



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado

Processo nº (a): 00600-00013522/2024-89-e
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF
Assunto: Licitação – Pregão Eletrônico
Valor estimado: R\$ 127.237.512,00
Data de abertura: **14.11.24, às 10 horas**
Ementa: Pregão Eletrônico nº 90034/2024 – SEE/DF. Aquisição de material didático pedagógico impresso (livros para estudantes, professores e para as famílias) e respectiva versão digital (QR code que dará acesso livre e permanente à mesma versão do livro em formato digital, preferencialmente em formato PDF), que trate do desenvolvimento de saberes e habilidades socioemocionais.

Fase atual: análise de edital.

Corpo técnico sugere o conhecimento do instrumento convocatório e a suspensão do certame, para adoção de medidas corretivas ou que apresente justificativas.

Decisão monocrática pelo conhecimento do edital. Determinações à SEE/DF. Republicação do Edital.

DESPACHO SINGULAR Nº 358/2024 – GCAM

Os autos cuidam da análise do edital do Pregão Eletrônico nº 90034/2024, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, cujo objeto é a aquisição de material didático pedagógico impresso (livros para estudantes, professores e para as famílias) e respectiva versão digital (QR code que dará acesso livre e permanente à mesma versão do livro em formato digital, preferencialmente em formato PDF), que trate do desenvolvimento de saberes e habilidades socioemocionais.

A data prevista de realização do certame é dia 14.11.24, sendo o valor estimado em R\$ 127.237.512,00.

O órgão instrutório, nos termos da Informação nº 282/2024 – DIFLI (Peça 10), tece as seguintes considerações sobre o certame:

2. Conforme publicado no DODF, em 31/10/2024 (Peça 1, e-Doc 106E8447-e), a sessão de abertura das propostas ocorrerá no dia 14/11/2024, às 10 horas. O valor total estimado do certame é de R\$ 127.237.512,00 (cento e vinte e sete milhões, duzentos e trinta e sete mil,



quinhentos e doze reais). A versão do Edital disponibilizada no endereço eletrônico <https://www.educacao.df.gov.br/pregao-eletronico> consta como Peça 2 (e-Doc [C3E84976-e](#)). O critério de julgamento, conforme estabelecido no *caput* do Edital, é o menor preço (fl. 1, Peça 2). A licitação será processada pelo sistema “Comprasnet”.

3. Por meio do Ofício n.º 240/2024 – DIFLI (Peça 3, e-Doc [65BE08C9-c](#)), de 31/10/2024, o titular da Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE solicitou à SEE/DF a disponibilização de *link* de acesso ao Processo SEI n.º 00080-00121689/2024-01, relativo ao Pregão em epígrafe.

4. Em atendimento, a Jurisdicionada, por intermédio de *e-mail* enviado em 01/11/2024 a esta Corte (Peça 5, e-Doc [5E55D860-e](#)), disponibilizou o *link* de acesso, permitindo a obtenção da cópia do processo, juntada aos autos sob a designação de “CÓPIA DE PROCESSO - DIFLI” (e-Doc [5EE2C5A1-e](#), Peça 6, fls. 1 a 622)¹.

5. Procederemos, na sequência, à descrição resumida dos principais aspectos contidos na documentação disponibilizada, com base na última versão do Edital e seus anexos (Peça 2). A verificação dos itens do instrumento convocatório encontra-se no *checklist* objeto da Peça 7, e-Doc [7E9D2745-e](#). O exame formal do Edital não afasta eventuais fiscalizações posteriores acerca do procedimento licitatório e de seus desdobramentos.

I – DO PREGÃO ELETRÔNICO POR SRP N.º 90034/2024 – SEE/DF

Da Justificativa da Contratação e do Objeto do certame

6. Consta no Documento de Oficialização de Demanda – DFD n.º 5/2024, item 3 (fls. 256/257), as justificativas que fundamentaram a necessidade da contratação, destacando-se, dentre elas, os seguintes trechos:

O desenvolvimento de saberes socioemocionais se apresenta como uma importante ferramenta educativa, já que fortalece os fatores de proteção em saúde mental e a capacidade de aprendizagem. A educação para os saberes socioemocionais deve promover conhecimentos que levem o indivíduo a articular, mobilizar e colocar em ação habilidades e atitudes, valores e emoções, necessários para responder de forma original e criativa a desafios planejados ou inusitados, requeridos pela prática social do cidadão e pelo mundo do trabalho.

A atuação no desenvolvimento de saberes socioemocionais também está diretamente ligada a um ambiente mais harmonioso nas escolas. O Caderno Orientador de Convivência Escolar e Cultura de Paz da SEEDF preconiza que estratégias que tem o foco nos sujeitos e a convivência são um caminho para atingir essa meta. Algumas formas indicadas pelo Caderno são: promoção de espaços de aprendizagem e desenvolvimento humano de autoconhecimento, de autoestima, de expressão, de corporalidade, de valorização a vida e projetos e protocolos para o planejamento e cotidiano escolar que permitam a aprendizagem e o desenvolvimento de competências,

¹ Doravante, sempre que informado o número de folha sem referência à peça, corresponderá à cópia do Processo SEI n.º 00080-00121689/2024-01 juntada à Peça 6.



habilidades e atitudes para estar com o/a outro/a como um legítimo/a outro/a, a partir do fortalecimento de laços e parcerias, da aceitação das diversidades e de resposta positiva aos conflitos. (DF, 2020, p.50)

*A abordagem das questões socioemocionais vai ao encontro, ainda, do que é previsto no currículo escolar. Isto porque **a Base Nacional Comum Curricular preconiza que durante toda a trajetória da Educação Básica os estudantes deverão articular os conteúdos trabalhados com competências ligadas à cidadania e convivência. Também o Currículo em Movimento desenvolvido no Distrito Federal tem como princípio a Educação Integral. Esta é vista como um canal de interação entre a escola e sociedade e através da qual os estudantes possam ter ferramentas para buscar as oportunidades e se desenvolverem como cidadãos preparados para os contextos atuais e futuros e com o mundo do trabalho.***

Ressalta-se que para além do foco nos estudantes, um projeto de habilidades socioemocionais deve abranger inclusive uma atenção e cuidados com os profissionais da educação, que estão diariamente no ambiente escolar e lidam com suas próprias questões emocionais e são afetados pelas relações; e com as famílias, que precisam estar envolvidas de alguma maneira, já que são responsáveis por cada um dos estudantes para além do ambiente escolar.

*Portanto, **o investimento em materiais didáticos voltados ao desenvolvimento de habilidades socioemocionais é crucial para o contexto educacional contemporâneo. A crescente demanda por uma formação integral dos estudantes destaca a importância de abordar aspectos emocionais e sociais, promovendo um ambiente educacional mais inclusivo e preparando os alunos para os desafios da vida.***

*Assim, pontua-se a necessidade de aquisição de material didático-pedagógico para a rede pública de ensino do Distrito Federal que atenda todos os estudantes do Ensino Fundamental (anos iniciais e anos finais), de modo a **subsidiar o trabalho pedagógico dos professores nas escolas no desenvolvimento dos saberes e habilidades socioemocionais.***

*A necessidade, então, se configura em **adquirir livros para os estudantes que promovam a reflexão de conceitos inerentes à Educação socioemocional como: autoconsciência, autogestão, consciência social, habilidades de relacionamento, tomada de decisão responsável, habilidades de resolver problemas, resiliência, colaboração e comunicação na perspectiva da Psicologia histórico-cultural e da Pedagogia Histórico-crítica. Para as famílias, os livros devem conter a proposta completa do material destinado aos estudantes para conhecimento e acompanhamento da família.***

*Para que o conteúdo seja ministrado, **inclui-se a necessidade de livros do professor que contenham propostas e orientações para preparação dos planos de aula e do processo avaliativo (avaliação formativa) e de conteúdo formativo de modo que permita o professor conhecer os pressupostos da educação para os saberes socioemocionais, suprimindo as necessidades de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes. Em correspondência com o livro dos estudantes e com o Livro para a Família, o material deve ser autoexplicativo, que proporcione ao professor autoformar-se, expandir seus conhecimentos e promover autorreflexão, bem como orientar completamente o uso do material do estudante e da família. [GN]***

7. Oportuno ressaltar que no DFD n.º 5/2024 (fl. 258), a SEE/DF



acrescenta que a aquisição ora proposta encontra-se alinhada com o Plano Distrital de Educação (PDE), o Plano Plurianual (PPA) e o Planejamento Estratégico Institucional da Secretaria para o período de 2023 a 2027.

8. O certame tem por objetivo a aquisição de 1.201.633 livros, desmembrados em 27 (vinte e sete) itens distintos, para atender as unidades escolares do Distrito Federal nos exercícios de 2025² e 2026³ (fl. 253). Os materiais didáticos, impressos e digitais⁴, destinam-se ao público do 1º ao 9º ano, com distribuição programada aos docentes⁵ (itens 1 a 9), aos alunos⁶ (itens 10 a 18) e às famílias dos estudantes (itens 19 a 27), em

² **Exercício 2025:** 305.442 livros relativos aos anos iniciais + 240.750 livros relativos aos anos finais = **546.192 livros.**

³ **Exercício 2026:** 366.539 livros relativos aos anos iniciais + 288.902 livros relativos aos anos finais = **655.441 livros.**

⁴ Deve ser impresso e nessa impressão conter um QR code que dará acesso livre e permanente a mesma versão do livro em formato digital, preferencialmente em formato PDF.

⁵ No conteúdo formativo deve:

- discorrer sobre os contextos socioambiental e os fatores que interseccionam com as questões socioemocionais dos sujeitos;
- discorrer sobre a Psicologia Histórico-cultural e Pedagogia Histórico-crítica, concepções preconizadas no Currículo em Movimento da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, no que se refere aos fundamentos da formação humana;
- deve apresentar a perspectiva de formação humana que se propõe pautada na unidade cognitivo-afetiva do psiquismo humano, de acordo com a Psicologia Histórico-Cultural;
- deve explorar o fundamento de indissociabilidade entre emoção e pensamento no psiquismo humano e a necessidade de desenvolver pensamento pelo conhecimento para compreensão da realidade e expressão, diante dela, de emoções autênticas e conscientes;
- abordar as questões de Multiculturalidade e Diversidade, refletindo a diversidade cultural, étnica e social da população estudantil, promovendo a inclusão e o respeito à pluralidade de experiências.

⁶ Propor atividades e conteúdo que:

- estimulem o conhecimento que o estudante já detém ao chegar à escola e estabelecer nexos entre esse conhecimento e o conhecimento novo. Integrando experiências e vivências dos estudantes no conteúdo, relacionando os temas socioemocionais com suas realidades cotidianas, para tornar o aprendizado mais significativo e próximo da vida dos alunos;
- estimulem a interação entre as crianças, o convívio social, o reconhecimento das diferenças junto à comunidade escolar, às famílias e à comunidade;
- promovam aprendizagem e desenvolvimento humano de autoconhecimento, de autoestima, de expressão, de corporalidade, de valorização a vida;
- considerem os contextos socioambientais e os fatores que interseccionam com as questões socioemocionais dos sujeitos;
- contextualizem os temas socioemocionais dentro do contexto histórico-social, destacando as influências das condições sociais, políticas e econômicas na formação das relações interpessoais e no desenvolvimento emocional;
- promovam uma abordagem crítica que estimule a reflexão dos estudantes sobre as relações de poder, desigualdades e questões sociais, incentivando a construção de um olhar crítico sobre o mundo ao seu redor;
- contribuam para o desenvolvimento da consciência histórica dos estudantes, relacionando o passado, o presente e o futuro, e mostrando como as transformações sociais impactam suas vidas;



conformidade com as especificações previstas no Termo de Referência (fls. 30/31, Peça 2)

9. Os requisitos gerais que norteiam o fornecimento do material didático, destinados aos corpos docente e discente e às respectivas famílias, estão discriminados na fl. 28 (Peça 2):

- *Estar livre de doutrinação religiosa, política ou ideológica, respeitando o caráter laico e autônomo do ensino público;*
- *Promover positivamente a imagem de afrodescendentes, considerando sua participação em diferentes trabalhos, profissões e espaços de poder, valorizando sua visibilidade e protagonismo social;*
- *Promover positivamente a imagem da mulher, considerando sua participação em diferentes trabalhos, profissões e espaços de poder,*
- *valorizando sua visibilidade e protagonismo social, com especial atenção para o compromisso educacional com a agenda de não violência à mulher;*
- *Promover positivamente a cultura e a história afro-brasileira, quilombola, dos povos indígenas e dos povos do campo, valorizando seus valores, tradições, organizações, conhecimentos, formas de participação social e saberes;*
- *Representar a diversidade cultural, social, histórica e econômica do país;*
- *Representar as diferenças políticas, econômicas, sociais e culturais de povos e países;*
- *Promover condutas voltadas para a sustentabilidade do planeta, para a cidadania e o respeito às diferenças;*
- *Estar isento de publicidade, de marcas, produtos ou serviços comerciais, exceto quando enquadrar-se nos casos referidos no Parecer CEB 15 de 04/07/2000.*

10. Outrossim, as aquisições deverão pautar-se pelas bases legais

-
- integrem os temas socioemocionais de maneira interdisciplinar, conectando-os a diversas disciplinas e mostrando como as habilidades socioemocionais são relevantes em diferentes contextos educacionais;
 - estimulem a participação ativa dos estudantes, incentivando debates, análises críticas de textos e reflexões sobre questões socioemocionais no âmbito histórico;
 - garantam a inclusão de diferentes perspectivas e vozes na abordagem dos temas socioemocionais, reconhecendo a diversidade de experiências e histórias presentes na sociedade;
 - fomentem o desenvolvimento da autonomia dos estudantes, capacitando-os a tomar decisões informadas, e promover a compreensão do papel do cidadão na construção de uma sociedade mais justa;
 - estimulem o estudante a expressar emoções autênticas e conscientes sobre a realidade que os cerca;
 - promovam a reflexão acerca das redes sociais, jogos online e outras tecnologias digitais, de acordo com a etapa/idade dos estudantes;
 - promovam a reflexão de conceitos inerentes à Educação socioemocional como: autoconsciência, autogestão, consciência social, habilidades de relacionamento, tomada de decisão responsável, habilidades de resolver problemas, resiliência, colaboração e comunicação na perspectiva da Psicologia histórico-cultural e da Pedagogia Histórico-crítica.



pertinentes, conforme delineado às fls. 28/29 (Peça 2):

- *Constituição Federal de 1988;*
- *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei n.º 9.394/1996);*
- *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei n.º 8.069/1990);*
- *Plano Nacional de Educação PNE - 2014-2024 (Lei n.º 13.005/2014);*
- *Plano Distrital de Educação PDE - 2015-2024 (Lei n.º 5.499/2015)*
- *BNCC;*
- *Currículo em Movimento da SEEDF;*
- *Programa Super Ação - Portaria n.º 133, de 15 de fevereiro de 2023;*
- *Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015);*
- *Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n.º 9.795/1999);*
- *Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH-3 (Decreto n.º 7.037/2009);*
- *Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (Parecer CNE/CEB n.º 7/2010 e Resolução CNE/CEB n.º 4/2010);*
- *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de Nove Anos (Resolução CNE/CEB n.º 7/2010);*
- *Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (Parecer CNE/CEB n.º 36/2001, Resolução CNE/CEB n.º 1/2002, Parecer CNE/CEB n.º 3/2008 e Resolução CNE/CEB n.º 2/2008);*
- *Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica (Resolução CNE/CEB n.º 4/2009 e Parecer CNE/CEB n.º 13/2009);*
- *Diretrizes Nacionais para a Educação Escolar Quilombola (Resolução CNE/CEB n.º 8/2012);*
- *Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (Resolução CNE/CEB n.º 1/2012);*
- *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (Resolução CNE/CEB n.º 2/2012);*
- *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (Parecer CNE/CP n.º 3/2004 e Resolução CNE/CP n.º 01/2004);*
- *Resolução relativa à pertinência do uso de imagens comerciais nos materiais de professores e estudantes, em consonância com o Parecer CNE/CEB n.º 15/2000;*
- *Resolução que institui e orienta a implementação da Base Nacional Comum Curricular (CNE/CP n.º 02/2017).*

11. No tocante à estimativa do quantitativo de livros, o propósito é garantir a destinação de exemplares a cada unidade escolar, de acordo com



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcélia Luzia Machado

os requisitos subsequentes, previamente estabelecidos para cada público-alvo (fls. 251/252):

Público-alvo	Distribuição nos Anos Iniciais (1º ao 5º)	Distribuição nos Anos Finais (6º ao 9º)
Estudantes	1 livro para cada estudante correspondente ao ano matriculado	1 livro para cada estudante correspondente ao ano matriculado
Famílias	1 livro para cada família correspondente ao ano de matrícula do estudante	1 livro para cada família correspondente ao ano de matrícula do estudante
Professor	1 livro para cada professor correspondente ao ano que é regente	4 livros do professor correspondentes aos 6º, 7º, 8º e 9º anos para 3 professores
Gestão Escolar	5 livros do professor correspondentes aos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º anos	4 livros do professor correspondentes aos 6º, 7º, 8º e 9º anos
Orientação Educacional	5 livros do professor correspondentes aos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º anos	4 livros do professor correspondentes aos 6º, 7º, 8º e 9º anos

12. Atendidos os requisitos acima e considerando-se a quantidade de unidades escolares contempladas⁷, bem como a quantificação dos alunos⁸ e docentes por ano de ensino, chegou-se aos quantitativos demonstrados nos quadros seguintes. **Oportuno ressaltar que, para a previsão de demanda no exercício de 2026, foi adotado um aumento de 20% (vinte por cento) sobre os quantitativos estimados para o exercício de 2025.**

ANOS INICIAIS									
Quantidade de Unidades Escolares que ofertam Anos Iniciais (1º ao 5º Ano)	Ano	Quantidade de livros do estudante = quantidade de estudantes	Livros do estudante com acréscimo de 20%	Quantidade de livros da família = quantidade de estudantes	Livros da família com acréscimo de 20%	Quantidade de livros do professor para os professores = quantidade de professores = quantidade de turmas	Livros dos professores de Acréscimo de 20%	Quantidade de livros do professor para os gestores e orientadores educacionais = 383 (número de escolas) x 2 (para gestão e para orientação educacional) x 5 (um livro de cada ano)	Quantidade de livros do professor para os gestores e orientadores educacionais com acréscimo de 20%
383	1º	28.557	34.269	28.557	34.269	1.383	1.660	766	920
	2º	28.613	34.336	28.613	34.336	1.384	1.661	766	920
	3º	33.357	40.029	33.357	40.029	1.603	1.924	766	920
	4º	28.114	33.737	28.114	33.737	1.285	1.542	766	920
	5º	28.670	34.404	28.670	34.404	1.335	1.602	766	920
Total		147.311	176.775	147.311	176.775	6.990	8.389	3.830	4.600
						Total Livros do professor para os Anos Iniciais 2024 = 10.820			
						Total Livros do professor para os Anos Iniciais 2025 = 12.989			

⁷ **383 unidades escolares** que atendem do 1º ao 5º ano e **193 unidades escolares** que atendem do 6º ao 9º ano.

⁸ Dados obtidos pelo Censo Escolar do DF, disponível na página eletrônica da SEEDF: <https://dadoseducacionais.se.df.gov.br/etm2023.php>



ANOS FINAIS							
Quantidade de Unidades Escolares que ofertam Anos Finais (6º ao 9º Ano)	Ano	Quantidade de livros do estudante = quantidade de estudantes	Livros do estudante com acréscimo de 20%	Quantidade de livros da família = quantidade de estudantes	Livros da família com acréscimo de 20%	Quantidade de livros do professor para os professores, gestão escolar e orientação educacional= 193 (número de escolas) x 5 (para três professores + gestão+orientação educacional) x 4 (um livro de cada ano)	Quantidade de livros do professor para os professores, gestão escolar e orientação educacional com acréscimo de 20%
193	6º	29.494	35.393	29.494	35.393	965	1.158
	7º	30.382	36.459	30.382	36.459	965	1.158
	8º	28.420	34.104	28.420	34.104	965	1.158
	9º	30.149	36.179	30.149	36.179	965	1.158
Total		118.445	142.135	118.445	142.135	3.860	4.632

13. No que concerne ao levantamento do quantitativo de **livros destinados aos professores para os anos iniciais**, considera-se que a quantidade prevista pode ser otimizada. A estimativa da Secretaria prevê a distribuição de exemplares de acordo com o total de turmas por ano de ensino, totalizando, assim, 6.990 livros para o ano de 2025. Contudo, este critério não foi estendido para a distribuição dos livros aos professores dos anos finais, para os quais a distribuição se restringiu a 3 (três) exemplares por unidade escolar.

14. À vista disso, vamos propor que a SEE/DF justifique o critério aplicado na distribuição dos livros para os professores nos anos iniciais ou, alternativamente, adote a metodologia que considera a quantidade efetiva de professores que ministrarão a disciplina em cada unidade escolar. Além disso, quanto aos **livros destinados aos professores, gestores e orientadores educacionais**, vamos ainda sugerir que sejam preservados para o exercício de 2026 os valores estimados do exercício de 2025, visto que não se observa nos autos a justificativa técnica que embasou a elevação de 20% nos quantitativos inicialmente estimados.

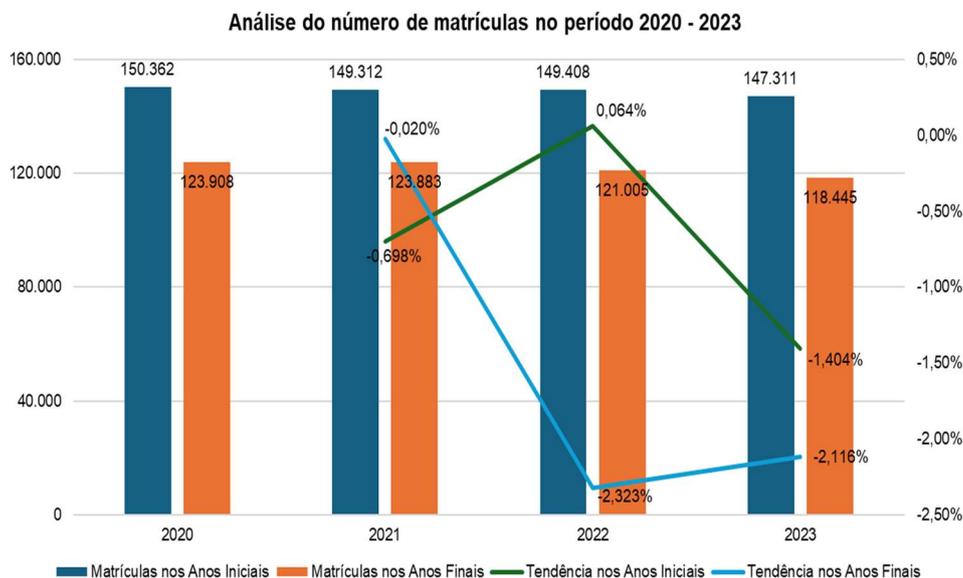
15. Em relação à previsão da quantidade de **livros a serem distribuídos aos estudantes e suas famílias, no exercício de 2026**, da mesma forma, não se localiza nos autos, uma memória de cálculo ou documento que justifique tecnicamente o incremento de 20% sobre os valores projetados para o ano de 2025⁹. A análise comparativa empreendida por esta Unidade

⁹ A Unidade de Controle Interno apresentou recomendação sobre essa questão na Nota Técnica nº 381/2024 – SEE/GAB/UCI (fls. 499/507), *verbis*:

“**Item 02:** Foi observado que no Estudo Técnico Preliminar, id. 149729105, no item 7, que trata sobre a estimativa das quantidades a serem contratadas, que o total geral de livros a serem adquiridos para os anos



Técnica, com base nos dados de matrículas relativas aos anos 2023, 2022¹⁰, 2021¹¹ e 2020¹², revela a ausência de qualquer incremento no número de matrículas que sustente a demanda projetada para o ano de 2026.



16. Em suma, os dados acima demonstram que, no ano **2022**, as matrículas dos anos iniciais totalizaram 149.408 alunos, enquanto nos anos finais somaram 121.005 alunos. Em **2021**, as matrículas nos anos iniciais foram de 149.312 alunos e nos anos finais 123.883 alunos. No ano de **2020**, o número de matrículas nos anos iniciais foi de 150.362 alunos, e nos anos finais, 123.908 alunos.

17. Constata-se, ainda, uma leve tendência de decréscimo no número de matrículas ao longo dos últimos quatro anos, notadamente nos anos finais.

de 2025 e 2026 é estimado em 1.201.633, considerando o atendimento prestado na rede, conforme dados obtidos pelo Censo Escolar do DF, disponível na página eletrônica da SEEDF - <https://dadoseducacionais.se.df.gov.br/etm2023.php>. Para o atendimento em 2026, foi informado que irá acrescentar 20% aos valores.

Nesses termos, não verificamos a memória de cálculo utilizada com a fundamentação e os documentos que dão suporte ao alcance do quantitativo, o estudo realizado para se chegar à porcentagem de 20% a mais dos valores para o ano de 2026, nem os dados sobre a estimativa dos alunos e estimativa dos professores (consta apenas descrição do site). Necessário que a estimativa da quantidade a ser adquirida esteja fundamentada para evitar superfaturamento na licitação.”

Seguem as considerações da Gerência de Orientação Educacional sobre a referida recomendação, Despacho – SEE/SUBEB/UNIGAEB/DISP/GOE (fls. 512/515), *verbis*:

“**itens 1 e 2:** as informações contidas no Estudo Técnico Preliminar foram suficientes para o devido prosseguimento do feito, tendo em vista a pretensa contratação, considerando que o referido documento integra a fase de planejamento das contratações públicas, cujo objetivo é justificar a necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica, bem como nortear a confecção do Termo de Referência.”

¹⁰ Obtidos em: <https://dadoseducacionais.se.df.gov.br/etm2022.php>

¹¹ Obtidos em: <https://dadoseducacionais.se.df.gov.br/bicadernosdematricula2021.php>

¹² Obtidos em: <https://dadoseducacionais.se.df.gov.br/bicadernosdematricula2020.php>



Dessa maneira, surge a necessidade de revisão dos critérios de projeção adotados, com vistas a alinhar o planejamento às variações efetivamente registradas, prevenindo distorções e assegurando a eficiência na alocação dos recursos do erário distrital.

18. À luz do exposto, vamos sugerir que a SEE/DF apresente as devidas justificativas técnicas que sustentem o incremento de 20% nas estimativas de livros destinados aos estudantes e suas famílias previstas para o exercício de 2026. Como alternativa, em atenção ao princípio da prudência administrativa, vamos sugerir que a Jurisdicionada adote, para esses dois grupos, nas projeções relativas ao exercício de 2026, os valores registrados no ano de 2020, por refletirem os maiores quantitativos registrados nos últimos quatro anos.

19. Assim, concretizando-se as medidas supracitadas, otimizando-se os quantitativos em conformidade com as orientações deste Corpo Técnico, é possível estimar uma redução substancial no valor total referencial do certame, com previsão de economia superior a R\$ 9 milhões.

MEMÓRIA DE CÁLCULO DAS QUANTIDADES									
ANOS INICIAIS									
Quantidade de Unidades Escolares	Ano	Livros do estudante = quantidade de estudantes do Censo Escolar	Livros do estudante - Projeção 2026	Livros da família = quantidade de estudantes	Livros da família - Projeção 2026	Livros do professor para os professores = número de escolas x 3 professores	Livros do professor - Projeção 2026	Livros para os gestores e orientadores educacionais = número de escolas x 2 (gestão escolar + orientação educacional)	Livros para os gestores e orientadores educacionais - Projeção 2026
383	1º	28.557	28.742	28.557	28.742	1.149	1.149	766	766
	2º	28.613	28.285	28.613	28.285	1.149	1.149	766	766
	3º	33.357	33.314	33.357	33.314	1.149	1.149	766	766
	4º	28.114	28.906	28.114	28.906	1.149	1.149	766	766
	5º	28.670	31.092	28.670	31.092	1.149	1.149	766	766
TOTAL		147.311	150.339	147.311	150.339	5.745	5.745	3.830	3.830
ANOS FINAIS									
193	6º	29.494	30.501	29.494	30.501	579	579	386	386
	7º	30.382	33.831	30.382	33.831	579	579	386	386
	8º	28.420	28.064	28.420	28.064	579	579	386	386
	9º	30.149	31.081	30.149	31.081	579	579	386	386
TOTAL		118.445	123.477	118.445	123.477	2.316	2.316	1.544	1.544

Do Estudo Técnico Preliminar

20. Às fls. 3 a 14 (Peça 6) consta o Estudo Técnico Preliminar n.º 34/2024 elaborado pela área demandante, no caso a Gerência de Orientação Educacional da SEE/DF, cujo conteúdo revela estrita observância ao disposto no art. 18, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021¹³, atendendo, ainda, aos requisitos mínimos indicados nos §§ 1º e 2º, inciso XI, do referido artigo¹⁴.

¹³ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; (...)

¹⁴ § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o



21. Constatou-se, inicialmente, conforme indicado no item 11 do ETP (fl. 12), que a aquisição do material didático pedagógico em questão não foi contemplada no Plano Anual de Contratações 2024, nos moldes do que determina o § 1º, art. 12, da Lei n.º 14.133/2021¹⁵. Contudo, o Termo de Referência, em seu item 4.3 (fls.17/18), ratifica a inclusão da contratação no PCA 2024, designando o Programa de Trabalho 3.3.90.32.10.00.002.30854.

22. Ao final, foi declarado, no documento, que “(...), após levantamento da solução que melhor atenderá as necessidades apontadas para essa finalidade e, confirmada a existência da respectiva previsão de dotação orçamentária, fica demonstrada por meio da equipe técnica pedagógica, a conveniência e a oportunidade da Administração em contratar/adquirir o objeto pretendido. Diante do exposto, **declara-se ser viável a contratação**

problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

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

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

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

¹⁵ § 1º O **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e **será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.**



pretendida” (fl. 13).

Da Utilização do Pregão Eletrônico

23. Quanto à adoção da modalidade pregão eletrônico, observa-se a partir do item 1.3 do Termo de Referência (fl. 17, Peça 2), que o objeto da contratação em pauta foi classificado como bem de natureza comum, enquadrando-se, portanto, na modalidade de licitação eleita, devidamente fundamentada no art. 114 do Decreto Distrital n.º 44.330/2023 e no art. 29 da Lei n.º 14.133/2021.

Da Manifestação do Controle Interno

24. Por meio da emissão da Nota Técnica n.º 381/2024 – SES/GAB/UCI (fls. 499/507), a Unidade de Controle Interno da SEE/DF procedeu à análise preliminar dos documentos relacionados à contratação pretendida, com o objetivo de aferir a observância aos requisitos legais pertinentes.

25. No curso da avaliação, a Unidade de Controle Interno identificou 18 (dezoito) observações/recomendações, objetivando aprimorar a regularidade do certame em alinhamento às normas legais. Ao final, considerou essencial para o adequado deslinde da instrução processual a observância de seus apontamentos.

26. Por intermédio do Despacho - SEE/SUBEB/UNIGAEB/DISPRE/GOE (fls. 512/515), emitido pela Gerência de Orientação Educacional, do Despacho -SEE/SUAG/ULIC/DPROL/GPESQ (fls. 518/519), da Gerência de Pesquisa de Preços, e do Despacho - SEE/SUAG/ULIC/DILIC (fls. 520/521), da Diretoria de Deflagração das Licitações, foram apresentadas as justificativas e providências dos setores técnicos em resposta à manifestação da Unidade de Controle Interno.

Do Parecer Jurídico

27. Em observância ao que estabelece o art. 9º da Portaria n.º 115, de 16 de março de 2020, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF)¹⁶, foi juntado aos autos o **Parecer Referencial n.º 59/2024 – PGDF/PGCONS** (fls. 321/371), cujo propósito é orientar a Administração Pública do Distrito Federal em relação aos procedimentos licitatórios de bens comuns, por meio da modalidade pregão eletrônico, à luz da Lei n.º 14.133/2021 e do Decreto n.º 44.330/2023. Além disso, juntou-se aos autos a Cota de

¹⁶ Art. 9º Fica **dispensado o envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, se houver parecer referencial**, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

Parágrafo único. Para utilizar o parecer referencial a Administração Pública deverá instruir o processo com:
I - **cópia integral do parecer referencial com as cotas de aprovação** do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do procurador-geral adjunto;

II - **declaração da autoridade competente para a prática do ato** de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo a esta Portaria.



Aprovação elaborada pelo Procurador-Chefe (fl. 418).

28. A esse respeito, a Diretoria de Deflagração das Licitações, mediante Despacho – SEE/SUAG/ULIC/DILIC (fls. 570), de forma a atender ao inciso II, do art. 9º da Portaria supracitada, declarou que o Edital do Pregão Eletrônico por SRP n.º 90034/2024 foi elaborado de acordo com as exigências do Parecer Referencial n.º 59/2024 – PGDF/PGCONS. Em aditamento, foi acostada aos autos uma lista de verificação específica, destinada à conferência do cumprimento dos requisitos consignados no referido Parecer Referencial (fls. 487/490).

Da Autorização para Realização do Certame

29. Às fls. 525/526 consta a autorização para a abertura do certame, formulada pelo Subsecretário de Administração Geral da SEE/DF.

Da nomeação do Pregoeiro

30. De acordo com a Ordem de Serviço n.º 155, de 10 de maio de 2024, publicada no DODF n.º 90, de 13/05/2024 (fls. 420/421), foram nomeados os servidores para desempenharem as funções de Agentes de Contratação/Pregoeiros e de Equipe de apoio no âmbito da Secretaria. Para o presente procedimento licitatório, o servidor Sr. Antônio dos Santos Torres, matrícula n.º 251.353-6, foi designado como Pregoeiro Titular.

Da Dotação Orçamentária

31. Acerca da dotação orçamentária, o item 14 do Termo de Referência (fl. 27, Peça 2) dispôs que *“as despesas decorrentes da presente contratação correrão à conta de recursos específicos consignados na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal”*. Em complemento, afirma-se que *“no caso do Sistema de Registro de Preços, a indicação de dotação orçamentária somente será exigida no ato da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil”*.

32. Observamos que a previsão editalícia é compatível com o art. 189, parágrafo único, do Decreto Distrital n.º 44.330/2023¹⁷, acrescido pelo Decreto Distrital n.º 45.697/2024.

Do Parcelamento do Objeto e da Cota Reservada às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP)

33. Consoante o disposto no item 10.3 do Termo de Referência (fl. 20, Peça 2), optou-se por não segmentar o objeto do presente certame, não obstante sua natureza divisível, definindo-se a adjudicação em lote único, conforme indicado na Planilha de Formação de Custos e Quantitativos (fls. 31/32). A Jurisdicionada fundamentou essa escolha com base na

¹⁷ Parágrafo único. No Sistema de Registro de Preços, a indicação de dotação orçamentária somente será exigida no ato da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil. (Acrescido(a) pelo(a) Decreto 45697 de 15/04/2024)



necessidade de garantir a coerência pedagógica e a padronização dos materiais para todo o ensino fundamental, visando, adicionalmente, a otimização de custos por meio da economia de escala.

34. Outrossim, não foi contemplada a previsão do benefício da Cota Reservada às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP). A SEE/DF assevera que, para garantir a qualidade e a eficiência da aquisição pretendida, a divisão do objeto com o intuito de atender às cotas reservadas acarretaria prejuízos significativos à contratação, uma vez que o fracionamento comprometeria a necessária padronização e, por conseguinte, a manutenção da qualidade do objeto licitado.

Da autorização para Subcontratação e da participação de empresas na forma de Consórcios

35. Conforme fundamentado nos itens 3.19 a 3.22 do Edital (fl. 4, Peça 2), restou estabelecido que não será admitida a participação de consórcios, tampouco a subcontratação do objeto licitatório, *verbis*:

3.19. Conforme o Art. 15 da Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal n.º 14.133/2021), a participação de consórcios de empresas no processo licitatório é de natureza discricionária por parte da Administração, a ser verificada caso a caso acerca da matéria. Sendo assim, no âmbito dessa discricionariedade, é praxe nesta Instituição a vedação da participação de empresas em regime de consórcio.

3.20. Via de regra, o administrador público autoriza a participação de consórcio quando entende que a competitividade do certame licitatório poderá ser afetada pela inexistência ou pela escassez de empresas que isoladamente não teriam capacidade técnica e/ou econômica de concorrer em igualdades de condições, sendo assim necessária a união de várias empresas para atender às condições especificadas no Edital.

3.21. A participação de consórcios não será admitida, uma vez que o objeto a ser adquirido é amplamente comercializado por diversas empresas no mercado. Tal permissibilidade poderia causar dano à Administração por frustrar o próprio caráter competitivo da disputa pelo menor preço.

***3.22. Pelo mesmo fato não há motivos para se admitir a subcontratação, de forma a gerar outros instrumentos contratuais e, conseqüentemente, outras atribuições à Administração Pública. Deste modo, é vedada a subcontratação do objeto.** [GN]*

Do Tratamento Diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP)

36. No que concerne ao tratamento favorecido às ME/EPP, os itens 3.5 a 3.7 do Edital (fls. 2/3, Peça 2) asseguram às licitantes nesta condição o direito de preferência de contratação nos casos de empate ficto, em consonância com o que dispõe o § 2º, art. 44, da Lei Complementar n.º



123/2006¹⁸.

37. No entanto, como a licitação será processada em lote único e o valor estimativo é da ordem de R\$ 127.237.512,00, com base no art. 4º, § 1º, inciso I¹⁹, da Lei n.º 14.133/2021, devem ser excluídos do edital todos benefícios concedidos pela Lei Complementar nº 123/2006 às entidades preferenciais, uma vez que o custo estimativo encontra-se superior a limite máximo de R\$ 4.800.000,00 estabelecido no inciso II²⁰ do art. 3º da Lei Complementar n.º 123/2006 para fim de enquadramento das empresas como EPP.

Da Habilitação

38. No item 8.2.1 do Edital (fl. 8, Peça 2), constam os requisitos de qualificação técnica para a participação no certame, nos seguintes termos:

8.2.1. Qualificação técnica

*I - Para fins de Habilitação a empresa licitante deverá comprovar sua Qualificação Técnica, por intermédio da **apresentação de, no mínimo, 01 (um) atestado de Capacidade Técnica**, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que **comprove que forneceu ou fornece itens compatíveis em características, quantidades (10% do total do item) e prazos (mínimo de 12 meses) ao OBJETO dessa licitação**, previstos no Termo de Referência (Anexo I deste Edital).*

*II - Para comprovação dos quantitativos, será(ão) admitido(s) atestado(s) de Capacidade Técnica que **comprove(m) no mínimo 10% (dez por cento) do quantitativo do(s) lote(s) o(s) qual(is) a(s) interessada(s) esteja(m) apresentando proposta**.*

III - O(s) Atestado(s) de capacidade técnica deverá(ão) conter nome, endereço e telefone do contato do atestador.

¹⁸ Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. (Vide Lei nº 14.133, de 2021) (...)

§ 2º Na modalidade de pregão, **o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.**

¹⁹ Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

²⁰ Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: (...)

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).



IV - Para fins de diligência a CONTRATANTE poderá solicitar a apresentação de Notas de Empenho e/ou Notas Fiscais de Entidades Públicas e Privadas.

V - Se faz necessário a apresentação de qualificação técnica, por parte da empresa a ser contratada, a fim de que o poder público possa se certificar de que a provável empresa possui a aptidão técnica para entregar o objeto a ser contratado. [GN]

39. Em cotejo com o previsto no art. 67, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021²¹, constata-se que o Edital admite a soma de atestados, sem impor restrições quanto à especificidade dos locais para os atestados apresentados pelos licitantes. No entanto, observa-se, no inciso I do referido dispositivo editalício, a exigência de comprovação pelos licitantes, de que fornecem ou forneceram itens compatíveis com o objeto da licitação, **pelo prazo mínimo de 12 meses.**

40. Esta Unidade Técnica manifesta entendimento no sentido de que, da forma em que se encontra redigido, o referido dispositivo limita o universo de licitantes, podendo gerar reflexos adversos para a economicidade do certame. Uma vez que o objeto do presente certame se trata de bem de natureza comum (livros), cuja aquisição se dá preponderantemente por meio do Sistema de Registro de Preços, verifica-se que os prazos de fornecimento estipulados em contratos firmados a partir das respectivas Atas de Registro de Preços raramente ultrapassam 12 meses.

41. Esse fato encontra respaldo na pesquisa de preços conduzida pela SEE/DF para a definição dos preços máximos estimados no presente certame. Observa-se que, entre as diversas fontes consultadas, foram utilizados valores referenciais provenientes de três contratos administrativos celebrados por outras unidades federativas (fls. 171/209), sendo que, em dois desses contratos, o prazo de fornecimento contratual não ultrapassou sete meses.

42. Dessa forma, vamos sugerir que a SES/DF retifique o item 8.2.1, inciso I, do Edital, suprimindo o trecho “(mínimo de 12 meses)”, uma vez que tal exigência restringe indevidamente a competitividade da licitação.

43. Ademais, verifica-se que os requisitos de comprovação da qualificação técnica dos licitantes incidem sobre apenas 10% do quantitativo total estimado, situando-se, portanto, bem abaixo do limite de 50% previsto no dispositivo legal supracitado.

²¹ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...) § 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. § 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.



44. Já nos subitens 8.2.2 a 8.2.4 do Edital (fls. 8/9, Peça 2) constam as exigências de regularidade fiscal, trabalhista, econômico-financeira e jurídica, para as quais verificamos que não merecem reparos.

45. Importa destacar que não se verificou, no instrumento convocatório e seus respectivos anexos, cláusula expressa que autorize a participação de empresas submetidas a processo de **recuperação judicial** no certame em epígrafe. Assim sendo, vamos propor que a Jurisdicionada inclua dispositivo que permita tal participação, condicionada à demonstração de viabilidade econômica por parte dos licitantes, mediante a apresentação de um plano de recuperação judicial devidamente homologado pelo Poder Judiciário, conforme já assentado por esta Corte de Contas nas Decisões TCDF n.ºs 596/2024, 1.212/2024, 1.469/2024.

Do Prazo de Vigência da Contratação e do Reajuste dos Preços

46. O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, contado da publicação do extrato da ata no Portal Nacional de Contratações Públicas, será de 12 (doze) meses, prorrogável, por igual período, desde que comprovado que as condições e o preço permanecem vantajosos, em consonância ao § 1º, art. 198, do Decreto Distrital n.º 44.330/2023 (fl. 2, Peça 2).

47. Outrossim, em conformidade com o item 12.5 do Edital (fl. 13), após o interregno de um ano, e independentemente de pedido da Contratada, os preços iniciais **serão reajustados, com data-base vinculada à data do orçamento estimado**, mediante a aplicação, pela Contratante, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Dessa forma, vamos propor que a Jurisdicionada promova os ajustes pertinentes no Edital e seus anexos de forma a cumprir integralmente as determinações constantes na recente Decisão n.º 3.188/2023²², em especial, a previsão de **definir o marco inicial**

²² **Decisão n.º 3.188/2023:** “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – em resposta à consulta de e-DOC 7E145386-c, que trata do marco inicial para efeito de reajustamento de preços nos contratos administrativos celebrados com terceiros, nos termos do art. 69, inciso III, da Lei n.º 13.303/2016, esclarecer à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap que: a) o aludido reajuste de preços somente poderá ser concedido após decorrido o prazo mínimo de um ano, contado a partir da **data-base (única)** definida como seu marco inicial; b) a escolha do marco inicial para a contagem do prazo de um ano para fins de concessão do reajuste de preços encontra-se alocada na esfera de discricionariedade do gestor, cujas alternativas são limitadas pelo art. 3º, § 1º, da Lei n.º 10.192/2001, a saber: **1. a data limite para apresentação de propostas para a licitação; ou 2. a data do orçamento estimativo do certame;** c) o edital e a minuta do contrato devem conter todas as premissas a serem consideradas pelo Poder Público para o ato de concessão do reajustamento, devendo-se especificar, no mínimo, os critérios, a data-base (marco inicial), a periodicidade do reajustamento de preços e o(s) índice(s) a ser(em) aplicado(s), em cumprimento aos princípios da publicidade, da igualdade, da transparência e da segurança jurídica; d) as disposições do item anterior são obrigatórias, independentemente da duração do contrato, haja vista a possibilidade de o transcurso do prazo mínimo de um ano para fins de concessão do reajuste de preços ocorrer antes do término da vigência contratual; e) o marco inicial (data-base) para



para a contagem do prazo para reajustamento no formato dia/mês/ano.

Da Publicidade de Informações Relativas ao Certame

48. À luz da Decisão n.º 4.994/2023²³, após diligente verificação ao Processo SEI n.º 00080-00121689/2024-01, constatamos que, até o momento, não foram interpostos pedidos de esclarecimento ou impugnações referentes ao procedimento licitatório em epígrafe. Outrossim, confirmou-se a publicação regular do Edital do certame no portal 'Comprasnet', no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Jornal de Brasília, acompanhada de todos os seus anexos

Do Valor Estimado da Licitação

49. De acordo com a Planilha Estimativa de Custos, Anexo II ao Termo de Referência (fls. 31/32, Peça 2), o valor estimado da licitação, subdividida em 27 (vinte e sete) itens, é da ordem de R\$ 127.237.512,00. Os itens do certame foram subdivididos em livros dos professores, dos estudantes e das famílias para cada ano letivo (1º ao 9º ano), conforme o quadro reproduzido a seguir:

PLANILHA DE FORMAÇÃO DE CUSTOS E QUANTITATIVOS							
LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO	CAT MAT	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
LOTE ÚNICO	01	Material impresso - livro do professor – 1º	464248	unidade	4.729	R\$ 77,00	R\$ 364.133,00

contagem do prazo de um ano para fins de concessão do reajuste de preços (seja a data limite para apresentação de propostas, seja a data do orçamento estimativo do certame) deverá ser expressamente definido no edital e na minuta do contrato, devendo conter dia/mês/ano; f) no caso de ser adotada a data do orçamento estimativo como marco inicial, a data-base para a contagem do prazo de um ano para fins de concessão de reajuste é a data (única) de conclusão da peça orçamentária, que também deve ser expressamente indicada em seu corpo; g) ainda que o orçamento estimativo da licitação seja baseado em diversas fontes de pesquisa (tais como, tabelas Sicro e Sinapi, contratações similares realizada pela Administração Pública, pesquisa direta com fornecedores, entre outros), com datas de referência variadas, o orçamento deve conter um marco único, qual seja, na data do atesto do orçamentista de que os valores contidos na peça representam os custos de mercado para a data expressamente indicada, considerando ter havido uma análise prévia, com ajustes e atualizações dos preços em diferentes bases para trazer seus valores a uma base única; (...)"

²³ O Tribunal, por unanimidade, referendou o mencionado despacho singular, proferido nos seguintes termos: (...) III - determinar à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) que, em reiteração ao item II.b do Despacho Singular nº 428/2023 – GCRR, referendado pela Decisão nº 4.360/2023, **publique em sítio oficial de amplo e fácil acesso as respostas aos pedidos de esclarecimentos submetidos ao órgão, bem como todas as informações pertinentes ao certame**, nos termos do art. 8º, parágrafo único, V, da Lei Distrital nº 4.990/2012, e do art. 7º, § 1º, V, do Decreto Distrital nº 34.276/2013; (...) VI - **determinar à Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE que, doravante, inclua, em suas análises e fiscalizações, exame acerca da observância do disposto no art. 8º, parágrafo único, V, da Lei Distrital nº 4.990/2012, e no art. 7º, § 1º, V, do Decreto Distrital nº 34.276/2013;** (...) [GN]

Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcélia Luzia Machado

PLANILHA DE FORMAÇÃO DE CUSTOS E QUANTITATIVOS							
LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO	CAT MAT	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
		ANO, conforme especificado no anexo I					
	02	Material impresso - livro do professor – 2º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	4.731	R\$ 77,00	R\$ 364.287,00
	03	Material impresso - livro do professor – 3º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	5.213	R\$ 90,58	R\$ 472.193,54
	04	Material impresso - livro do professor – 4º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	4.513	R\$ 77,00	R\$ 347.501,00
	05	Material impresso - livro do professor – 5º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	4.623	R\$ 90,58	R\$ 418.751,34
	06	Material impresso - livro do professor – 6º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	2.123	R\$ 160,00	R\$ 339.680,00
	07	Material impresso - livro do professor – 7º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	2.123	R\$ 160,00	R\$ 339.680,00
	08	Material impresso - livro do professor – 8º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	2.123	R\$ 160,00	R\$ 339.680,00

Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado

PLANILHA DE FORMAÇÃO DE CUSTOS E QUANTITATIVOS							
LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO	CAT MAT	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
	09	Material impresso - livro do professor – 9º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	2.123	R\$ 139,51	R\$ 296.179,73
	10	Material impresso - livro do ESTUDANTE – 1º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	62.826	R\$ 111,09	R\$ 6.979.340,34
	11	Material impresso - livro do ESTUDANTE – 2º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	62.949	R\$ 111,09	R\$ 6.993.004,41
	12	Material impresso - livro do ESTUDANTE – 3º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	73.386	R\$ 95,77	R\$ 7.028.177,22
	13	Material impresso - livro do ESTUDANTE – 4º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	61.851	R\$ 142,71	R\$ 8.826.756,21
	14	Material impresso - livro do ESTUDANTE – 5º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	63.074	R\$ 99,60	R\$ 6.282.170,40
	15	Material impresso - livro do ESTUDANTE – 6º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	64.887	R\$ 135,32	R\$ 8.780.508,84
	16	Material impresso - livro do ESTUDANTE – 7º ANO,	464248	unidade	66.841	R\$ 133,32	R\$ 8.911.242,12

Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado

PLANILHA DE FORMAÇÃO DE CUSTOS E QUANTITATIVOS							
LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO	CAT MAT	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
		conforme especificado no anexo I					
	17	Material impresso - livro do ESTUDANTE – 8º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	62.524	R\$ 126,15	R\$ 7.887.402,60
	18	Material impresso - livro do ESTUDANTE – 9º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	66.328	R\$ 121,57	R\$ 8.063.494,96
	19	Material impresso - livro da Família – 1º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	62.826	R\$ 88,15	R\$ 5.538.111,90
	20	Material impresso - livro da Família – 2º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	62.949	R\$ 86,51	R\$ 5.445.717,99
	21	Material impresso - livro da Família – 3º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	73.386	R\$ 96,34	R\$ 7.070.007,24
	22	Material impresso - livro da Família – 4º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	61.851	R\$ 94,70	R\$ 5.857.289,70
	23	Material impresso - livro da Família – 5º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	63.074	R\$ 89,79	R\$ 5.663.414,46



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado

PLANILHA DE FORMAÇÃO DE CUSTOS E QUANTITATIVOS							
LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO	CAT MAT	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
	24	Material impresso - livro da Família – 6º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	64.887	R\$ 95,52	R\$ 6.198.006,24
	25	Material impresso - livro da Família – 7º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	66.841	R\$ 92,24	R\$ 6.165.413,84
	26	Material impresso - livro da Família – 8º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	62.524	R\$ 92,24	R\$ 5.767.213,76
	27	Material impresso - livro da Família – 9º ANO, conforme especificado no anexo I	464248	unidade	66.328	R\$ 97,97	R\$ 6.498.154,16
TOTAL GERAL ESTIMADO					R\$ 127.237.512,00		

50. A Gerência de Pesquisa de Preços da SEE/DF procedeu à realização de ampla consulta de preços com o objetivo de formar os preços unitários referenciais para os 27 (vinte e sete) itens do orçamento.

51. Em síntese, verifica-se que a mencionada Gerência efetuou consulta de valores no **Painel de Mapa de Preços do Distrito Federal** (fls. 128/131) e no **Banco de Preços** (fls. 132/154), requereu preços de referência a fornecedores particulares do setor, em resposta à solicitação direta de cotação por meio de *e-mail* (fls. 155/161) e procedeu à pesquisa de preços públicos a partir de contratos celebrados por outras unidades federativas (fls. 171/209).

52. A análise estatística dos valores coletados foi realizada por meio do documento Pesquisa de Preços – SEE/SUAG/ULIC/DPROL/GPESQ (fl. 210). Outrossim, restou evidenciada a aplicação da metodologia prevista nos arts. 99 a 102 do Decreto Distrital n.º 44.330/2023²⁴, com a adoção, ao

²⁴ Art. 99. Após a realização da pesquisa, o agente responsável deverá **apresentar Planilha Comparativa de Preços** com o resultado dos valores encontrados.

Parágrafo único. A Planilha Comparativa de Preços **deverá conter, no mínimo, a descrição do objeto,**



final, do menor valor entre a média e a mediana dos preços válidos.

II – DA ANÁLISE

53. A análise da documentação disponibilizada pela SEE/DF demonstra que, em linhas gerais, foram observados os parâmetros inculpidos na legislação de regência da matéria para definição dos tópicos constantes no presente Edital.

54. Todavia, uma análise crítica da avaliação estatística conduzida pela SEE/DF revela que **os valores unitários obtidos mediante cotação direta com fornecedores** mostram-se, em média, substancialmente superiores aos demais preços públicos coletados, ocasionando, portanto, um aumento no preço unitário estimado.

55. Outrossim, os valores fornecidos pelas empresas consultadas nesse momento processual não vinculam as propostas que eventualmente venham a apresentar em um futuro certame, uma vez que tais preços frequentemente mostram-se superestimados e não refletem necessariamente os preços praticados no mercado. Em casos análogos, esta Corte tem deliberado²⁵ pela adoção do menor valor entre aqueles

quantidade solicitada, valores de cada fonte pesquisada, valor final unitário, valor final total, data da elaboração, nome, matrícula, seção e assinatura do agente responsável.

Art. 100. Para cada item contido na planilha serão aplicados os seguintes critérios para verificação dos valores exorbitantes e inexequíveis:

I - Calcular a mediana do conjunto de valores encontrados na pesquisa de preços;

II - Identificar os preços exorbitantes e inexequíveis como sendo aqueles que se apresentem 50% (cinquenta por cento) superiores ou inferiores, respectivamente, da mediana do conjunto.

Parágrafo único. Após identificar os valores exorbitantes e inexequíveis, deverá ser calculada a média e a mediana dos valores válidos.

Art. 101. Após a aplicação da metodologia para cálculo do valor de referência, a Planilha Comparativa de Preços deverá apresentar, no mínimo, três preços válidos.

Art. 102. O valor de referência de cada item será o menor preço ou o maior percentual de desconto obtido após o cálculo da média e mediana final dos valores válidos contidos na pesquisa de preços, conforme o critério de julgamento estabelecido em edital.

²⁵ **Decisão n.º 3.392/2023 (e-Doc 71C5096C-e)**: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III – determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF que: (...) b) **adote como preço unitário de referência o menor dos valores cotados para os itens Placas Modelos B2, B5 e B6**, tal como disposto no Relatório de Orçamento Estimativo constante da fl. 77 da peça 34; (...)”

Decisão n.º 17/2023 (e-Doc E909843B-e): “O Tribunal, por unanimidade, referendou a mencionada decisão liminar, proferida nos seguintes termos: (...) II - determinar (...) d) em relação ao orçamento estimativo: (...) 2. **adote o menor dos valores obtido, nos termos do art. 10 do Decreto nº 39.453/2018, para os itens cuja referência se pautaram exclusivamente em pesquisas junto a fornecedores**, sobretudo em relação ao item (...)”.

Decisão n.º 2.335/2024 (e-Doc 156D2890-e): “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - determinar (...) f) retificar a planilha comparativa de preços, **adotando o menor valor cotado na formação do preço unitário dos módulos habitáveis, uma vez que se utilizaram exclusivamente parâmetros de preços obtidos diretamente perante a fornecedores**; (...)”.



obtidos junto a fornecedores.

56. Considerando as premissas expostas, com vistas à obtenção de uma estimativa mais realista e compatível com os parâmetros de mercado, vamos sugerir que a SEE/DF reavalie os critérios empregados na análise estatística dos valores referenciais, **conferindo primazia aos preços coletados junto às fontes públicas em detrimento às cotações diretas realizadas junto aos fornecedores**, adotando-se, para esse fim, apenas o menor entre os três valores coletados de empresas privadas²⁶ para a composição do valor referencial.

57. Convém ressaltar que a implementação dessa recomendação poderá resultar em uma economia superior a R\$ 7 milhões no valor total estimativo da licitação, o que reforça o compromisso da Administração com os princípios da economicidade e da vantajosidade, essenciais à condução dos processos licitatórios e à utilização eficiente dos recursos públicos.

58. Em face das análises empreendidas nesta Instrução, atinentes ao Pregão Eletrônico por SRP n.º 90034/2024, instaurado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, identificamos irregularidades que exigem pronta atuação da Jurisdicionada para o devido saneamento.

59. Constatamos que determinados dispositivos constantes do Edital possuem impacto direto sobre o valor total estimativo do certame, motivo pelo qual iremos sugerir, com fulcro no art. 170 da Lei n.º 14.133/2021, c/c art. 277 do Regimento Interno do TCDF, que o referido Pregão seja suspenso até ulterior deliberação desta Corte de Contas, para que sejam implementadas as devidas medidas saneadoras às irregularidades identificadas nesta Instrução.

60. Cabe frisar que a implementação das correções recomendadas nesta Instrução implicará em redução do valor total estimado da licitação, de R\$ 127.237.512,00 para R\$ 110.710.558,22, proporcionando uma economia de R\$ 16.526.953,78 ao erário distrital, o que corresponde a uma diminuição aproximada de 13% sobre o valor originalmente orçado (Peça 8, e-Doc [A2EB2356-e](#)).

Dos Benefícios

Benefícios Quantitativos

Decisão n.º 2.226/2024 (e-Doc [A1DA91AE-e](#)): “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - orientar (...) 2) em casos excepcionais em que se utilize exclusivamente parâmetros obtidos de fornecedores para compor o preço de referência de insumo ou serviço, observe a regramento disciplinado no art. 108 do Decreto Distrital n.º 44.330/2023, que possibilita a **adoção do menor valor obtido na pesquisa de preços válidos, em consonância com as Decisões n.º 1.929/2023, 17/2023, 4.414/2022, 4.809/2021 e 4.306/2021;** (...)”.

²⁶ **1)** Multiverso das Letras Distribuidora Ltda., CNPJ 47.639.741/0001-80; **2)** Distribuidora Erenita Ltda., CNPJ 47.638.336/0001-48 e **3)** Livraria Farias Ltda., CNPJ 48.254.202/0001-96

Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado

Título	Redução da estimativa do quantitativo licitado
Ano de Referência	2024
Tipo	Redução de preço máximo em processo licitatório específico
Subtipo	-
Função de Governo	EDUCACAO
Estado de Criação	Proposta de Benefício Potencial
Estado Atual	Proposta de Benefício Potencial
eDoc Vinculante	A2EB2356
eDoc Memória de Cálculo	A2EB2356
Descrição da Memória de Cálculo	b) revise a metodologia de cálculo utilizada para a distribuição dos livros destinados aos professores nos anos iniciais (1º ao 5º), adotando procedimento análogo de distribuição dos exemplares aos docentes utilizado nos anos finais (6º ao 9º), considerando a quantidade efetiva de professores que ministrarão a disciplina em cada unidade escolar; c) apresente as justificativas técnicas que fundamentaram a aplicação, para o exercício de 2026, do reajuste de 20% (vinte por cento) sobre a estimativa de livros projetada para o ano de 2025, a serem distribuídos aos corpos docente e discente, às famílias, bem como aos gestores e orientadores educacionais;
Unidade de Medida	Monetária (R\$)
Ano Fato Gerador	2024
Valor Atual	9.483.831,21
Parcelas Efetivadas	0,00
Acompanhamento	Não Concluído
Proposta de Encaminhamento	



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcélia Luzia Machado

Título	Redução dos valores unitários referenciais
Ano de Referência	2024
Tipo	Redução de preço máximo em processo licitatório específico
Subtipo	-
Função de Governo	EDUCACAO
Estado de Criação	Proposta de Benefício Potencial
Estado Atual	Proposta de Benefício Potencial
eDoc Vinculante	A2EB2356
eDoc Memória de Cálculo	A2EB2356
Descrição da Memória de Cálculo	g) reavalie os critérios empregados na análise estatística dos valores referenciais, priorizando os preços provenientes de fontes públicas em detrimento das cotações obtidas junto aos fornecedores, adotando-se, para esse fim, o menor valor entre os três preços coletados junto às empresas privadas, com o objetivo de assegurar a economicidade e a conformidade da estimativa aos parâmetros de mercado;
Unidade de Medida	Monetária (R\$)
Ano Fato Gerador	2024
Valor Atual	7.043.122,57
Parcelas Efetivadas	0,00
Acompanhamento	Não Concluído
Proposta de Encaminhamento	

Benefícios Qualitativos

Título	Exigência considerada restritiva à competitividade da licitação
Descrição	d) ajuste a redação do item 8.2.1, item I, do Edital, suprimindo o trecho "(mínimo de 12 meses)", uma vez que tal dispositivo restringe indevidamente a competitividade da licitação;
Ano de Referência	2024
Tipo	Correção de irregularidades ou impropriedades
Subtipo	-
Função de Governo	EDUCACAO
Estado de Criação	Proposta de Benefício Potencial
Estado Atual	Proposta de Benefício Potencial
eDoc Vinculante	6B7F4BEB
Acompanhamento	Não Concluído
Proposta de Encaminhamento	

Título	Correção de irregularidades no edital.
Descrição	a) exclua do edital e seus anexos os benefícios concedidos pela Lei Complementar nº 123/2006 às

Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado

	entidades preferenciais, tendo em vista o disposto no art. 4º, § 1º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021; e) inclua previsão no Edital para autorizar a participação de empresas submetidas a processo de recuperação judicial no certame em epígrafe, desde que demonstrem viabilidade econômica mediante a apresentação de um plano de recuperação judicial devidamente homologado pelo Poder Judiciário, em observância às recentes decisões n.ºs 596/2024, 1.212/2024, 1.469/2024; f) ajuste a redação dos itens 2.4.2 e 12.5 do Edital e os itens correlatos no Termo de Referência, de forma a cumprir integralmente as determinações constantes na recente Decisão n.º 3.188/2023, em especial, a previsão de definir o marco inicial para a contagem do prazo para reajustamento no formato dia/mês/ano;
Ano de Referência	2024
Tipo	Correção de irregularidades ou impropriedades
Subtipo	-
Função de Governo	EDUCACAO
Estado de Criação	Proposta de Benefício Potencial
Estado Atual	Proposta de Benefício Potencial
eDoc Vinculante	6B7F4BEB
Acompanhamento	Não Concluído
Proposta de Encaminhamento	

Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

I. tomar conhecimento:

- a) do Edital de Pregão Eletrônico por SRP n.º 90034/2024, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF (Peça 2, e-Doc [C3E84976-e](#));
- b) do e-mail com o link de acesso aos documentos do Processo SEI n.º 00080-00121689/2024-01 (Peça 5, e-Doc [5E55D860-e](#));
- c) da cópia do referido processo, juntada aos autos sob a designação de “CÓPIA DE PROCESSO - DIFLI” (e-Doc [5EE2C5A1-e](#), Peça 6).

II. determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF que, com fulcro no art. 170 da Lei n.º 14.133/2021, c/c o art. 277 do Regimento Interno do TCDF, suspenda o Pregão Eletrônico por SRP n.º 90034/2024 até ulterior deliberação desta Corte de Contas, para que sejam implementadas as correções a seguir, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal ou, se for o caso, as devidas justificativas para apreciação:



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado

- a) exclua do edital e seus anexos os benefícios concedidos pela Lei Complementar nº 123/2006 às entidades preferenciais, tendo em vista o disposto no art. 4º, § 1º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021;
- b) revise a metodologia de cálculo utilizada para a distribuição dos livros destinados aos professores nos anos iniciais (1º ao 5º), adotando procedimento análogo de distribuição dos exemplares aos docentes utilizado nos anos finais (6º ao 9º), considerando a quantidade efetiva de professores que ministrarão a disciplina em cada unidade escolar;
- c) apresente as justificativas técnicas que fundamentaram a aplicação, para o exercício de 2026, do reajuste de 20% (vinte por cento) sobre a estimativa de livros projetada para o ano de 2025, a serem distribuídos aos corpos docente e discente, às famílias, bem como aos gestores e orientadores educacionais;
- d) ajuste a redação do item 8.2.1, item I, do Edital, referente aos requisitos para qualificação técnica dos licitantes, suprimindo o trecho “(mínimo de 12 meses)”, uma vez que tal dispositivo restringe indevidamente a competitividade da licitação;
- e) inclua previsão no Edital para autorizar a participação de empresas submetidas a processo de recuperação judicial no certame em epígrafe, desde que demonstrem viabilidade econômica mediante a apresentação de um plano de recuperação judicial devidamente homologado pelo Poder Judiciário, em observância às recentes decisões n.ºs 596/2024, 1.212/2024, 1.469/2024;
- f) ajuste a redação dos itens 2.4.2 e 12.5 do Edital e os itens correlatos no Termo de Referência, de forma a cumprir integralmente as determinações constantes na recente Decisão n.º 3.188/2023, em especial, a previsão de definir o marco inicial para a contagem do prazo para reajustamento no formato dia/mês/ano;
- g) reavalie os critérios empregados na análise estatística dos valores referenciais, priorizando os preços provenientes de fontes públicas em detrimento das cotações obtidas junto aos fornecedores, adotando-se, para esse fim, o menor valor entre os três preços coletados junto às empresas privadas, com o objetivo de assegurar a economicidade e a conformidade da estimativa aos parâmetros de mercado;

III. autorizar:

- a) o envio da cópia da Decisão que vier a ser adotada e do respectivo Relatório/Voto à SEE/DF e ao Pregoeiro responsável pela condução do certame para subsidiar o atendimento do item II retro;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para os devidos fins.



Em breve relato, da robusta análise empreendida pela Unidade Técnica, nos termos descritos na Informação nº 282/2024 – DIFLI (Peça 10), verifica-se as seguintes impropriedades capazes de comprometer a regularidade do certame:

- **Direito de preferência às licitantes Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP);**
- **Metodologia de distribuição de exemplares de livros;**
- **Ausência de memória de cálculo ou documento que justifique tecnicamente o incremento de 20% sobre os valores projetados para o ano de 2025 de livros a serem distribuídos aos estudantes e suas famílias;**
- **Exigência de comprovação pelos licitantes, de que fornecem ou forneceram itens compatíveis com o objeto da licitação, pelo prazo mínimo de 12 meses;**
- **Ausência de cláusula expressa que autorize a participação de empresas submetidas a processo de recuperação judicial no certame;**
- **Necessidade de ajustar o reajuste de preços, em conformidade com a Decisão nº 3.188/23 e**
- **Os valores unitários obtidos mediante cotação direta com fornecedores mostram-se, em média, substancialmente superiores aos demais preços públicos coletados.**

O Corpo Técnico entende que, quanto ao tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP), como a licitação será processada em lote único e o valor estimativo é da ordem de R\$ 127.237.512,00, com base no art. 4º, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/21, devem ser excluídos do edital todos os benefícios concedidos pela Lei Complementar nº 123/06 às entidades preferenciais, uma vez que o custo estimativo encontra-se superior a limite máximo de R\$ 4.800.000,00, estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123/06, para fins de enquadramento das empresas como EPP.

Com referência à metodologia de distribuição de exemplares de livros, a Unidade Instrutória entende que a estimativa da SEE/DF prevê a distribuição de exemplares de acordo com o total de turmas por ano de ensino, totalizando 6.990 livros para o ano de 2025. Contudo, este critério não foi estendido para a distribuição dos livros aos professores dos anos finais, para os quais a distribuição se restringiu a 3 (três) exemplares por unidade escolar.

Igualmente, ausente memória de cálculo ou documento que justifique tecnicamente o incremento de 20% sobre os valores projetados para o ano de 2025 de livros a serem distribuídos aos estudantes e suas famílias.



Quanto à exigência de comprovação pelos licitantes, de que fornecem ou forneceram itens compatíveis com o objeto da licitação, pelo prazo mínimo de 12 meses, a Unidade Instrutiva entende que, da forma em que se encontra redigido, o referido dispositivo limita o universo de licitantes, podendo gerar reflexos adversos para a economicidade do certame.

Acerca da ausência de cláusula expressa que autorize a participação de empresas submetidas a processo de recuperação judicial no certame, o Corpo Técnico sugere a inclusão de dispositivo editalício que permita a participação de empresas submetidas a processo de recuperação judicial, condicionada à demonstração de viabilidade econômica por parte dos licitantes, mediante a apresentação de um plano de recuperação judicial devidamente homologado pelo Poder Judiciário, conforme já assentado por esta Corte de Contas, nas Decisões nºs 596/24, 1.212/24 e 1.469/24.

A Unidade Técnica sugere, ainda, ajustes no Edital, especialmente sobre a previsão de definir o marco inicial para a contagem do prazo para reajustamento, no formato dia/mês/ano, em acatamento à Decisão nº 3.188/23.

Finalmente, aponta que os valores unitários obtidos mediante cotação direta com fornecedores mostram-se, em média, substancialmente superiores aos demais preços públicos coletados e, com vistas à obtenção de uma estimativa mais realista e compatível com os parâmetros de mercado, sugere que a jurisdicionada reavalie os critérios empregados na análise estatística dos valores referenciais, conferindo primazia aos preços coletados junto às fontes públicas, em detrimento às cotações diretas realizadas junto aos fornecedores, adotando-se, para esse fim, apenas o menor entre os três valores coletados de empresas privadas, para a composição do valor referencial.

Desse modo, com fulcro no art. 170, da Lei nº 14.133/21, c/c o art. 277 do RI/TCDF, a Unidade Instrutiva sugere a suspensão do certame, com determinação para que a jurisdicionada adote as medidas corretivas relativas as impropriedades apontadas.

Considerando que a **sessão pública de abertura das propostas está prevista para o dia 14.11.24, às 10 horas**, exsurge-se a necessidade de prolatar o presente despacho singular, na data de hoje.

Assim, acompanho a proposta da Unidade Técnica, com o ajuste que faço, **DECIDO** por:

I. tomar conhecimento:

- a) do Edital de Pregão Eletrônico por SRP nº 90034/2024, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF (Peça 2, e-Doc C3E84976-e);



b) do e-mail com o link de acesso aos documentos do Processo SEI nº 00080-00121689/2024-01 (Peça 5, e-Doc 5E55D860-e);

c) da cópia do referido processo, juntada aos autos sob a designação de “CÓPIA DE PROCESSO - DIFLI” (e-Doc 5EE2C5A1-e, Peça 6).

II. determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF que sejam implementadas as correções a seguir, com republicação do Edital, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal:

a) exclua do edital e seus anexos os benefícios concedidos pela Lei Complementar nº 123/06 às entidades preferenciais, tendo em vista o disposto no art. 4º, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/21;

b) revise a metodologia de cálculo utilizada para a distribuição dos livros destinados aos professores nos anos iniciais (1º ao 5º), adotando procedimento análogo de distribuição dos exemplares aos docentes, utilizado nos anos finais (6º ao 9º), considerando a quantidade efetiva de professores que ministrarão a disciplina em cada unidade escolar;

c) apresente as justificativas técnicas que fundamentaram a aplicação, para o exercício de 2026, do reajuste de 20% (vinte por cento), sobre a estimativa de livros projetada para o ano de 2025, a serem distribuídos aos corpos docente e discente, às famílias, bem como aos gestores e orientadores educacionais;

d) ajuste a redação do item 8.2.1, item I, do Edital, referente aos requisitos para qualificação técnica dos licitantes, suprimindo o trecho “(mínimo de 12 meses)”, uma vez que tal dispositivo restringe indevidamente a competitividade da licitação;

e) inclua previsão no Edital para autorizar a participação de empresas submetidas a processo de recuperação judicial no certame em epígrafe, desde que demonstrem viabilidade econômica, mediante a apresentação de um plano de recuperação judicial devidamente homologado pelo Poder Judiciário, em observância às recentes Decisões nºs 596/24, 1.212/24 e 1.469/24;

f) ajuste a redação dos itens 2.4.2 e 12.5 do Edital e os itens correlatos no Termo de Referência, de forma a cumprir integralmente as determinações constantes na Decisão nº 3.188/23, em especial a previsão de definir o marco inicial para a contagem do prazo para reajustamento no formato dia/mês/ano;



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado

g) reavalie os critérios empregados na análise estatística dos valores referenciais, priorizando os preços provenientes de fontes públicas, em detrimento das cotações obtidas junto aos fornecedores, adotando-se, para esse fim, o menor valor entre os três preços coletados junto às empresas privadas, com o objetivo de assegurar a economicidade e a conformidade da estimativa aos parâmetros de mercado;

III. autorizar:

- a) o envio da cópia desta Decisão e da Informação nº 282/2024 – DIFLI (Peça 10) à SEE/DF e ao Pregoeiro responsável pela condução do certame, para subsidiar o atendimento do item II retro;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para os devidos fins.

Brasília-DF, 12 de novembro de 2024.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora