



**Decisão 00006/2022-1 - Plenário**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 07574/2021-1

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

**Relator:** Domingos Augusto Taufner

**Representante:** EUCLIDES SILVA VIANA, FRANCISCO DE MORAIS, JULIO CESAR VALADARES BRAHIM

**Responsável:** RODRIGO DE SOUZA SIMOES NUNES

**PREGÃO ELETRÔNICO – PREFEITURA MUNICIPAL  
DE VILA VELHA – SECRETARIA MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO – CONHECER – INDEFERIR CAUTELAR –  
OITIVA – RITO ORDINÁRIO**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO RELATOR DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

**RELATÓRIO**

Trata-se a presente documentação de representação, com pedido cautelar, proposta pelos Srs. Júlio Cesar Valadares Brahim, Euclides Silva Viana e Francisco de

Morais, perante este Egrégio Tribunal de Contas, em face da Prefeitura Municipal de Vila Velha, alegando possíveis irregularidades no contrato de n.º 133/2021, com o objetivo de adquirir uniformes e tênis escolares para a rede municipal de ensino e, ao contrato 135/2021, que pretende a contratação de empresa especializada na confecção e fornecimento de mochilas escolares, também para atender aos alunos da rede de ensino municipal, ambos provenientes da adesão a Ata de Registro de Preços – Pregão Presencial 09/2020, promovida pelo Consórcio Público Intermunicipal de Inovação e Desenvolvimento do Estado de São Paulo – CINDESP.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou a notificação do Sr. Rodrigo de Souza Simões Nunes – Secretário Municipal de Educação, por meio da Decisão Monocrática 1038/2021, para que apresentasse suas justificativas.

Devidamente notificado, o Sr. Rodrigo de Souza Simões Nunes apresentou suas justificativas, conforme Resposta de Comunicação 1508/2021.

Através da Decisão Monocrática n.º 18/2022, o Relator conheceu da presente representação, momento em que remeteu os autos para a instrução preliminar.

Os autos, então, prosseguiram ao Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF, onde foi elaborada a Manifestação Técnica Cautelar n.º 15/2022, opinando pelo indeferimento da cautelar, nos seguintes termos:

- 4.1 – Nos termos do art. 376 do RITCEES, seja **indeferida a medida cautelar**, tendo em vista a ausência de seus pressupostos para a sua concessão;
- 4.2 – Seja notificado aos responsáveis, para que apresente as justificativas e esclarecimentos necessários em face da representação, bem como, carregue aos autos cópia integral do processo administrativo, onde se materializou os atos da Adesão a Ata de Registro de Preços sob análise, nos termos do art. 63, III da Lei 621/12 c/c 358, III da Res. 261/13;
- 4.3 – Determinar que os presentes autos tramitem sob o **rito ordinário**, face à ausência de pressuposto constante do artigo 306 do RITCEES.
- 4.4 - Seja dada ciência ao representante do teor da decisão a ser proferida, conforme mandamento do art. 307 § 7º, da Resolução TC 261/2013.

É o relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO

### DA ADMISSIBILIDADE

Precipuaente, cumpre destacar que no artigo 94 da Lei Complementar Estadual 621/2013 estão retratados os requisitos de admissibilidade das denúncias, como se vê:

Art. 94. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:  
I - Ser redigida com clareza;  
II - Conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;  
III - estar acompanhada de indício de prova;  
IV - Se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;  
V - Se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

Não obstante, sabe-se que se aplicam às Representações, no que couber, as normas relativas à denúncia, nos termos dos artigos 177 e 182, parágrafo único do Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 177. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:  
I – Ser redigida com clareza;  
II – Conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;  
III - Estar acompanhada de indício de prova;  
IV – Se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;  
V – Se pessoa jurídica, prova de sua existência, e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.  
§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.  
§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.  
§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.  
[...]  
Art. 182. São legitimados para representar ao Tribunal:  
Parágrafo único. Aplicam-se às representações, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Em análise à presente Representação, verifica-se que restam preenchidos os requisitos para o seu conhecimento, razão pela qual, em sede de juízo de admissibilidade, entendo por conhecê-la.

Inicialmente, impende assentar a existência do Processo TC 7572/2021 nesta Corte, por meio do qual os mesmos representantes apresentaram representação sobre o mesmo tema, que, aliás, fora analisado pelo Ministério Público Estadual por meio do PA 2021.0000.9909-56, onde não se vislumbrou irregularidades, gerando o arquivamento dos autos. (Ev.10 Fls. 01 a 06).

Passo, então, à análise dos requisitos da medida cautelar pleiteada.

## **DOS PRESSUPOSTOS DA MEDIDA CAUTELAR**

Os pressupostos de concessão da cautelar são aqueles previstos no artigo 376 do RITCEES, aprovado pela Res. 261/13:

Art. 376. No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:  
I - fundado receio de grave ofensa ao interesse público; e  
II - risco de ineficácia da decisão de mérito.

Para que seja concedida uma medida cautelar em determinado procedimento, em sede de cognição sumária, faz-se necessária a presença de dois requisitos, quais sejam, o *fumus boni iuris* – existência de prova inequívoca das alegações – e o *periculum in mora* – risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

### **Fumus boni iuris**

Em breve síntese, os representantes alegam que a prefeitura de Vila Velha “criou” nova legislação, Lei nº 6.501/2021 de 05 de outubro de 2021, que permitiu a aquisição de novos uniformes escolares para os alunos da rede municipal de ensino sem justificativa da real necessidade de adquirir uniformes novos, pois, os anteriores tinham sido adquiridos há menos de 01 (um) ano pela outra Gestão no ano de 2020, destacando os possíveis indícios de irregularidades:

A Inexistência de E.T.P. Estudo Técnico Preliminar, exigido pelo TCE-ES em todo tipo ou modalidade licitatória, incluindo dispensas ou adesões a registros de preços (caso vertente);

B Não (demonstração prévia) da vantajosidade da adesão/carona, por ausência de ampla pesquisa de mercado;

C Três orçamentos distintos, acompanhados de ampla pesquisa de mercado, em outras fontes públicas ou privadas de pesquisa para adesão.

Por sua vez, o Secretário municipal de educação apresentou as seguintes argumentações:

### **3.1. Da aquisição de novos uniformes**

O uso de uniforme na escola pública é elemento de integração, de promoção de inclusão e da igualdade social colocando as crianças em nível igualitário, acabando com as desigualdades causadas pelas diferenças sociais. Ademais, o uniforme constitui uma forma de identificação dos alunos, estimulando um ambiente escolar harmonioso e estável, favorecendo um sentimento de pertencimento ao grupo social, fundamental para o desenvolvimento psicossocial.

Pois bem. Conforme destacado pelos requerentes, a última aquisição de uniformes pelo município ocorreu no ano de 2019, necessitando, portanto, a atual administração de licitar novos uniformes a fim de garantir o mínimo de peças aos alunos da rede municipal que necessitam, já que, como peças de roupa, tem seu desgaste natural, ainda mais pelo fato de serem entregues aos alunos 1 ou 2 (uma ou duas) bermuda (s) e 2 (duas) camisetas, para utilizarem 5 (cinco) dias por semana. Estamos adentrando em 2022! As roupas se desgastam, as crianças crescem, portanto, totalmente descabida as alegações sobre a abertura de novo procedimento licitatório para aquisição de uniformes e tênis escolares.

A licitação dos uniformes tomou por base o disposto na Lei Municipal nº 6501/21 que dispõe sobre a padronização do uniforme escolar, que teve seu modelo alterado após mais de 20 (vinte) anos, já que a última lei que regulamentou a padronização no município, agora revogada, foi a Lei nº 3883/2001. Portanto, a atual está em observância a Lei Federal nº 8907/94, e os atuais uniformes observarão as cores da bandeira do município de Vila Velha.

A atual Administração pretende distribuir 02 camisas com manga, 01 camisa sem manga, 1 bermuda, e o uniforme de frio, composto de calça e agasalho (que nunca foi distribuído aos alunos), além de 02 pares de meias e tênis, já que percebeu a carência de muitos alunos, principalmente, na educação infantil que não possuem calçado para ir à escola.

(...)

A nosso ver, os requerentes desconhecem a realidade e necessidades dos estudantes da rede pública, não possuindo qualquer fundamento as alegações, devendo ser julgada improcedente a presente representação.

(...)

O TCU não nega em momento algum que o SRP é benéfico para a administração pública, de modo que concretiza o princípio da eficiência prevista no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como observa os princípios licitatórios da competição e da economicidade. Há diversas benesses que advém a utilização do instituto jurídico, que traz de maneira coesa um sopro de sistemática gerencial à burocratização da praxe administrativa.

### **3.2. Da empresa contratada**

Ao contrário do que tentam passar os postulantes, com suposições de que o Município estaria beneficiando a empresa contratada, esta Administração procurou obter o melhor preço e produto que atendesse a sua demanda interna.

Na cotação de preços, a Gerência de Compras verificou a Ata à qual aderimos com preços bem mais vantajosos, atendendo, perfeitamente as necessidades desta Secretaria de Educação.

Ademais, para fins de contratação, compete à Administração observar tão somente os requisitos de habilitação previstos na Lei Geral de Licitações, em especial os contidos no art. 27 da Lei de Licitações, e se há ou não algum óbice para contratar, em observância ao regramento constitucional previsto no art. 37, XXI da CF/88, verbis:

(...)

### **3.3. Da suposta ausência de preços**

Também aqui não assiste razão. A SEMED fez pesquisa de preços e, durante o procedimento, tomou ciência da ARP da CINDESP, Edital de Pregão nº 009/2020, PA nº 016/2020, a qual se mostrou extremamente vantajosa. As cotações encontram-se juntadas em anexo e nos autos do processo administrativo.

Assim sendo, também não merece prosperar as alegações dos representantes.

A partir das argumentações apresentadas pelas partes a equipe técnica elaborou sua manifestação, analisando cada um dos indícios pontuados.

Quanto à suposta inexistência de E.T.P – Estudo Técnico Preliminar exigido pelo TCE-ES em todo tipo ou modalidade licitatória, incluindo dispensas ou adesões a registros de preços (caso vertente), o NOF ressalta que não foi confirmada a irregularidade ventilada, pois, a prefeitura de Vila Velha utilizou norma legal na referida contratação.

Preliminarmente, verifico que a administração municipal teve como base para a contratação dos uniformes escolares o Decreto do município de Vila Velha nº 149/2013:

Art. 24 É permitido aos órgãos e entidades que integram a Administração Pública Municipal Direta e Indireta fazer uso, mediante adesão à Ata de Registro de Preços de órgãos ou entidades da União, dos Estados, dos

Municípios e do Distrito Federal, bem como dos Poderes Legislativo e Judiciário, para fornecimento de bens e contratações de serviços.

Parágrafo único. Para as adesões de que trata o caput, os órgãos e Entidades Municipais deverão manifestar seu interesse junto ao Órgão Gerenciador ou equivalente, a quem compete autorizar a utilização, para que este indique os possíveis fornecedores e os respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

Desta forma, não há que se falar em irregularidade relativa a este apontamento.

No tocante à ausência de três orçamentos distintos, que fossem capazes de (demonstrar a prévia vantajosidade da adesão/carona, por ausência de ampla pesquisa de mercado, a equipe técnica informou que o responsável anexou documentação comprovando a realização de cotações com empresas do ramo.

Observo que o Secretário municipal de educação fez juntar aos autos o Termo de Referência elaborado pela Gerência da Gestão Escolar, elaborado pelas Sras. Sandra Mara Christo Liberato – Gerente de Gestão Escolar e Ana Maria Maia Penha Palácio – Coordenadora de Gestão Escolar, do qual constam, em tese, todos os elementos necessários para a referida contratação, conforme Peça Complementar 12 fls. 35 a 41, o que demonstraria, a princípio, correção e vantajosidade na contratação.

Relativamente à “criação”, pelo município, de legislação para aquisição de novos uniformes escolares para os alunos da rede municipal, o responsável anexou cópia da lei Municipal que regulamenta a padronização do uniforme escolar da rede pública municipal no âmbito do Município de Vila Velha/ES, Lei nº 6.501/2021.

Em uma análise rasa percebo que a legislação municipal que regulamenta a padronização do uniforme escolar segue a diretriz adotada pelo Governo Federal na Lei nº 8.907, de 6 de julho de 1994. Vejamos:

**LEI Nº 8.907, DE 6 DE JULHO DE 1994.**

Determina que o modelo de fardamento escolar adotado nas escolas públicas e privadas não possa ser alterado antes de transcorrido cinco anos.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º As escolas públicas e privadas, da rede de ensino do País, que obrigam o uso de uniformes aos seus alunos, não podem alterar o modelo de fardamento antes de transcorridos cinco anos de sua adoção.

Art. 2º Os critérios para a escolha do uniforme escolar levarão em conta as condições econômicas do estudante e de sua família, bem como as condições de clima da localidade em que a escola funciona.

1º O uniforme a que se refere o caput só poderá conter, como inscrição gravada no tecido, o nome do estabelecimento.

2º O programa de fardamento escolar limita-se a alunos de turnos letivos diurnos.

Art. 3º O descumprimento ao preceituado no art. 1º desta lei será punido com multas em valor correspondente a no mínimo trezentas Unidades Fiscais de Referência (Ufir) ou índice equivalente que venha a substituí-la.

Parágrafo único. O procedimento administrativo da cobrança de multas observará o disposto no art. 57, e parágrafo, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 6 de julho de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO  
Murílio de Avellar Hingel

Desta forma, tendo em vista que a legislação editada pelo município de Vila Velha segue os parâmetros definidos pelo Governo Federal para a padronização do uniforme escolar, não há que se falar em irregularidade quanto a este apontamento.

Com relação à reclamação dos representantes de ausência de justificativa para a aquisição de uniformes escolares novos com menos de 01 ano de compra, pela gestão de 2020; o responsável informa que a distribuição de uniformes escolares para os alunos do município aconteceu no ano de 2019, e que o desgaste natural das peças abonaria a troca.

Pois bem. É aceitável a explicação de que o desgaste natural dos uniformes justificaria a necessidade de troca das peças, a uma porque, de acordo com o



calendário escolar<sup>1</sup>, no ano de 2019 o município de Vila Velha contou com 201 dias letivos. Este período foi antes da decretação da pandemia mundial da Covid-19<sup>2</sup>, no qual as crianças tiveram que estudar de casa, de forma on line. A duas por que o crescimento natural das crianças seria mais do que justificável para a realização da licitação para a compra dos uniformes.

A equipe técnica ainda faz mais uma ressalva em sua manifestação, com relação à alegação dos representantes de que o prefeito de Vila Velha estaria buscando promoção pessoal por meio da mudança do Brasão Oficial do Município:

Quanto a suposta violação ao Artigo 32 Parágrafo 1º da Constituição do Estado do Espírito Santo, a mesma não merece prosperar, a saber:

Art. 32. As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

...

§ 1º A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos terá caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar elementos que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de servidor público ou de partido político, ficando a administração pública direta do Poder Executivo Estadual e Municipal proibida de utilizar logomarcas, slogans, jingles, cores, frases, imagens ou quaisquer outros símbolos que guardem associação com a figura do gestor público ou de períodos administrativos.

Ao examinar a mudança do Brasão Oficial do Município de Vila Velha, não identificamos a inserção de promoção pessoal vedada na legislação.

Pois bem. Ainda que em sede de análise preliminar, considerando que nenhum dos indícios de irregularidade apontados pelos representantes se confirmaram, não restou comprovado o requisito do *fumus boni iuris*.

## **Periculum in mora**

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[https://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/calendario%20ed\\_infantil%20assinado.pdf](https://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/calendario%20ed_infantil%20assinado.pdf)>. Acesso em 20 de janeiro de 2022.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em 20 de janeiro de 2022.

A equipe técnica ressalta que não foi observada a presença do periculum in mora. Observe:

Nesse sentido, por mais que esta análise perfunctória denote a presença de sinais da “fumaça do bom direito”, vale ressaltar que não constam nos autos, aparentemente, indicativos de ocorrência de danos ao erário derivado da formalização de contratos superfaturados, alcance de proposta nitidamente menos vantajosa ou algum outro fator capaz de demonstrar a existência de fundado receio de que a efetividade deste processo de controle externo venha a sofrer dano irreparável, ou de difícil reparação, em caso de não concessão da medida cautelar.

Ademais, os contratos sobre os quais recaem as preocupações dos representantes são relativos ao ano de 2021, período que não caracterizaria o perigo em decorrência da demora de sua obtenção, nos exatos termos do que define a jurisprudência do CNJ – Conselho Nacional de Justiça:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS. A concessão de liminar exige a demonstração da presença concomitante do fumus boni iuris (possibilidade de existência de um direito a ser objeto de tutela judicial) e do periculum in mora (perigo de dano em decorrência da demora na obtenção dessa tutela). Não demonstrado pelas requerentes a presença de um desses requisitos não há como deferir o pedido concessão de medida liminar. Recurso administrativo em procedimento de controle administrativo de que se conhece e a que se nega provimento.<sup>3</sup>

### **Periculum in mora reverso**

A equipe técnica ressalta que a possível concessão de uma medida cautelar para suspender o fornecimento de uniformes escolares para os alunos da rede municipal de Vila Velha poderia ocasionar o periculum in mora reverso, tendo em vista que geraria risco de prejuízo ao direito fundamental garantido a todos os cidadãos, previsto no art. 205 da CF/88.

Desta feita, em função da possibilidade da geração de prejuízo para os alunos da rede municipal de ensino de Vila Velha, que dependem do uniforme para irem para a

---

3

Disponível

em:

<<https://www.cnj.jus.br/Infojuris/2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=321DF9C5E8B64AFB90683CDE1D8803A2?jurisprudencialJuris=49370&indiceListaJurisprudencia=0&firstResult=6425&tipoPesquisa=BANCO>>. Acesso em 20 de janeiro de 2022.

escola, ocasionando transtornos irreparáveis para esta parcela da população, resta caracterizado a ocorrência do *periculum in mora* reverso, pois

Desta forma, considerando todo o exposto até aqui, pondero que não estão presentes os requisitos previstos no artigo 376 do regimento Interno desta Casa de Contas para que seja concedida uma medida cautelar, quais sejam: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, motivo pelo qual entendo que deva ser indeferido o pedido cautelar para suspender a execução dos contratos de aquisição de uniformes escolares do município de Vila Velha.

Todavia, importante ressaltar que o fato de não ser concedida ou mantida uma medida cautelar não representa automaticamente concordância desta Corte de Contas com procedimentos realizados pelos gestores, pois a análise neste momento é superficial e sem todos os aprofundamentos necessários. O TCE-ES vai continuar aprofundando a instrução processual, e ao final, se posicionará sobre as possíveis irregularidades levantadas. Caso ao final do processo sejam confirmadas as irregularidades, os responsáveis serão alcançados pelas sanções legais.

Ante todo o exposto, acompanhando o opinamento da equipe técnica, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**  
**Relator**

#### **1. DECISÃO TC-0006/2022-1**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator:

**1.1. CONHECER** da presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade do art. 94 da LC 621/2013;

**1.2. INDEFERIR** a medida cautelar, haja vista a ausência dos requisitos autorizadores do art. 307, §3º do RITCEES;

**1.3. DETERMINAR** a **oitiva** do responsável Sr. Rodrigo de Souza Simões Nunes – Secretário Municipal de Educação de Vila Velha para que, no prazo de 10 dias, se manifeste sobre o teor da Representação;

**1.4. DETERMINAR** o prosseguimento do feito no **rito ordinário**;

**1.5. DAR ciência** aos Representantes do teor desta decisão.

**1.6. ENCAMINHAR** cópia da Petição Inicial juntamente com os Termos de Notificação

**2. Unânime**

**3. Em 25/01/2022 – 1ª Sessão Ordinária do Plenário.**

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Rodrigo Flávio Freire Farias (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

**5. Membro do Ministério Público de Contas:** Procurador de Contas em substituição ao procurador-geral Heron Carlos Gomes de Oliveira.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**