PROCESSO: 16604/2026

ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DESPORTO ESCOLAR - SEDUC

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

REPRESENTANTE: FORTERM REPRESENTAÇÕES E COMÉRCIO LTDA

REPRESENTADOS: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DESPORTO ESCOLAR - SEDUC, NA PESSOA DO SR. JANDER DE LIMA LASMAR (SECRETÁRIO)

OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PELA EMPRESA FORTERM REPRESENTAÇÕES E COMÉRCIO LTDA. EM FACE DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E DESPORTO DO AMAZONAS - SEDUC, ACERCA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 346/2026 - CSC, CUJO OBJETO É A CONTRATAÇÃO, PELO MENOR PREÇO POR LOTE, DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONFECÇÃO DE MATERIAL DE APOIO DIDÁTICO PEDAGÓGICO, EM FORMA DE KIT ESCOLAR, PARA FORMAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, PARA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO DA CAPITAL E INTERIOR DO AMAZONAS.

RELATOR: CONSELHEIRO FABIAN BARBOSA

DECISÃO MONOCRÁTICA N.º 52/2026-GCFABIAN

Tratam os autos de Representação com pedido de medida cautelar interposta pela empresa Forterm Representações e Comércio Ltda., por meio de seu representante legal, Sr. Ronilson da Conceição Pinto, em face da Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas - SEDUC, de responsabilidade do Sr. Jander de Lima Lasmar, por possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 346/2026-CSC, cujo objeto é a contratação, pelo menor preço por lote, de pessoa jurídica especializada para prestação de serviços de confecção de material de apoio didático pedagógico, em forma de kit escolar, para formação de ata de registro de preços, para rede pública estadual de ensino da capital e interior do Amazonas.

A Excelentíssima Conselheira-Presidente, Yara Amazônia Lins Rodrigues, manifestou-se por meio do Despacho de fls. 171/173, admitindo a presente Representação e determinando o envio dos autos ao Relator para análise do pedido cautelar.

Os autos foram encaminhados ao Gabinete deste Conselheiro, por ser o Relator das Contas da Secretaria de Estado da Educação, biênio 2026/2027, conforme distribuição realizada na 1ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno - exercício de 2026.

Analisados os documentos presentes no caderno processual, àquela altura, emiti a Decisão Monocrática nº 48/2026 – GCFABIAN – fls. 185/188 -, acautelando-me quanto ao pedido formulado e concedendo prazo para prestar informações ao Sr. Jander de Lima Lasmar, Secretário de Estado da Educação e Desporto Escolar, para apresentação de justificativas e documentos acerca das irregularidades apontadas.

Ato contínuo, a Secretaria de Estado da Educação e Desporto Escolar compareceu aos autos, por meio do Ofício nº 9870/2026-GS/SEDUC, apresentando manifestação acerca das questões suscitadas na Representação.

Compulsando a exordial, é possível identificar que a **Representante** consignou em seus pedidos a concessão de medida cautelar para determinar a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 346/2026-CSC, abstendo-se a Administração de praticar quaisquer atos de prosseguimento, inclusive abertura da sessão, julgamento de propostas, adjudicação, homologação ou contratação, até o saneamento das irregularidades apontadas.

Requer o alinhavado acima, alicerçando seus pedidos na alegada supressão do prazo legal para apresentação de impugnação ao edital, na suspensão e posterior remarcação do certame sem observância da publicidade e dos prazos legais, bem como na exigência de pré-cadastro dos fornecedores no Sistema e-Compras Amazonas.

Além disso, alega a existência de restrições indevidas à competitividade, decorrentes da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, das exigências de qualificação econômico-financeira, especialmente Índice de Liquidez Geral igual ou superior a 1,00 e capital social ou patrimônio líquido correspondente a 10% do valor da proposta, e da obrigatoriedade de assinatura eletrônica sob pena de desclassificação ou inabilitação.

Por fim, questiona a divergência entre o critério de julgamento previsto no Edital, que estabelece o

menor preço por lote, e aquele constante do Termo de Referência, que estabelece o menor preço global, além de

apontar suposta ausência de justificativa para o agrupamento dos itens e questionar disposição relativa a acréscimos ou supressões na Ata de Registro de Preços.

Em resposta, a SEDUC apresentou esclarecimentos acerca das questões suscitadas, sustentando, em síntese, que parte das irregularidades não se encontra suficientemente demonstrada e que determinadas exigências decorrem da regulamentação estadual aplicável às licitações eletrônicas.

Esclareceu, ainda, que a condução do procedimento licitatório compete ao Centro de Serviços Compartilhados – CSC, órgão responsável, entre outras atribuições, pela divulgação do edital, operacionalização do Portal e-Compras Amazonas, processamento das impugnações, julgamento, habilitação e demais atos relativos à fase externa do certame, razão pela qual requereu sua notificação para apresentação de esclarecimentos complementares.

Feitas tais considerações passo à análise do pedido cautelar.

Imperioso se faz salientar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a competência dos Tribunais de Contas para atuação por meio de medidas cautelares. O Ministro Celso de Mello, no Mandado de Segurança nº 26.547 MC/DF, de 23.05.2007, reconheceu tal competência, como se pode observar na Ementa a seguir transcrita:

> *"TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOUTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). Consequente possibilidade de o Tribunal de Contas expedir provimentos cautelares, mesmo sem audiência da parte contrária, desde que mediante decisão fundamentada. Deliberação do TCU, que, ao deferir a medida cautelar, justificou, extensamente, a outorga desse provimento de urgência. Preocupação da Corte de Contas em atender, com tal conduta, a exigência constitucional pertinente à necessidade de motivação das decisões estatais. Procedimento administrativo em cujo âmbito teriam sido observadas as garantias inerentes à cláusula constitucional do due process of law (...)."*

Nesse diapasão, salutar destacar que o art. 42-B da Lei nº 2.423/1996-LO-TCE/AM c/c o art. 300 do Código de Processo Civil, estabelecem os seguintes requisitos como imprescindíveis para o deferimento de medida cautelar:

> Art. 42-B - O Conselheiro relator de cada processo, por despacho ou mediante submissão ao Tribunal Pleno, em caso de urgência, diante da **plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da futura decisão de mérito**, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte ou do interessado, determinando, entre outras providências:
>
> Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

Depreende-se dos dispositivos apresentados que o julgador, quando diante de pedido cautelar, deve examinar a probabilidade do direito invocado, o que significa dizer que o conteúdo probatório apresentado junto ao pleito precário deve permitir que o detentor do poder decisório, por meio de cognição sumária, possa antever a plausibilidade do direito alegado, ou seja, a probabilidade de que, no julgamento de mérito, a decisão cautelar será mantida.
Ademais, faz-se imprescindível observar o perigo da demora caracterizado pelo dano potencial ou pelo risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte, ressaltando-se que, no âmbito desta Corte de Contas, tal requisito é composto por 3 (três) espécies, não cumuláveis, nos termos do art. 42- B, *caput*, da Lei n° 2.423/96, a saber: a) fundado receio de grave lesão ao erário; b) fundado receio de grave lesão ao interesse público ou; c) risco de ineficácia de decisão de mérito.

Nesse espeque, observa-se que a **Representante** pretende a suspensão integral do Pregão Eletrônico nº 346/2026-CSC, sob o argumento de que as irregularidades apontadas comprometeriam a legalidade do procedimento licitatório e a competitividade do certame.

> Em resposta, a SEDUC apresentou manifestação contendo esclarecimentos acerca das disposições editalícias questionadas, bem como das justificativas técnicas e administrativas relacionadas à contratação.

Este **Relator**, provocado pelas alegações da exordial, perscrutou a resposta e documentação enviadas pela parte representada, momento em que vislumbrou robustez nas justificativas, afastando, por ora, as alegações aventadas na peça vestibular. Explico.

De início, quanto à alegada supressão do prazo legal para apresentação de impugnação ao edital, observa-se que a Representante sustenta ter sido impedida de apresentar sua insurgência por meio do Sistema e- Compras Amazonas, em razão do suposto encerramento antecipado do prazo.

Todavia, conforme esclarecido pela SEDUC, a captura de tela apresentada para demonstrar a ocorrência não contém indicação de data e horário, circunstância que impossibilita aferir, com a necessária segurança, se o sistema efetivamente deixou de receber impugnações antes do termo final legalmente estabelecido.

Acrescenta a Representada que o procedimento licitatório sofreu alterações em sua programação, tendo sido inicialmente prevista a abertura para o dia 12/08/2026 e, posteriormente, remarcada para 14/08/2026, de modo que a ausência de identificação temporal da captura de tela impede determinar se a mensagem exibida decorria do prazo originalmente estabelecido, da suspensão do certame ou da nova data designada.

Assim, embora a questão mereça apuração complementar, sobretudo mediante esclarecimentos do órgão responsável pela gestão da plataforma eletrônica, não se vislumbra, neste momento, suporte probatório suficiente para reconhecer a ocorrência de irregularidade apta a justificar a suspensão imediata do certame.

No tocante à alegada ausência de publicidade da suspensão e posterior remarcação do procedimento licitatório, a SEDUC esclareceu que o certame foi inicialmente divulgado no Diário Oficial do Estado de 27/07/2026, tendo sua suspensão sido indicada no Portal e-Compras Amazonas e a nova data de abertura publicada no DOE de 10/08/2026.

Nesse contexto, os elementos apresentados indicam a existência de divulgação dos atos administrativos relacionados ao procedimento, não sendo possível concluir, em sede de cognição sumária, pela ausência absoluta de publicidade alegada pela Representante.

Quanto à necessidade de reabertura integral do prazo, importa observar que a Representada sustenta não ter havidoalteração das condições editalícias capaz de comprometer a formulação das propostas, hipótese que, em princípio,afastaria a incidência da regra prevista no art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Não obstante, a regularidade dos atos de suspensão e remarcação, inclusive quanto à observância dos prazos legais e à eventual repercussão sobre a participação dos interessados, deverá ser examinada de maneira mais aprofundada durante a instrução processual.

Em relação à exigência de pré-cadastro dos fornecedores no Sistema e-Compras Amazonas, a Secretaria esclareceu que o credenciamento decorre da regulamentação geral aplicável às licitações eletrônicas estaduais, especialmente do Decreto Estadual nº 47.133/2023, sendo exigido indistintamente dos interessados em participar dos procedimentos realizados por meio da plataforma.

Com efeito, a exigência de credenciamento prévio em sistema eletrônico, quando estabelecida de maneira geral e isonômica, não configura, por si só, restrição indevida à competitividade, sendo necessária a demonstração de que sua aplicação tenha imposto obstáculo desproporcional ou discriminatório à participação dos licitantes.

No caso em exame, não foram apresentados, até o presente momento, elementos suficientes para demonstrar que a exigência tenha produzido tais efeitos, razão pela qual não identifico, neste ponto, plausibilidade para conceder a cautelar pretendida.

No que concerne à vedação de participação de empresas reunidas em consórcio, observa-se que a SEDUC apresentou justificativas relacionadas à natureza do objeto contratado, destacando a necessidade de especialização técnica, responsabilidade única e execução coordenada dos serviços de confecção, montagem e distribuição dos kits escolares.

Segundo a Representada, a contratação de uma única empresa por lote permitiria maior eficiência na execução contratual, evitando dificuldades decorrentes da divisão de responsabilidades entre diferentes integrantes de eventual consórcio.

Ressalte-se que o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 admite a vedação à participação de consórcios, desde que devidamente justificada no processo licitatório.

Nesse sentido, considerando que o Termo de Referência contém motivação expressa para a restrição, não se mostra possível reconhecer, de plano, sua ilegalidade, sem prévia avaliação da suficiência e da razoabilidade das justificativas apresentadas, especialmente à luz das características do objeto e das condições do mercado.

No tocante às exigências de qualificação econômico-financeira, notadamente a apresentação de Índice de Liquidez Geral igual ou superior a 1,00 e de capital social ou patrimônio líquido correspondente a 10% do valor da proposta, a SEDUC esclareceu que tais disposições constam do Edital, elaborado e aprovado pelo Centro de Serviços Compartilhados – CSC, com base em minuta padrão aprovada pela Procuradoria-Geral do Estado.

Assim, embora as exigências de habilitação devam observar os parâmetros legais e guardar proporcionalidade com o objeto licitado, sua regularidade demanda exame das cláusulas editalícias, das justificativas que lhes deram suporte e de seus possíveis reflexos sobre a competitividade do certame.

Dessa forma, não se revela prudente, nesta fase de cognição sumária, reconhecer a existência de restrição indevida sem que sejam previamente obtidos os esclarecimentos do órgão responsável pela elaboração e aprovação do instrumento convocatório.

Quanto à obrigatoriedade de assinatura eletrônica, a Representada esclareceu que a exigência decorre da disciplina normativa aplicável às licitações eletrônicas estaduais, ressaltando que o Decreto Estadual nº 47.133/2023 contempla mecanismos de saneamento de falhas formais que não comprometam a substância das propostas ou dos documentos de habilitação.

Nesse contexto, a simples previsão de utilização de assinatura eletrônica não evidencia, isoladamente, irregularidade, sendo necessário verificar se o instrumento convocatório efetivamente estabelece consequências desproporcionais para vícios meramente formais e sanáveis.

Não havendo, neste momento, demonstração concreta de desclassificação ou inabilitação indevida decorrente da exigência questionada, entendo que a matéria comporta aprofundamento durante a regular instrução processual.

Por sua vez, merece especial atenção a divergência apontada entre o critério de julgamento previsto no Edital, que estabelece o menor preço por lote, e aquele constante do Termo de Referência, que estabelece o menor preço global.

Sobre esse ponto, a própria SEDUC reconheceu a existência da divergência, esclarecendo, contudo, que ambos os instrumentos estruturam o objeto da contratação em seis lotes, correspondentes aos kits destinados aos alunos, professores e unidades escolares.

Acrescentou que o Termo de Referência apresenta justificativas de natureza econômica, logística e operacional para o agrupamento dos itens, considerando as particularidades da confecção, montagem, acondicionamento e distribuição dos kits escolares aos diversos municípios do Estado do Amazonas.

Com efeito, a opção pelo agrupamento de itens em lotes não configura, por si só, irregularidade, desde que amparada em justificativa técnica e econômica suficiente, demonstrando a adequação do modelo adotado às características do objeto e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No caso em exame, verifica-se que o Termo de Referência contempla motivação para o agrupamento, fundada, especialmente, na necessidade de assegurar eficiência logística e operacional à execução da contratação.

Não obstante, a existência de justificativa para o agrupamento não afasta a necessidade de esclarecimento e eventual saneamento da divergência identificada entre os critérios de julgamento previstos nos instrumentos que integram a licitação.

Isso porque a definição clara e uniforme do critério de julgamento constitui elemento relevante para a formulação das propostas e para a observância dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica.

Todavia, considerando que ambos os documentos apresentam estruturação do objeto em seis lotes e que não foram demonstrados, até o presente momento, prejuízos concretos à formulação das propostas ou à competitividade do certame, entendo que a inconsistência apontada, embora relevante, não se reveste, por ora, de força suficiente para justificar a imediata suspensão do procedimento licitatório.

A questão deverá, contudo, ser objeto de esclarecimento específico pelo Centro de Serviços Compartilhados – CSC, a fim de verificar o critério efetivamente adotado na condução do certame, bem como a necessidade de uniformização dos instrumentos.

Por fim, quanto à alegação relativa à previsão de acréscimo ou supressão unilateral de 25% na Ata de Registro de Preços, a SEDUC esclareceu que o Termo de Referência não contém disposição dessa natureza, disciplinando eventuais alterações contratuais nos termos da legislação aplicável.

Segundo a Representada, eventual cláusula constante do Edital deverá ser examinada pelo CSC, órgão responsável pela elaboração do instrumento convocatório e pela condução do procedimento de registro de preços.

Assim, também neste ponto, entendo necessária a obtenção de esclarecimentos complementares antes de qualquer conclusão definitiva acerca da regularidade da disposição questionada.

Diante do exposto, não vislumbro, neste momento processual, demonstração suficientemente robusta da plausibilidade do direito invocado.

Embora as questões suscitadas pela Representante mereçam a devida apuração, os esclarecimentos apresentados pela SEDUC evidenciam a existência de justificativas administrativas e técnicas que demandam avaliação mais aprofundada, não sendo possível reconhecer, em sede de cognição sumária, ilegalidade manifesta que imponha a imediata paralisação do procedimento licitatório.

Outrossim, também não verifico suficientemente caracterizado o requisito do *periculum in mora.*

Isso porque a Representante fundamentou o pedido cautelar, especialmente, na proximidade da sessão pública inicialmente designada para o dia 14/08/2026, circunstância que, à época da propositura da Representação, justificava a preocupação com o eventual prosseguimento do certame.

Entretanto, conforme já destacado na Decisão Monocrática nº 48/2026-GCFABIAN, a data inicialmente prevista para a realização da sessão pública transcorreu sem que constassem dos autos informações seguras acerca do estágio atual do procedimento licitatório.

Instada a prestar esclarecimentos, a SEDUC informou que os registros oficiais relativos à abertura da sessão, julgamento, habilitação, fase recursal e adjudicação encontram-se sob responsabilidade do Centro de Serviços Compartilhados – CSC, órgão competente para conduzir a fase externa da licitação.

Dessa forma, permanece ausente informação atualizada precisa acerca da situação do Pregão Eletrônico nº 346/2026-CSC, circunstância que fragiliza a demonstração da existência de risco concreto e atual de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de ineficácia da futura decisão de mérito.

Com efeito, a concessão de medida cautelar de natureza suspensiva exige a identificação de circunstâncias concretas que evidenciem a urgência da intervenção desta Corte, não sendo suficiente a mera possibilidade abstrata de ocorrência de irregularidades.

Nesse panorama, entendo que a ausência de informações acerca do estágio atual do procedimento, associada à necessidade de aprofundamento da análise das questões controvertidas, recomenda a continuidade da instrução processual, em detrimento da concessão da medida cautelar pretendida.

Ressalto que o indeferimento da medida cautelar não implica reconhecimento da regularidade integral do procedimento licitatório, tampouco impede a adoção de providências futuras, caso sobrevenham elementos capazes de demonstrar a presença dos requisitos autorizadores da tutela de urgência.

Inobstante o pedido cautelar caminhe ao indeferimento pelas razões acima delineadas, não há óbice ao regular prosseguimento dos autos para apuração das questões suscitadas na exordial, especialmente mediante a obtenção de esclarecimentos complementares do Centro de Serviços Compartilhados – CSC.

Nesse sentido, reputo necessária a notificação do referido órgão para que informe o atual estágio do Pregão Eletrônico nº 346/2026-CSC e apresente esclarecimentos acerca das matérias inseridas em sua esfera de competência, especialmente quanto ao processamento das impugnações, à publicidade e remarcação do certame, às exigências editalícias de habilitação, à utilização de assinatura eletrônica, ao critério de julgamento efetivamente adotado e às disposições relativas à Ata de Registro de Preços.

A instrução ordinária permitirá, assim, a análise pormenorizada dos fatos e das justificativas apresentadas, assegurando-se o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, para posterior apreciação do mérito da Representação.

Neste panorama, depreende-se que não houve preenchimento dos requisitos necessários à concessão pretendida, o que não impede a continuidade do processamento dos presentes autos em deferência ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, com a consequente análise de mérito ao final da instrução, e a eventual penalização, nos termos do art. 3º, V da Resolução nº 03/2012-TCE/AM, se for o caso.

Por todo o exposto, e considerando as questões de fato e de direito acima delineadas:

1. **NÃO CONCEDO** a medida cautelar formulada pela Empresa Forterm Representações e Comércio Ltda., contra a Secretaria de Estado da Educação e Desporto Escolar - SEDUC, representada pelo Sr. Jander de Lima Lasmar, devido ao **não preenchimento** dos requisitos previstos no art. 42-B, *caput,* da Lei nº 2423/1996-LO-TCE/AM;

2. **DETERMINO** o encaminhamento dos autos à **GTE-Medidas Processuais Urgentes**, para que:

2.1. **Publique** a presente Decisão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, em até 24 horas, em observância ao que dispõe o art. 42-B, §8º da da Lei nº 2423/1996-LOTCE/AM;

2.2. **Cientifique** a Representante acerca do teor da presente Decisão, nos termos regimentais;

3. Após o cumprimento das determinações acima, **REMETAM-SE** os autos à **Diretoria de Controle Externo das Licitações e Contratos (DILCON),** nos termos do art. 3º, V da Resolução nº 03/2012-TCE/AM c/c art. 288, §2º e art. 74 da Resolução nº 04/2002-TCE/AM, para que:

3.1. proceda à análise preliminar dos fatos apontados na exordial, especialmente quanto às supostas irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 346/2026-CSC, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a confecção de material de apoio didático-pedagógico, em forma de kits escolares, destinados à rede pública estadual de ensino;

3.2. promova a **notificação** dos **interessados** abaixo relacionados, assegurando-lhes o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, para que, no prazo de 15 (quinze) dias corridos, **apresentem documentos e esclarecimentos** acerca das irregularidades suscitadas pela empresa Forterm Representações e Comércio Ltda:

3.2.1. A Secretaria de Estado da Educação e Desporto Escolar (SEDUC), na pessoa de seu Secretário, Sr. Jander de Lima Lasmar, para que se manifeste em relação à definição das necessidades da contratação, às especificações técnicas dos kits escolares, à justificativa das exigências editalícias impugnadas e aos elementos técnicos que fundamentaram a estruturação do objeto licitado;

3.2.2. O Centro de Serviços Compartilhados (CSC), para que, no âmbito de suas atribuições, apresente manifestação acerca dos questionamentos formulados pela Representante, especialmente quanto à elaboração e à condução do procedimento licitatório, à legalidade e à justificativa das disposições editalícias impugnadas, aos critérios adotados para o julgamento das propostas e aos eventuais impactos das exigências questionadas sobre a competitividade e a isonomia entre os licitantes;

3.3. Após a apresentação das manifestações, ou o decurso do prazo, dê continuidade à instrução processual, com a elaboração do Laudo Técnico Conclusivo.

4. Em seguida, que os autos sejam encaminhados ao **Ministério Público de Contas**, para manifestação conclusiva, com supedâneo nos dispositivos supra consignados;

5. Por fim, retornem os autos conclusos ao Relator do feito para apreciação.

GABINETE DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 11 de novembro de 2026.

LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA
Conselheiro-Relator