



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

4ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 12/02/2020

PROCESSO TCE-PE Nº: 1951697-6

MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO

DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. Nº1700/19 (PROCESSO TCE-PE Nº1503299-1)

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: PREFEITURA MUNICIPAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO

INTERESSADOS: JOSÉ IVALDO GOMES; NELMA MARIA NASCIMENTO DE OLIVEIRA; ADELSON CORDEIRO DE MOURA

ADVOGADOS: DRA. ALINNE GIRLAINE LIBERAL TORREÃO - OAB/PE Nº 20.453-D E DR. ALBERTO REINALDO MAGALHÃES TORREÃO FILHO - OAB/PE Nº20.517-D

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PRESIDENTE: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR

**RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de recurso ordinário interposto conjuntamente por **José Ivaldo Gomes, Nelma Maria Nascimento de Oliveira e Adelson Cordeiro de Moura**, respectivamente prefeito municipal, assessora especial e secretário municipal de Educação do Cabo de Santo Agostinho, no exercício de 2015, em combate ao Acórdão T.C. nº 1700/19, prolatado pela 1ª Câmara deste Tribunal (voto condutor da lavra da conselheira Teresa Duere), e publicado no DOE 26/11/2019, onde restou julgado irregular o objeto da Auditoria Especial TCE-PE nº 1503299-1, com imputação de débito de R\$ 1.003.039,60 e aplicação de multa individual no valor de R\$ 15.000,00 aos ora recorrentes, nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1503299-1, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto da Relatora, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO o Parecer MPCO nº 434/2019; CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, a defesa dos interessados, a Nota Técnica de Esclarecimentos e documentos que integram os autos; CONSIDERANDO a aquisição de 181.091 livros paradidáticos mediante processo de inexigibilidade, sem que fosse caracterizada inviabilidade de competição, pois não é razoável aceitar a alegação de que a Editora Bagaço é a única capaz de fornecer material didático/pedagógico para atender as necessidades dos alunos da rede municipal de ensino do Município, e que há no mercado



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

diversas editoras que publicam centenas de livros paradidáticos que poderiam atender essas necessidades, caracterizando violação do parágrafo único caput e inciso II do artigo 26 da Lei nº 8.666/93.

CONSIDERANDO insuficiente justificativa de preços, e que foram pagos valores cheios, sem qualquer desconto, mesmo diante do elevado quantitativo a ser adquirido, e que foram identificados livros antigos, de edições anteriores à reforma ortográfica, adquiridos com preço de capa de edições novas, com prejuízo à Administração; CONSIDERANDO que, juntamente com o fornecimento de livros paradidáticos, a Inexigibilidade incluiu prestação de serviços, que não seriam passíveis de serem incluídos no seu bojo, uma vez que o inciso I do artigo 25 da Lei 8666/93 trata apenas da aquisição de materiais, como também o contrato celebrado não menciona prestação de serviços;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, "b" e "c", da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em ACOLHER a primeira preliminar, afastando o Sr. Marivaldo Rosa da Silva do rol de responsáveis e julgar IRREGULAR o objeto da presente Auditoria Especial, imputando um débito de R\$ 1.003.039,60, solidariamente, aos Srs. José Ivaldo Gomes, Prefeito, e Adelson Cordeiro de Moura, Secretário Municipal de Educação, e à Sra. Nelma Maria Nascimento de Oliveira, Assessora Especial, que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado deste Acórdão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder à sua execução, sob pena de responsabilidade.

APLICAR-LHES multa individual, prevista no artigo 73, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, no valor de R\$ 15.000,00, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas ([www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)).

DETERMINAR, por último, o envio do Inteiro Teor da Deliberação ao Ministério Público de Contas para fins de envio ao Ministério Público de Pernambuco, 2ª Promotoria de Justiça do Cabo de Santo Agostinho, onde tramita o Inquérito Civil nº 12/2015 acerca da Inexigibilidade aqui tratada.



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

Impende, de logo, destacar que a petição inicial deste recurso apontou como julgado combatido o Acórdão T.C. n° 0347/16, sendo certo que tal deliberação (a primeira prolatada nos autos da Auditoria Especial TCE-PE n° 1503299-1) foi anulada por meio do Acórdão T.C. n.° 0998/18, deste Pleno, expedido nos autos do Recurso Ordinário TCE-PE n° 1604006-5.

Para um melhor entendimento do caso ora trazido para julgamento, tenho como pertinente traçar um breve histórico do processo apensador (Auditoria Especial TCE-PE n.° 1503299-1), cujo objetivo foi analisar, frente à legislação pertinente, a Inexigibilidade de Licitação n° 008/PMCSASME/2015, da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho, que teve como objeto a aquisição de livros paradidáticos, destinados aos professores, alunos da Educação Infantil, Educação Especial, Ensino Fundamental e Creches da Rede Municipal, tendo sido contratada a empresa Bagaço Design Ltda., inscrita no CNPJ sob o n.° 04.320.640/0001-30, com fundamento no art. 25, I da Lei n° 8.666/93 e alterações.

A equipe de auditoria, após as suas análises (fls. 620 - 708), identificou a aquisição de livros de forma irregular e com dano ao Erário, tendo sido apontados, inicialmente, como responsáveis por tanto, os Srs. Adelson Cordeiro de Moura, Nelma Maria do Nascimento Oliveira, JoséIVALDO Gomes e Marivaldo Rosa da Silva.

No referido relatório, as responsabilidades dos integrantes da Administração foram assim sintetizadas:

Responsável	Conduta
Nelma Maria do Nascimento Oliveira (Assessoria Especial)	Coordenar a elaboração do parecer técnico (fls. 011/012) composto apenas de elogios ao projeto Minha Cidade tem Leitura, Arte, Cultura e Emoção apresentado pela Editora Bagaço Design Ltda., quando deveria ter justificado objetivamente e com fundamento através de um criterioso processo de escolha técnica e econômica o porquê determinadas obras literárias e projetos educacionais, atenderiam melhor que outros existentes no mercado.
Adelson Cordeiro de Moura (Secretário Municipal de Educação)	Solicitar através da CI n.° 91/15 (fls. 003/008) a atuação do processo para contratação direta por inexigibilidade de licitação, assinar o respectivo contrato (fls. 133/135) como Secretário Municipal de Educação e ratificar a inexigibilidade (fls. 166, 173, 181, 189, 197, 205 e 212), publicando-a no Diário Oficial dos



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

Responsável	Conduta
	Municípios do Estado, quando deveria ter revisado todos os atos praticados durante o procedimento selecionador, inclusive seu ato final, propondo sua anulação, no exercício de sua autotutela, em virtude dos atos e medidas eivados de vício, principalmente o superfaturamento, sem o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado através da ampliação da competitividade, em desobediência a vários Princípios constitucionais e legais.
José Ivaldo Gomes (Prefeito)	Assinar o contrato administrativo n.º 016/PMCSA-SME/2015 (fls. 133/135) sem verificar a compatibilidade dos preços em função da quantidade adquirida, além de omitir-se em fiscalizar e revisar os atos de seus subordinados, acreditando em todas as informações que lhe foram repassadas, quando deveria obrigatoriamente gerenciar com o máximo de esmero, as ações dos servidores, especialmente dos subordinados mais próximos. (culpa <i>in eligendo</i> e <i>in vigilando</i> )
Marivaldo Rosa da Silva (Assessor Técnico)	Emitir parecer jurídico favorável à aquisição, via inexigibilidade de licitação (fls. 101/103), afirmando que havia a possibilidade jurídica de contratação por inexigibilidade de licitação, da Editora Bagaço Design Ltda., apenas por possuir exclusividade de edição, publicação, distribuição e comercialização do material didático-pedagógico, além de aceitar como justificativa de preços notas fiscais apresentadas pela própria empresa contratada e recomendar ratificação e publicação na imprensa oficial, como condição para a eficácia dos atos, contribuindo com o prejuízo ocorrido. Quando deveria ter revisado todo o processo e apontado as ilegalidades ou mesmo pugnar pela sua correção, para o regular prosseguimento do feito.

Os imputados foram devidamente notificados e apresentaram suas contrarrazões, de forma conjunta, na petição das fls. 752 a 1728. Nelas, apresentaram teses e documentos pugnando para que, no mérito, esta Corte de Contas afastasse a imputação realizada.

Os documentos acostados e as teses defensivas foram analisadas pela auditoria na Nota Técnica de Esclarecimento - NTE, de folhas 1730 - 1754, documento esse concluído pela manutenção dos termos do RA.

Em 22/03/2016, o presente feito foi julgado pela 1ª Câmara, chegando-se à conclusão final pela irregularidade do objeto da presente Auditoria Especial, imputando multa de R\$ 15.000,00 aos responsabilizados - foi nestes termos que foi



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

feita a primeira publicação do Acórdão T.C. n.º 0347/16 (fls. 1790 - 1791).

Posteriormente, o Acórdão 0347/16 foi republicado por incorreção. No caso, foi acrescida a obrigação de recomposição do erário municipal no valor de R\$ 1.003.039,60 aos interessados, em função do superfaturamento apontado no RA.

Irresignados, os defendentes manejaram o Recurso Ordinário TCE-PE n.º 1604006-5, onde requereram:

- A anulação da decisão recorrida e a reabertura da instrução processual, notificando-se a Editora Bagaço para apresentar defesa, a fim de restabelecer a primazia do interesse público e a verdade material;
- O cancelamento da imputação de débito à recorrente Nelma Maria Nascimento Oliveira, em face da absoluta ausência de responsabilidade quanto ao suposto dano ao erário apurado pela auditoria;
- No mérito, a procedência do recurso para, reformando-se a decisão, julgar regulares com ressalvas as contas objeto da AE, especialmente ante o fato de que inexistiram irregularidades graves e dano ao erário.

O Pleno desta Casa, em sua sessão do dia 22/08/2019, acolhendo a preliminar suscitada, determinando a reabertura da instrução processual, anulou o Acórdão T.C. n.º 347/16 e reabriu a instrução processual para que fosse incluída a Editora Bagaço Design Ltda. dentre os responsabilizados pelo superfaturamento identificado (Acórdão T.C. n.º 0998/18).

Ato contínuo, os autos retornaram à auditoria para cumprimento do retrorreferido julgado. Em função disso, a empresa Bagaço Design Ltda. foi devidamente notificada e apresentou as suas contrarrazões às fls. 1840 - 1846, sendo os autos submetidos, a pedido do então Relator, à apreciação do Ministério Público de Contas, onde recebeu o Parecer MPCO n.º 443/19, da lavra do Procurador Dr. Gustavo Massa, em que manifestou entendimento pela manutenção do que fora deliberado no anulado Acórdão T.C. n.º 347/2016 (fls. 1849/1857).

Em 19/11/2019, o presente feito foi novamente julgado pela 1ª Câmara, chegando-se à conclusão pelo afastamento da responsabilidade da Bagaço Design Ltda., e pela manutenção da irregularidade do objeto da Auditoria Especial, determinando-se a recomposição do erário municipal no valor de R\$ 1.003.039,60 e imputando-se multa de R\$ 15.000,00 aos



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

responsabilizados - Acórdão T.C. n.º 1700/19, às fls. 1874. Em síntese, este último Acórdão manteve os termos do Acórdão original - T.C. n.º 347/16, na forma defendida pelo MPCO no antes citado parecer.

As irregularidades verificadas no procedimento objeto deste feito podem assim ser resumidas:

- Ausência de fundamento para a inviabilidade de competição e escolha do fornecedor;
- Insuficiente justificativa de preços; e
- impossibilidade de contratação de serviços juntamente com o fornecimento de livros paradidáticos (de forma embutida no processo de inexigibilidade).

Feita esta digressão, retorno ao objeto desta análise.

Preliminarmente, os recorrentes alegam vício que poderia dar causa à nulidade do julgamento, em face do não chamamento ao processo de parte necessária à composição da controvérsia, qual seja, da equipe técnica que elaborou o parecer em que se lastreou a Administração para contratar a empresa Bagaço Design Ltda. Segundo os interessados, a ausência de referido chamamento (a) causou prejuízo a um melhor esclarecimento sobre os fatos levantados pela auditoria, visando a busca pela verdade material e (b) enfraqueceu a formação do título executivo decorrente da imputação do débito realizada na auditoria, bem como a possibilidade da administração municipal buscar o ressarcimento de eventuais e supostos valores pagos indevidamente, seja na via administrativa ou judicial, mediante ação regressiva.

Quanto ao mérito, na inicial, os recorrentes aduzem que:

1. Com relação à **ausência de fundamento para a inviabilidade de competição e escolha do fornecedor:**

- a. Há uma contradição no texto do relatório, ao afirmar que há a concordância da Corte de Contas federal acerca da aquisição de livros mediante processo de inexigibilidade de licitação e, por outro lado, tenta descaracterizar a legalidade do processo quando afirma que a escolha da inexigibilidade permite o conluio entre agentes públicos e empresários favorecidos ao mesmo tempo em que



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

- cerceia a igualdade de oportunidades entre as empresas;
- b. O Tribunal de Contas da União já pacificou a contratação mediante inexigibilidade para aquisição de livros bem como classificou a exclusividade em absoluta e relativa. Nas duas hipóteses filia-se a permissão da contratação direta;
  - c. Como paradigma os Tribunais de Contas estaduais e municipais devem proferir seus julgados filiando-se sempre à tese já pacificada na Corte de Contas federal
  - d. A jurisprudência da Corte de Contas do Estado de Pernambuco, alinha-se a do TCU, uma vez que diversas contratações já foram alvo de análise e julgamento pela sua regularidade, inclusive do próprio município do Cabo de Santo Agostinho em exercícios anteriores;
  - e. O TCU, por meio do Acórdão nº 6.803/2010-2ª C, já se posicionou acerca da competência da Câmara Brasileira do Livro como entidade apta para expedição de carta de exclusividade para fins de licitação;
  - f. Nos autos do processo licitatório, as fls. 10, encontra-se devidamente fundado o interesse público mediante parecer de equipe tecnicamente qualificada, composta de servidores efetivos que gozam de larga experiência na área educacional;
  - g. Foi feita a juntada aos autos dos pareceres técnicos livros intitulados 'A Floresta Encantada', 'Aldo Chupa Chupeta', 'Cheiro de Mãe', 'Domingo Futebol Clube', 'Dono dos Pés', 'O Palhaço que perdeu o Riso', 'Lupércio o Elefantinho Gago', posto que, segundo o relatório de auditoria, não haveria "subsídios, lógica ou argumentos plausíveis" que pudessem justificar a escolha por tais obras como as únicas que poderiam atender ao interesse público;
  - h. Não cabe do ponto de vista legal, haver "empoderamento de atribuições". O Município do Cabo de Santo Agostinho possui técnicos em pedagogia e a eles cabem a solução dos problemas pedagógicos por eles vivenciados, de acordo com a peculiaridade das situações enfrentadas na rede de ensino;
  - i. O conhecimento técnico na área proposta é pedagógico e disso não se pode afastar, sob pena do flagrante desrespeito aos princípios constitucionais;
  - j. A proposta pedagógica é diferente dos livros oferecidos pelos programas do Governo federal em que



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

os livros devem permanecer na escola, a exemplo dos enviados pelo PNAIC;

- k. Cabe à comissão acompanhar as formações continuadas, incluir as temáticas dos livros na formação em serviço e realizar o acompanhamento pedagógico da equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação no desenvolvimento de seu programa de leitura;
  - l. Houve efetiva atuação da comissão pedagógica da Secretaria como fator determinante para aquisição do material a ser utilizado na rede de ensino.
2. Sobre a **insuficiente justificativa de preços** que redundou em aquisição antieconômica:
- a. Há, nos autos do Processo de Inexigibilidade nº 016/PMCSASME/2015, diversas notas fiscais de periódicos fornecidos pela editora Bagaço Design Ltda., às Prefeituras integrantes dos Estados de Pernambuco e da Bahia, justificando, assim, os preços dos serviços contratados, em consonância com entendimentos do TCU e doutrina sobre a matéria;
  - b. Nas notas fiscais citadas, os preços utilizados na Prefeitura do Cabo de Santo Agostinho são iguais ou inferiores aos utilizados há cerca de um ano em outros Municípios nos Estados de Pernambuco e Bahia pela editora Bagaço Design Ltda., em livros idênticos, não havendo que se falar, pois, em superfaturamento;
  - c. As aquisições oriundas das referidas notas fiscais se deram por meio de Inexigibilidade, tendo sido, inclusive, aprovadas as referentes ao Município de Águas Belas, com o objeto semelhante ao do caso trazido à baila;
  - d. Não houve perícia para comprovar que houve superfaturamento; o cálculo feito pela auditoria não tem qualquer embasamento científico, especialmente porque não analisou as condições diferenciadas entre os preços que utilizou como paradigmas com os contratados pela Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho;
  - e. O objetivo foi o de adquirir um projeto e não apenas livros, o que, apesar de reconhecido pela auditoria quando contesta ser irregular a aquisição de produtos junto com serviços, não foi levado em consideração na definição dos preços de mercado utilizados como base para o apontamento de débito;



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

- f. Não há na legislação pátria, qualquer norma que faça exigência para a Administração Pública exigir da editora um desconto;
- g. A IN/MARE nº 2/1998, do Ministério de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, citado no Relatório de auditoria se restringe aos órgãos e entidades do Sistema de Serviços Gerais – SISG para o desenvolvimento de suas atividades, não sendo este, o caso da Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho.
3. Por fim, quanto à **impossibilidade de contratação de serviços de capacitação e palestras, de forma embutida, no processo de inexigibilidade:**
- a. As hipóteses de inexigibilidade elencadas no artigo 25 não são taxativas, mas meramente enunciativas ou exemplificativas;
- b. A Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho adquiriu o "Projeto Minha Cidade tem Leitura, Arte, Cultura e Emoção", da Editora Bagaço Design Ltda. e, no seu bojo, existem alguns serviços que são prestados pelos autores dos livros adquiridos, os quais possuem contrato de exclusividade com a editora Bagaço, serviços estes, que foram devidamente prestados, conforme se comprovou nos autos do Processo TCE-PE nº 1503299-1;
- c. Ainda que não houvesse a possibilidade de ser utilizada a inexigibilidade no presente caso, vale ressaltar que tais serviços prestados pela editora não propuseram custo adicional por tal oferta, o que pode ser visto até em face dos valores dos livros adquiridos, os quais estão iguais e/ou até menores do que já fora cobrado pela mesma editora em outros Municípios há cerca de 01 (um) ano atrás;
- d. O formato de contratação para aquisição de livros da rede municipal de ensino do Cabo de Santo Agostinho vem sendo realizada desde o ano de 2008 sem que houvesse indicação de irregularidade por parte da Corte de Contas.

Além das contrarrazões relacionadas diretamente com o teor da deliberação combatida, narram ainda os recorrentes as etapas que teriam levado à contratação da empresa Bagaço Design Ltda.:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

"A equipe técnica da Secretaria de Educação não teve acesso a outros projetos de leitura que acontecesse de forma contínua e sistematizada, baseado em teóricos do ensino da leitura e da escrita e que tivesse uma diversidade de gêneros textuais em seus títulos.

Algumas editoras apresentavam apenas a possibilidade limitada da escolha e aquisição de acervo, e quando ofereciam algum diferencial era apenas uma formação de 4h ou 8h para os professores e uma palestra para os pais.

Por isto a escolha ficou entre os dois projetos: o da editora IMEPH e o da editora Bagaço.

Durante mais de 03 (três) anos os livros da editora IMEPH através do Projeto "Nas Ondas da Leitura" foram selecionados pelos membros da equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação, seguindo as mesmas etapas empregadas em 2015, ou seja, os Coordenadores selecionavam os títulos a serem distribuídos e trabalhados pedagogicamente, a Gerência de Ensino encaminhava Comunicação Interna para o Secretário de Educação no sentido de positivar ou não o processo de aquisição do material didático até se chegar à emissão do Parecer Técnico elaborado pelos pareceristas oficiais da Secretaria Municipal de Educação.

O Projeto "Nas Ondas da Leitura" não realizava formação continuada para todos os professores de todas as modalidades de ensino, realizava apenas oficinas pedagógicas de contação de histórias para um número reduzido de profissionais.

Em 2014 as formações continuadas para todas as modalidades de ensino ocorreram porque foi uma exigência da equipe técnica ao Secretário de Educação.

Vale ressaltar, ainda, que embora a empresa IMEPH usasse a denominação Projeto "Nas Ondas da Leitura", não havia um projeto sistematizado, com ações previamente detalhadas e sistematizadas com os respectivos objetivos.

No livro de apoio ao professor não constavam sugestões de sequências didáticas e nem de Projetos Didáticos como consta no Projeto da editora Bagaço. Em seu acervo prevalece o gênero poético, e em sua maioria o cordel, fábulas e contos de fadas nos seus títulos, e, em 2015, apresentou títulos que a rede de ensino já havia adquirido em anos anteriores e quantitativo de título inferior a sua concorrente.

De bom alvitre ainda destacar que, o Município do Cabo de Santo Agostinho desenvolve programa de Leitura desde o ano de 2008.

A Secretaria de Educação, a partir dos resultados de pesquisas e de avaliações, constatou que a maioria dos alunos da rede pública municipal só tinha acesso a livros na escola, em decorrência de que em suas residências possuíam apenas livros didáticos.

Ademais, nas avaliações de larga escala observou-se que os alunos não identificavam os contextualizadores



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

textuais em questões simples como para identificar autor, ilustrador, ano, edição.

Diante desse cenário, e, sendo função da escola a formação do sujeito leitor e escritor, surgiu, no Município do Cabo, o Projeto "Tempo de Alfabetizar", a fim de priorizar as crianças na antiga 1ª série e também a estimular o gosto pela leitura e a capacidade de produção de textos simples.

Com esse projeto, iniciou-se a distribuição de livros paradidáticos entregues aos alunos participantes. O grande diferencial dessa ação é que os livros passaram a pertencer aos alunos e não a escola.

Com a temática dos títulos, os professores começaram a elaborar aulas priorizando a contação de histórias, leituras para deleite, silenciosa e em grupos, e também a estudar as relações entre personagens e as ilustrações e o título da obra, por exemplo.

Com essa iniciativa, a habilidade de identificar contextualizadores dos textos teve uma significativa melhora nas avaliações. Com o projeto, ocorreu também, a quebra do mito de que o autor é alguém distante ou falecido, em virtude das visitas dos autores as escolas da rede municipal.

Essa conjunção de fatores provocou um sentimento positivo em professores e alunos ao solicitarem que a distribuição dos livros fosse ampliada até a antiga 4ª série, e, assim, o projeto foi se estabelecendo na rede, atingindo todas as modalidades de ensino.

Desde sua concepção, o projeto não se resumia a apenas aquisição de livros, (que desde seu início até 2013 o acervo sempre foi adquirido da editora IMEPH), mas era composto de uma ação com propósitos didáticos e comunicativos articulados, a fim de que fosse possível formar cidadãos que seriam incluídos na cultura escrita. Essa articulação dos propósitos didáticos e concretizar-se através de uma modalidade conhecida: e produção interpretativa.

Essa proposta didática também ofereceu ao aluno biblioteca particular, podendo interagir com seus familiares e vivenciar leituras ou simplesmente a aquisição de novos conhecimentos através da leitura.

Entendemos que, no afã de diligenciar a contratação visando evitar possíveis danos ao erário, o ilustríssimo auditor tenha cometido um equívoco ao comparar o projeto de leitura a uma simples aquisição de livros.

Já foi comprovado em auditorias anteriores realizadas por esse Tribunal, que as contratações oriundas do exercício financeiro de 2008, que o projeto de leitura existe na rede municipal de ensino, independente de posição político partidária, uma vez que os resultados alcançados no alunado demonstram que acima de todas as posições ideológicas o interesse público foi atendido.

Não há que se falar que o município aderiu a um projeto de leitura sistematizado por uma editora. No caso em análise, o projeto de leitura já existia na rede e foi



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

redimensionado com a participação dos professores que compõe a comissão técnica.

No caso em tela, a comissão técnica avaliou as propostas que se adequavam a um projeto já existente no município e deliberaram acerca da continuidade do projeto com as melhorias necessárias que foram surgindo ao longo dos anos de vivência do projeto.”

É o que importa relatar. Passo à análise.

**VOTO DO RELATOR**

De início, quanto aos critérios de admissibilidade recursal, cabe ressaltar, novamente, que, contra o Acórdão T.C. n.º 0347/16, citado na Inicial, já havia sido interposto recurso ordinário, cujo processo recebeu o número TCE-PE n.º 1604006-5, e o respectivo acórdão (T.C n.º 0998/18) determinou a anulação do julgamento original, em face da ausência de parte necessária, a empresa contratada - Bagaço Design Ltda., logrando êxito os recorrentes à oportunidade.

Reaberta a instrução em decorrência da referida anulação, o processo apensador foi submetido a novo julgamento, desta feita com a apresentação de defesa por parte empresa contratada, resultando em novo acórdão, T.C. n.º 1700/19, cujo teor é idêntico ao acórdão anulado (T.C. n.º 0347/16). Desse modo, em princípio, por atacar decisão anulada, o recurso ora analisado não reuniria as condições necessárias para seu prosseguimento.

Contudo, considerando que os argumentos recursais se voltam contra o julgamento da auditoria especial objeto do presente feito, sendo certo que o acórdão vigente, contra o qual cabe recurso, é o de n.º 1700/19; considerando que o teor de ambos os acórdãos é idêntico e, ainda, os princípios do formalismo moderado e da busca pela verdade material, sou pelo acolhimento do recurso, uma vez que também restaram satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, devendo ter seu mérito analisado.

Quanto à alegação **preliminar** de que não houve o chamamento ao processo de parte necessária à composição da controvérsia, qual seja, da equipe técnica que elaborou o parecer em que se lastreou a Administração para contratar a empresa Bagaço Design Ltda., fato este que ensejaria a nulidade do julgamento, aduzem os recorrentes que tal ausência (a) causou prejuízo a um melhor esclarecimento sobre os fatos levantados pela auditoria, visando a busca pela verdade



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

material e (b) enfraqueceu a formação do título executivo decorrente da imputação do débito realizada na auditoria, bem como a possibilidade da administração municipal buscar o ressarcimento de eventuais e supostos valores pagos indevidamente, seja na via administrativa ou judicial, mediante ação regressiva.

No citado Parecer (fls. 12/13 do processo apensador), de pouco mais de uma página, os componentes da equipe técnica limitaram-se a confrontar as propostas que lhes foram submetidas, a da IMPEPH (empresa que, segundo os recorrentes, até então fornecera os livros para o projeto municipal de leitura) e as da Bagaço Design Ltda., favorecendo esta última no opinativo pelo fato de esta disponibilizar maior quantitativo de títulos, um número maior de escritores nordestinos e de já ter previamente estruturado um projeto, chamado de Minha Cidade tem Leitura, Arte, Cultura e Emoção.

Contudo, pelas razões que passo a expor, entendo que tal documento, de cunho opinativo, não pode ser considerado determinante para as ações que se seguiram, e pelas quais os recorrentes foram responsabilizados no combatido Acórdão n° T.C. n.º 1700/19, razão pela qual o chamamento de seus autores para integrar a lide nada acrescentaria à elucidação dos fatos:

1) O parecer em comento versou sobre um número muito limitado de opções (apenas duas), o que não significa que não houvesse outras, plenamente capazes de satisfazer as necessidades da rede de ensino municipal, a qualidade do material com os princípios da economicidade, eficiência, isonomia e princípios correlatos. Caberia à Administração fazer esse tipo de avaliação e questionar sobre a existência de possíveis alternativas. Se os integrantes da Administração, mesmo cientes desta limitação, decidiram por instaurar processo de inexigibilidade e seguir com a contratação, atraíram para si a responsabilidade por possíveis danos oriundos de suas escolhas;

2) O cerne da deliberação vergastada reside na forma escolhida pela Administração para contratação, por inexigibilidade de licitação, de um volume grande de livros, sem ter o cuidado de negociar os valores de aquisição, em face da economia de escala gerada. É evidente que, neste caso, os membros da equipe técnica que elaboraram o mencionado parecer não têm qualquer responsabilidade sobre essas escolhas, de que resultaram os motivos para o julgamento pela irregularidade do



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

objeto da auditoria especial e pela imputação de débito e multa aos recorrentes;

3) Tenho que o pedido em análise tem caráter meramente procrastinatório vez que, além de os argumentos recursais serem, em essência, os mesmos já apresentados em outras oportunidades pelos interessados, tanto em sua petição de defesa inicial (fls 752/766) como em sede recursal (fls. 1/16 do recurso ordinário T.C. n.º 1604006-5 - apenso), os mesmos recorrentes suscitaram a mesma preliminar de nulidade, pelo fato de não ter sido chamada à lide a empresa contratada (Bagaço Design Ltda.); poderiam, nas duas oportunidades, ter incluído, caso entendessem necessário tal chamamento, os membros do grupo técnico que elaborou o aludido parecer técnico.

**Em face do exposto, voto pelo não acolhimento da preliminar suscitada.**

Passo às considerações de mérito.

**1. Ausência de fundamento para a inviabilidade de competição e escolha do fornecedor**

As alegações recursais em nada diferem daquelas contidas na peça defensiva do processo apensador (auditoria especial), as quais, no meu entender, foram muito bem analisadas pela área técnica deste Tribunal, como se vê da parcial transcrição da NTE às fls. 1730/1754 da AE 1503299-1:

A defesa anexou a Doc. 04, fls. 937 a 949, consistindo basicamente de pareceres técnicos, embora sem assinaturas, sobre algumas obras literárias adquiridas na referida contratação, tentando explicar qual a sua finalidade pedagógica a justificar a sua aquisição. Além disto a defesa mencionou e anexou também a chamada documentação Doc. 05, fls. 950 a 1279, que consiste em síntese, de documentação funcional dos servidores integrantes da Comissão de Elaboração de Pareceres Técnicos Pedagógicos nomeados pela Portaria GAPRE N° 0133 de 2013.

Sobre este ponto, entendemos:

1) A defesa tenta impugnar os termos do Relatório de auditoria alegando que existe suficiente documentação que atesta a inviabilidade de competição, citando o Parecer Técnico e a declaração da Câmara Brasileira de Livro. Entretanto não responde, no nosso ponto de vista, ao principal questionamento levantado pelo Relatório: por que o Parecer Técnico não traz em seu bojo uma análise comparativa do material fornecido pelas outras editoras e assim não demonstra, objetivamente, que a



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

única forma de atendimento ao interesse público, objetivo final da Administração Pública nos três níveis de governo, seria a contratação direta com a Bagaço? Muito pelo contrário, o Parecer Técnico, fls. 12 e 13, pouco mais que uma página, limita-se a discorrer sobre a proposta da Bagaço. Onde está o necessário estudo comparativo que levou à conclusão de que a Bagaço é a única a atender o interesse público no caso em tela? Mas uma vez salientamos o que em nossa opinião é fundamental: o próprio Parecer Técnico reconhece que foram apresentadas propostas da Bagaço e da IMEPH, ora se é assim, onde está a inviabilidade de competição a justificar o procedimento de inexigibilidade? Se foram oferecidas 2 propostas diferentes como explicar a inviabilidade de um procedimento de licitação?

2) Também a defesa não responde a outro importante questionamento levantado pelo Relatório de auditoria: como justificar que o mesmo objeto, aquisição de material didático, seja objeto de um procedimento de inexigibilidade no âmbito da Prefeitura do Cabo e seja objeto de um Pregão Eletrônico no âmbito da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco? E mais, vale ressaltar que a Bagaço foi um dos licitantes no caso do Pregão estadual. Interessante usar aqui a citação de Marçal Justen Filho utilizado pela defesa para demonstrar a fragilidade de sua argumentação: "A inexigibilidade é uma imposição da realidade extranormativa, que torna a licitação inútil ou contraproducente". Ora, no caso não foi demonstrada objetivamente a inutilidade ou a contraproducência de um procedimento licitatório. É justamente isto, que o Relatório, exaustivamente tenta demonstrar de forma cristalina.

3) Em diversas passagens a defesa dá a entender que uma das vantagens deste projeto da Bagaço, que contribuiu para a sua escolha, seria o fato de os livros ficarem em poder dos alunos, diferentemente dos livros fornecidos pelo programa federal PNAIC. Sinceramente, não vislumbramos neste diferencial nenhum fator que contribuísse pela opção da inexigibilidade. Não importa se o livro fica com o aluno ou na escola, o que importa é que o aluno tenha acesso permanente àquele e o utilize de forma que venha a contribuir para o seu desenvolvimento intelectual. Muitas vezes, até por uma condição socioeconômica, alguns alunos não dispõem de espaço físico adequado para manutenção deste acervo em suas casas.

4) Também não vislumbramos "empoderamento de atribuições" como afirma a defesa, pois, cada profissional atua em ângulos diferentes da mesma realidade fática. O pedagogo emite a sua opinião técnica, o advogado municipal verifica se foram obedecidos os pressupostos legais que permita a contratação direta, e o gestor deve tomar a decisão,



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

amparada em lei, que melhor atenda ao interesse público. O que não se concebe é o pedagogo emitir uma opinião e esta passar a ser verdade absoluta impossível de ser contestada do ponto de vista legal, econômico ou administrativo. Isto sim seria um "empoderamento de atribuições". O pedagogo emite uma opinião, porém ela não pode ser vinculante para a Administração Pública, porque esta deve decidir com base, também, em outros fatores condicionantes, como o legal, o econômico, o da eficiência e não apenas seguir cegamente a opinião dos pedagogos sem consideração pelos outros aspectos envolvidos. Entendemos que o que o Relatório de auditoria tentou demonstrar é que paralelamente aos livros por ele mencionados, deve haver no mercado outros igualmente em condições para atender aos objetivos pedagógicos, fornecidos por outras editoras a ensejar uma licitação para escolha da proposta mais vantajosa para administração. Quando se fala em proposta mais vantajosa, deve-se ter em tela, que não apenas vantajosa do ponto de vista pedagógico, mas também econômico, administrativo e legal.

5) Também recusamos a alegação da defesa de que os tribunais de contas estaduais e municipais "devem proferir seus julgados filiando-se sempre a tese já pacificada na Corte de Contas federal". Afirmar isto é desconhecer o fato de que em nosso ordenamento jurídico constitucional inexistente hierarquia entre o tribunal de Contas federal e os estaduais e municipais. Cada tribunal tem autonomia constitucional para ter o seu posicionamento sobre dada matéria. Uma decisão do TCU não vincula as decisões dos tribunais estaduais e municipais.

Tenho como escoreta a análise da auditoria do TCE-PE anteriormente trazida, adotando-a para me posicionar nestes autos.

Ademais, cabe pontuar que, ao contrário do que alegam os recorrentes, não há qualquer contradição no relatório de auditoria quanto à tese da pertinência de contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação para aquisição de livros. Resta claro que a área técnica apenas contrastou o caso concreto com as exigências do TCU para considerar regular as aquisições feitas por este meio, entre as quais a exigência de desconto sobre o preço de capa e a impossibilidade de se incluir serviço nas contratações feitas por inexigibilidade lastreada no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/93 - exigências estas não observadas pelos recorrentes quando do procedimento glosado nestes autos.

Isso posto, sou pela manutenção do acórdão recorrido quanto a este aspecto.



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

**2. Insuficiente justificativa de preços que redundou em aquisição antieconômica**

Da mesma forma como procederam com relação à irregularidade anteriormente tratada, os recorrentes apresentaram como alegações recursais as mesmas apresentadas por ocasião da peça defensiva do processo apensador, razão pela qual trago a análise da área técnica deste Tribunal sobre tais considerações, consignada na multicitada NTE (fls. 1730/1754), a seguir trazida:

Para este item a defesa mencionou e anexou a doc. 03, fls. 798 a 936, que consiste dos autos do procedimento de inexigibilidade em tela. Trata-se de juntada absolutamente desnecessária haja vista que esta mesma documentação já se encontrava nos autos, fls. 02 a 140. Anexou também a Doc. 06, fls. 1280 a 1326, cópias de DANFE's (Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica) e de contratos celebrados entre a Editora Bagaço e os municípios de Águas Belas, Bom Jardim, Nazaré da Mata, Lagoa do Carro e Serrita em Pernambuco e o município de Queimadas na Bahia. Anexou ainda o Doc. 07, fls. 1327 a 1338, fotografias das instalações da empresa contratada Bagaço. Constata-se:

1. As notas fiscais de comercialização de livros didáticos entre a editora Bagaço e outras Prefeituras não são suficientes para demonstrar a razoabilidade do preço praticado no caso em análise. Isto porque, as condições podem ter sido diferentes, os livros também, bem como os quantitativos como bem salientou o Relatório de auditoria. Estas notas não afastam da Prefeitura a obrigação de procurar o melhor e mais vantajoso preço. A Prefeitura deveria ter feito contrapropostas, era o mínimo que se esperava para preservar a economicidade. As notas fiscais podem servir como parâmetro mas não como parâmetro exclusivo.
2. Não há necessidade de perícia para se comprovar superfaturamento, como quer a defesa. O Relatório de auditoria trouxe suficiente argumentação para demonstrar indícios de que o preço poderia ter sido reduzido.
3. As fotografias acostadas aos autos, obviamente, não são suficientes para atestar a capacidade operacional da empresa editora Bagaço. Não é através de fotografias que se mensura tal tipo de capacidade.
4. A citação ao site do ISBN transcrito pela defesa, em nossa opinião, corrobora com o afirmado no Relatório de auditoria, pois segundo fls. 762, verso e 763, uma reimpressão mantém o mesmo número do ISBN, e a mesma edição, o que mudaria seria ser 1ª, 2ª ou 3ª impressão por exemplo. Ora se a mudança de 10 dígitos para 13 dígitos no número do ISBN começou a partir de janeiro de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

2007, como afirma o Relatório não contestado neste detalhe pela defesa, se há de convir que apesar de ser uma nova reimpressão estamos diante, nos casos de ISBN's com apenas 10 dígitos de uma edição anterior a 2007, conseqüentemente com mais de 08 anos. Fato relevante que deveria ter sido levado em consideração quando do acerto do preço a ser praticado.

5. O fato acima, a questão da quantidade de dígitos do número do ISBN, de certa forma vem explicar a afirmação do Relatório de que algumas obras não estão atualizadas de acordo com a Reforma Ortográfica que só veio a ocorrer, segundo o Relatório em 01.01.2009. Não concordamos com a alegação da defesa de que pelo simples fato de o Relatório não mencionar explicitamente quais os livros que desrespeitaram a Nova Reforma Ortográfica e quais foram os deslizes em relação a esta, estaríamos diante de uma denúncia genérica. Este deslize ortográfico pode ser constatado pelo simples fato de que estamos diante, em alguns livros, de edições anteriores a 2007, por conseguinte anterior à Reforma.

6. Também não concordamos com a afirmação da defesa de que não existe norma que obrigue o gestor público a pedir descontos nas aquisições que realiza. Não precisa norma explícita para isto a partir do momento em que, constitucionalmente (CF/88 art. 37 caput), há a previsão de que a Administração Pública deve ser regida pelo Princípio da Eficiência. Ora, eficiência se traduz em conseguir os melhores resultados com o menor custo. Além disto, o art. 70 da CF/88, caput, expressamente afirma que a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos Legislativos com o auxílio dos Tribunais de Contas será exercida levando em consideração, também, a Economicidade. Também o inciso III do Parágrafo Único do art. 26 da Lei de Licitações exige a Justificativa do Preço nas inexigibilidades. É óbvio que a exigência desta justificativa de preço vem em um contexto de preocupação com a economia dos recursos. Ora, mais claro do que isto impossível. Em face do exposto, opinamos, neste item, em manter os termos do Relatório.

Do mesmo modo que no caso anterior, a análise feita pela área técnica dos argumentos dos recorrentes continua válida. Acho pertinente acrescentar à criteriosa análise que as notas fiscais e contratos firmados com outros municípios trazidos à baila pelos interessados (fls. 1281/1326), a fim de comprovar que os preços com que adquiriram os livros eram de mercado, referem-se a quantitativos bem inferiores ao ora tratado. A nota de maior valor corresponde a cerca R\$ 230 mil, enquanto estamos tratando de uma compra de mais de R\$ 5 milhões. Tal fato reforça o argumento da área técnica, reproduzido acima, de que as **notas fiscais de comercialização de livros didáticos entre a editora Bagaço e outras Prefeituras não são**



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

**suficientes para demonstrar a razoabilidade do preço praticado".**

No que tange às alegações recursais da inaplicabilidade da IN/MARE nº 2/1998, do Ministério de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado às prefeituras municipais, e da não obrigatoriedade de exigência de desconto por parte da Administração à editora, cumpre novamente destacar não se tratar de alegações novas, já tendo sido rechaçadas quando do julgamento original do objeto do presente feito (processo apensador). No respectivo voto condutor, a relatora, Conselheira Teresa Duere, assim ponderou:

(...) a equipe realizou pesquisa comparativa entre os preços de aquisição e os preços cobrados no mercado varejista, concluindo que a vultosa compra se deu com preço de varejo, sem nenhum desconto, seja por comprar diretamente à editora, sem a presença do livreiro, seja por economia de escala, por terem sido comprados cerca de 181 mil livros, seja pela presença de livros antigos, como também pelo inerente o poder de barganha de entidades governamentais.

O relatório destaca o Acórdão TCU nº 6803/10 que trata de matéria semelhante, onde o Relator destaca 2 fatores que contribuem para que os preços sejam inferiores aos do mercado comum: economia de escala e percentual do livreiro. Em referido Acórdão, é citado estudo encomendado pelo BNDES onde são explanados detidamente esses aspectos, onde chegam à conclusão que o percentual do livreiro pode chegar ao percentual de 40%.

Trago excerto do referido Acórdão do TCU, citado no Relatório dos nossos técnicos:

*(...) ante o exposto, verifica-se que a Secretaria de Educação e Cultura do Tocantins agiu na contramão da lógica do mercado, tendo adquirido uma grande quantidade de exemplares, que ensejariam os ganhos advindos da economia de escala, a preços próximos, e até superiores, aos praticados no mercado varejista, ignorando, inclusive, os 40% de desconto que poderia ter por estar comprando diretamente de um distribuidor, seja ele exclusivo ou não.*

*8.5.22. assim, pode-se concluir que o sobrepreço apontado no relatório de Inspeção do TCU tem um caráter extremamente conservador, uma vez que comparou os preços das aquisições feitas pela Seduc/TO com preços praticados no mercado varejista (livrarias) não considerando os fatores: economia de escala; desconto do percentual de 40% dos livreiros e poder de barganha das autoridades governamentais, acima demonstrados.*

No presente caso, não houve na cadeia transacional a presença do livreiro, uma vez que os exemplares foram adquiridos diretamente à Editora. Portanto, acato o



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

cálculo realizado pelos técnicos quanto à devolução. De fato, os 20% usados como parâmetro, mostram-se de certa forma até conservador no cálculo do prejuízo, uma vez que não foram levados em consideração eventuais ganhos de economia de escala, pois mais de 181.000 livros foram adquiridos de uma só editora, como também não foi considerado a exclusão do valor que caberia ao livreiro (que pode chegar até 40%), caso esse estivesse presente na cadeia, ou seja, se a compra não fosse realizada diretamente à editora.

Além disso, cabe destacar que a área técnica registra no relatório de auditoria, às fls. 645, compra semelhante de uma prefeitura de nosso Estado, com o mesmo fornecedor, envolvendo, assim como no caso presentemente analisado, o **fornecimento de livros e a prestação de serviços de capacitação, formação continuada e trabalho com os próprios autores das obras**, no valor de R\$ 2,2 milhões, em que foi pactuado um desconto de 20% sobre o valor de cada título (docs. às fls. 322/347); este fato afasta de vez o argumento dos recorrentes, como forma de justificar sua falta de diligência na busca de melhores condições de preço, de que não se tratava de uma simples compra de livros, mas de um projeto em que estava inclusa a prestação de serviço, razão pela qual não caberia, em seu entendimento, pleitear desconto sobre o preço de capa dos livros adquiridos.

Pertinente, também, consignar neste Voto o pronunciamento do ilustre representante do MPCO que firmou o Parecer n.º 434/2019 (fls. 1849/1857 do apensador), Procurador Dr. Gustavo Massa, sobre a questão ora em tela:

Resta claro que faltou aos imputados a devida diligência com a coisa pública. Tal é demonstrado cabalmente pela insuficiência da justificativa da escolha dos livros paradidáticos e do preço final praticado, já que foi o mesmo do preço de varejo, apesar da vultosa quantidade de livros adquiridos. Piorando ainda mais esta situação, temos o fato de que muitos destes livros estavam encalhados na própria editora e serem anteriores a reforma ortográfica.

(...)

O que resta comprovado nos autos é que a empresa apresentou o seu "projeto" de leitura, tendo sido o mesmo aprovado de uma **forma não muito criteriosa** por parte da Administração Pública Municipal. Posteriormente, a municipalidade adquiriu uma quantidade vultosa de livros sem requerer/negociar, sequer, qualquer desconto em função do volume adquirido. Tal conduta do ente público, reitero, feriu, mortalmente, o princípio da economicidade. E, como dito anteriormente, havendo interesses contrapostos em qualquer certame



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

licitatório, tal conduta administrativa acabou por maximizar o objetivo final da empresa: o lucro.

Ante o exposto, entendo que os recorrentes não conseguiram apresentar justificativa plausível, nem documentação suficiente, para demonstrar que o valor contratado foi o mais vantajoso para a Administração, especialmente levando em consideração (a) tratar-se de compra direta, sem intermediação da figura do livreiro, e (b) a economia de escala gerada pelo quantitativo adquirido, razões pelas quais sou pela manutenção do *decisum* vergastado, quanto a mais este item.

**3. Impossibilidade de contratação de serviços de capacitação e palestras, de forma embutida, no processo de inexigibilidade**

Mais uma vez, vale trazer-se à baila a análise quanto às razões defensórias nos autos apensadores realizada pela auditoria deste TCE, contida na multicitada NTE às fls. 1730/1754, pelo fato de tais razões coincidirem com aquelas aduzidas no presente recurso:

A defesa mencionou e anexou a Doc. 08, fls. 1339 a 1585, relativa ao Projeto de Leitura Minha Cidade tem Leitura, Arte, Cultura e Emoção, da editora Bagaço e a Doc. 09, fls. 1586 a 1728, cópias de contratos celebrados entre a Bagaço e os autores dos livros paradidáticos.

Constatamos:

1) O Parecer Jurídico, fls.095 a 097, fundamentou a inexigibilidade unicamente com fulcro no inciso I do art. 25, cuja redação, como já asseverou o Relatório de auditoria trata exclusivamente de aquisições ou compras e não prestação de serviços. Também o contrato celebrado entre a Prefeitura do Cabo de Santo Agostinho e a Editoria Bagaço, em sua Cláusula Primeira - Objeto, não menciona a prestação de serviços.

2) Entretanto, conforme constatamos acima, a própria defesa reconhece que, juntamente com o fornecimento de livros paradidáticos, "no seu bojo existem alguns serviços que são prestados pelos autores dos livros adquiridos, os quais possuem contrato de exclusividade com a Editora Bagaço". Ora, o artigo 25, inciso I não trata de serviços. Portanto o procedimento em nossa opinião não está em conformidade com os ditames legais. Até porque como ressalta o Relatório de auditoria os serviços possíveis de serem prestados via inexigibilidade são aqueles revestidos de natureza singular, ou seja, aqueles que trazem uma complexidade tal que inviabiliza a competição, o que obviamente não é o caso. Em face do exposto, opinamos, quanto a este item, pela manutenção dos termos do Relatório de auditoria.



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

Os argumentos recursais não merecem acolhida. A fundamentação legal invocada não comporta a inclusão de serviços na compra por inexigibilidade; a questão de ter havido ou não imposição de custo adicional à Administração já foi analisada no item precedente.

Ante todo o exposto, Senhores Conselheiros e nobre Representante Ministerial,

**CONSIDERANDO** que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade exigidos para a irresignação sob a forma de Recurso Ordinário, nos termos do art. 78, § 1º, c/c o art. 77, § 4º, da Lei nº 12.600/2004 - Lei Orgânica deste TCE;

**CONSIDERANDO** que os Recorrentes não conseguiram elidir as irregularidades apontadas no *decisum* guerreado;

**VOTO**, preliminarmente, pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso Ordinário e, no mérito, pelo seu **DESPROVIMENTO**, mantendo-se, assim, incólume o Acórdão T.C. n.º 1700/19, prolatado pela 1ª Câmara deste Tribunal em sede do processo de Auditoria Especial TCE-PE n.º 1503299-1, inclusive quanto ao valor a ser ressarcido e das multas aplicadas aos Srs. José Ivaldo Gomes, prefeito, e Adelson Cordeiro de Moura, secretário Municipal de Educação, e à Sra. Nelma Maria Nascimento de Oliveira, assessora especial.

---

OS CONSELHEIROS VALDECIR PASCOAL, RANILSON RAMOS, CARLOS NEVES, ADRIANO CISNEIROS, MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA-GERAL, DRA. GERMANA LAUREANO.  
YP/RB