após as comunicações processuais devidas.”

É o Relatório.

ACÓRDÃO Nº 2772/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.889/2018-1.
- 1.1. Apenso: 023.566/2018-3
2. Grupo I – Classe II - Assunto: Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado/Solicitante:
 - 3.1. Solicitante: Deputado Roberto de Lucena, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
 - 3.2. Interessado: Município de Pinheiro/MA (CNPJ 06.200.745/0001-80).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc).
8. Representação legal: Fabyo Barros Lima (40955/OAB-MA) e outros, representando Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto, no sentido da realização de fiscalização no Contrato 015/INEX/004/2017, celebrado entre o Município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. (CNPJ 08.286.688/0001-20), decorrente de processo de inexigibilidade de licitação e custeado com recursos do Fundeb,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer desta solicitação e considerá-la integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a fiscalização requerida por meio da PFC 140/2017, encaminhada pelo Ofício 50/2018/CFFC-P, de 22 de maio de 2018, e que versa sobre possíveis irregularidades na aquisição de livros didáticos pela Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA, foi realizada por este Tribunal sob o processo TC 015.889/2018-1, do qual constam as seguintes conclusões:

9.2.1. a empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. (CNPJ 08.286.688/0001-20), ao tempo de sua contratação pela Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA (Contrato 015/INEX/004/2017), era representante exclusiva da Editora Escala Educacional e da PAE Editora no Estado do Maranhão, motivo pelo qual, ainda que essas editoras também realizassem vendas diretas aos consumidores finais, configurava-se situação autorizativa da contratação por inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, dado o entendimento do TCU acerca da exclusividade relativa, materializado nos Acórdãos 3290/2011-TCU-Plenário, 95/2007-TCU- Plenário e 6803/2010-TCU-2ª Câmara, entre outros;

9.2.2. identificou-se que o processo administrativo de escolha dos livros didáticos, do qual resultou a contratação por inexigibilidade de licitação da empresa Florescer Editora e Distribuidora, não apresentava elementos para que fossem atendidos os comandos do art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993, atinentes à necessidade de justificação da escolha do fornecedor e do preço contratado;

9.2.3. por meio da aplicação de critérios conservadores, em vista de limitações na obtenção dos preços de mercado dos livros à época da contratação, conforme justificado na instrução da unidade técnica deste Tribunal, foram encontrados indícios de prática de sobrepreço no valor de aquisição dos livros constantes do Lote 1 do referido contrato;

9.2.4. foram constatados indícios de superfaturamento, vez que se identificou que, em relação ao Lote 1 da contratação, o quantitativo de livros adquiridos excedeu em mais de 53% o número de alunos matriculados na educação infantil em 2017 no Município de Pinheiro/MA; e, no tocante ao Lote 2, o quantitativo de livros adquiridos excedeu em mais de 15% o total de alunos matriculados no ensino fundamental (1º ao 9º ano) no mesmo exercício, conforme cálculo realizado pela unidade técnica deste Tribunal com base em dados do Censo Escolar do Inep;

9.2.5. os indícios de sobrepreço e de superfaturamento acima referidos indicam a possibilidade de ocorrência de prejuízo no valor de R\$ 525.461,20;

9.2.6. não foram apresentados ao Tribunal elementos comprobatórios de que os livros adquiridos tenham sido efetivamente entregues pela empresa Florescer Editora e Distribuidora à Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA, tampouco de sua posterior distribuição às unidades escolares, configurando indício de débito equivalente ao valor total da contratação (R\$ 1.829.467,00);

9.2.7. os achados referidos nos itens 9.2.5 e 9.2.6 acima têm caráter preliminar, o que significa que os indícios de débito serão apurados por este Tribunal mediante a instauração de processo de tomada de contas especial;

9.2.8. adicionalmente, por meio de consultas ao *site* do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, foram constatados indícios de que, em cotações para pesquisa de preços em licitações e elaboração de justificativa em contratações diretas realizadas por diversos municípios maranhenses no período de 2015 a 2019, os preços praticados foram estabelecidos a partir de pedidos de cotação dirigidos a um mesmo grupo de empresas, que posteriormente não participava desses certames;

9.3. converter o processo em tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992 e autorizar a citação solidária do Sr. Augusto Cesar Miranda Rodrigues (Secretário Municipal de Educação), do Sr. Magno Luis Mendes da Silva (Secretário de Administração, Planejamento, Tributos e Finanças), do Sr. Carlos Moraes de Abreu (responsável pelo Setor de Compras) e da empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda., com fundamento nos artigos 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para, no prazo de quinze dias, apresentarem alegações de defesa quanto à falta de comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Fundeb na aquisição de livros didáticos pelo Município de Pinheiro/MA, materializada por meio do Contrato 015/INEX/004/2017, causando prejuízo decorrente de falhas na apresentação das razões de escolha do fornecedor e da justificativa de preços, de sobrepreço/superfaturamento da contratação, de aquisição de livros em patamar superior ao quantitativo de alunos beneficiários e de ausência de comprovação de entrega e de efetiva distribuição das obras adquiridas, e/ou recolher, aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Município de Pinheiro/MA, as quantias abaixo indicadas, referentes à irregularidade, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 457.369,00	08/03/2017
R\$ 457.369,00	22/03/2017
R\$ 457.369,00	11/04/2017
R\$ 457.369,00	04/05/2017

9.4. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 180 dias, contados a partir da ciência, elaborem estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por Estados e Municípios com recursos federais, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização,

inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias, informando o resultado conclusivo ao Tribunal no mesmo prazo;

9.5. remeter cópia integral deste processo à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Ministério Público do Estado do Maranhão, à Controladoria Geral da União no Estado do Maranhão e ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão para as providências que entenderem cabíveis quanto ao achado referido na seção VIII da proposta de deliberação;

9.6. arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do RI/TCU.

10. Ata nº 39/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2772-39/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.665/2024-GABPRES

Processo: 012.400/2021-1

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 09/09/2024

(Assinado eletronicamente)

THAIS CRUZ ANDREOZZI

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.