



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 003/2025

(Inquérito Civil n.º MPPR-0088.25.001885-5)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, através do Promotor de Justiça titular da 1ª Promotoria de Justiça da comarca de Maringá, com atribuições na área de Proteção ao Patrimônio Público,

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 127, *caput*, da Constituição Federal, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal, são funções institucionais do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias para sua garantia, e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Federal n.º 8.625/1993, cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito pelos poderes estaduais ou municipais;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 25, da Lei Federal n.º 8.625/1993, incumbe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

CONSIDERANDO que o art. 1º, inciso VIII, da Lei Federal n.º 7.347/1985, estatui serem por ela regidas as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao patrimônio público;

CONSIDERANDO que o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal estabelece como princípios reitores da atividade da Administração Pública os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência;

CONSIDERANDO a tramitação, nesta Promotoria de Justiça, do Inquérito Civil n.º MPPR-0088.25.001885-5, instaurado com o objetivo de apurar *“possíveis irregularidades no processo de inexigibilidade de licitação n.º 063/2025 do Município de Maringá, tendo por objeto a aquisição de materiais didáticos para alunos e professores e formação pedagógica para professores, por meio do método IntraAct, para atendimento de alunos da rede municipal de ensino”*;



CONSIDERANDO que, como se depreende do artigo 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), o pregão é a *“modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto,”*

CONSIDERANDO que houve **contratação direta** da empresa Expansão Editora e Formação Ltda EPP, pelo Município de Maringá, mediante alegada **inexigibilidade de licitação**, por meio do Contrato de Aquisição de Bens n.º 450/2025, cujo objeto é a aquisição de materiais didáticos e serviços de formação pedagógica para professores da rede municipal de ensino de Maringá, voltados à implementação do método IntraAct;

CONSIDERANDO que a Lei n.º 14.133/23, em seu artigo 74, dispõe que é inexigível a licitação quando **inviável a competição**, em especial nos casos de: *“I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;”*

CONSIDERANDO que, no tocante à comprovação da exclusividade, a Lei nº 14.133/23 suprimiu a exigência, anteriormente prevista na Lei n.º 8.666/1993, de apresentação de *“atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes”* (art. 25, inciso I, Lei nº 8.666/93);

CONSIDERANDO que a nova lei de licitações disciplinou a comprovação da exclusividade do fornecedor ou prestador do serviço de forma mais assertiva do que a Lei nº 8.666/1993, transferindo ao agente público responsável pela licitação a obrigação de demonstrar a inviabilidade de competição baseada em exclusividade de fornecimento ou prestação de serviços, conforme o disposto no § 1º do artigo 74, da Lei n.º 14.133/21, *in verbis*:

*“Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, **a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição** mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.”* (grifou-se);

CONSIDERANDO que tal entendimento vai ao encontro da Súmula 255 do Tribunal de Contas da União (TCU), nos seguintes termos:

*“nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, **é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade**”* (destacou-se);

CONSIDERANDO que, quanto à comprovação formal da ausência de alternativa, Marçal Justen Filho ensina que:



*“A comprovação da inexistência de alternativas para a Administração faz-se segundo o princípio da liberdade da prova. Pode dar-se por qualquer via, desde que idônea e satisfatória. Lembre-se que a inviabilidade de competição é uma questão não apenas jurídica, mas também fática.
(...)”*

O que seria necessário para fundamentar a comprovação da inviabilidade da competição? Seria imprescindível informar o processo com documentos probatórios da ausência de alternativa para a Administração. Isso poderia fazer-se por diligência dos próprios agentes administrativos. O fundamental consiste na documentação confiável acerca da ausência de alternativas senão uma, o que basta para configurar a inexigibilidade”¹;

CONSIDERANDO que o Processo de Inexigibilidade nº 63/2023, do Município de Maringá, foi instruído com Declaração de Exclusividade do Método IntraAct, **emitida pela própria empresa contratante**, Expansão Editora e Formação Ltda (SEI 01.09.00030964/2025.95 – documento nº 5876736);

CONSIDERANDO que o aludido processo administrativo também foi instruído com outro documento que supostamente atesta a exclusividade no fornecimento dos materiais dos fabricantes do Método IntraAct pela empresa Expansão Editora e Formação Ltda, que, entretanto, **apresenta assinatura inválida**, o que impossibilita a verificação de sua autenticidade e integridade (SEI 01.09.00030964/2025.95 – documento nº 5682380²);

CONSIDERANDO que, da data de emissão do referido atestado (14 de janeiro de 2025) até a assinatura do Contrato de Aquisição de Bens nº 450/2025 (24 de abril de 2025), transcorreu o período de validade de 90 dias, previsto no aludido documento (SEI 01.09.00030964/2025.95 – documento nº 5682380);

CONSIDERANDO o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Acórdão nº 3249/21, no sentido de que a validade dos atestados de exclusividade deve ser aferida no momento da contratação, e que a permanência do fornecimento privativo pela empresa deve ser certificada pela Administração no curso da contratação, *in verbis*:

“A validade dos atestados de exclusividade deve ser aferida no momento da contratação, sendo possível que o prazo de vigência do contrato seja superior ao prazo de validade do documento. No entanto, caso o contratado não seja mais fornecedor exclusivo no momento de eventual prorrogação contratual, deve a Administração se certificar, através de pesquisas mercadológicas, que as condições avençadas inicialmente permanecem mais vantajosas em relação às existentes no mercado, devendo ser realizada licitação no caso de o mercado em concorrência apresentar vantajosidade para a contratação”;

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas / Marçal Justen Filho – 2 ed. – rev., atual., e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. Pág. 1009.

² Ao realizar o download do documento em qualquer navegador ou programa, não é possível verificar a autenticidade da assinatura.



CONSIDERANDO que, no que tange à documentação relativa à relação entre a empresa Expansão Editora e Formação Ltda e a editora do material (Springer-Verlag GmbH, DE, parte da Springer Nature), foram anexados ao procedimento administrativo apenas o “Contrato de Direitos de Tradução” e o “Contrato de Cessão de Posição Contratual”, nos quais não consta cláusula que estabeleça o fornecimento exclusivo do material pela mencionada empresa no Brasil (SEI 01.09.00030964/2025.95, documentos 5682360, 5876133 e 5682379);

CONSIDERANDO que não há, no Processo de Inexigibilidade n° 63/2025, elementos que demonstrem que a Administração Municipal adotou as providências necessárias para verificar a veracidade do direito de fornecimento exclusivo do material pela empresa Expansão Editora e Formação Ltda EPP;

CONSIDERANDO, que o Processo de Inexigibilidade n° 63/2025 carece de planejamento prévio e da devida demonstração da necessidade de aquisição dos materiais didáticos, o que é imprescindível para a contratação direta pela Administração Pública;

CONSIDERANDO que o Contrato de Aquisição de Bens n.º 450/2025, para aquisição de materiais didáticos e formação pedagógica para professores da rede municipal de ensino de Maringá, acarretará um impacto financeiro de **R\$ 4.699.257,00 (quatro milhões, seiscentos e noventa e nove mil, duzentos e cinquenta e sete reais)**;

CONSIDERANDO que tal despesa não estava prevista no Plano Anual de Contratações do Município de Maringá, conforme apontado pelo estudo técnico preliminar da inexigibilidade de licitação (SEI 01.09.00030964/2025.95, documento 5666389);

CONSIDERANDO que o termo de referência afirma que *“O método IntraAct fundamenta-se na Neurociência Cognitiva e foi desenvolvido na Alemanha com base em pesquisas científicas, possuindo comprovação de eficácia em laboratórios de neuroimagem”*, mas não apresenta tais pesquisas de forma detalhada (SEI 01.09.00030964/2025.95, documento 5668503);

CONSIDERANDO que a alegada necessidade emergencial, em que o Município de Maringá busca justificar a inexigibilidade de licitação, fundamenta-se na Avaliação de Fluência Leitora aplicada pelo CAED (Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação) de 2024, sem, contudo, apresentar informações suficientes que demonstrem a suposta situação alarmante da alfabetização dos alunos da rede pública municipal (SEI 01.09.00030964/2025.95, documento 5827542);

CONSIDERANDO que, segundo os dados da própria Avaliação de Fluência Leitora, comparando-se com anos anteriores, verifica-se que o Município de Maringá apresentou crescimento nas taxas de leitores iniciantes e fluentes, atingindo 82% de leitores ao final de ano de 2024 (SEI 01.09.00030964/2025.95, documento 5827542);

CONSIDERANDO que o parecer técnico do processo de inexigibilidade apresentou descrições genéricas, sem qualquer embasamento científico apurado de forma independente pelo Município de Maringá, limitando-se a transcrever informações fornecidas pelo site da própria fabricante do material IntraAct (SEI 01.09.00030964/2025.95, documento 5682282);



CONSIDERANDO que no aludido parecer técnico há mera menção, sem comprovação fidedigna, de supostos resultados positivos em redes municipais de ensino, como no município de Alta Floresta/MT, cujos dados foram extraídos também do site da própria fabricante e criadora do material e método IntraAct;

CONSIDERANDO que as estatísticas supostamente positivas no referido município foram extraídas de gráfico comparativo de alfabetização produzido por outro indicador de alfabetismo (<https://alfabetismofuncional.org.br/>) e não pelo indicador adotado pelo Município de Maringá (<https://parc.caeddigital.net/>);

CONSIDERANDO a divulgação, na imprensa, de que, apesar dos dados de sucesso divulgados pelo método de alfabetização IntraAct, tais índices não coincidem com o indicador oficial “Criança Alfabetizada”, do Ministério da Educação (MEC)³;

CONSIDERANDO a falta de justificativa adequada quanto à necessidade da formação inicial para professores e gestores, bem como do suporte pedagógico, e do valor apurado de R\$ 1.223,00 (um mil, duzentos e vinte e três reais) por servidor, totalizando **R\$ 440.280,00 (quatrocentos e quarenta mil e duzentos e oitenta reais) em apenas 6 (seis) horas de treinamento;**

CONSIDERANDO que no Município de Alta Floresta/MT, frequentemente citado no Processo de Inexigibilidade nº 63/2025 como exemplo de sucesso na utilização dos materiais do método IntraAct, não houve contratação de formação pedagógica, mas apenas de aquisição de livros didáticos (cf. Contrato nº 83/2023, disponível no respectivo Portal da Transparência);

CONSIDERANDO, ainda, que no Município de Joaçaba/SC, também citado pelo Município de Maringá no referido processo, igualmente não foi contratado qualquer serviço de formação pedagógica para professores da rede municipal (cf. Formalização de Demanda nº 03/2025/SME, disponível no respectivo Portal da Transparência);

CONSIDERANDO que, segundo o artigo 73 da Lei nº 14.133/21⁴, o agente público da entidade licitante será responsabilizado individualmente por erros grosseiros na instrução e condução de processos de contratação direta, incluída a inexigibilidade de licitação fundamentada em alegada exclusividade de fornecedor ou prestador de serviço;

CONSIDERANDO que a inexigibilidade indevida do procedimento licitatório configura ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, *caput* e inciso VIII da Lei 8.429/1992⁵;

³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2025/03/21/intract-alta-floresta-metodo-rapido-alemao-dados-do-mec-divergem.ghtml>>.

⁴ Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

⁵ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...) VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;



CONSIDERANDO, por fim, que, nos termos do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625/1993, cabe ao Ministério Público emitir recomendações dirigidas aos poderes estaduais ou municipais e aos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta;

RECOMENDA

ao **EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO DE MARINGÁ** que, em prestígio à preocupação para com a preservação do interesse público, que se acredita presidir sempre a atuação de sua Excelência, **determine:**

a) a **imediata SUSPENSÃO, por prazo indeterminado**, do Contrato de Aquisição de Bens n.º 450/2025 (Inexigibilidade n.º 63/2025), celebrado entre o Município de Maringá e a empresa Expansão Editoria e Formação Ltda EPP, **inclusive de qualquer pagamento à referida empresa**, evitando, assim, futuros prejuízos ao erário e a provocação do Poder Judiciário para a solução da questão;

b) a realização de estudos, planejamento, coleta de documentos e demais diligências voltadas a eventualmente sanar as deficiências do referido processo de inexigibilidade acima apontadas, apresentando os respectivos resultados ao Ministério Público Estadual (1ª Promotoria de Justiça de Maringá) dentro de prazo razoável.

Fica fixado, por fim, o prazo de **5 (cinco) dias úteis**, em razão da urgência, para o destinatário se manifestar quanto ao acatamento dos termos da presente recomendação, ficando consignado que, em caso de não atendimento o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ poderá adotar as medidas judiciais cabíveis, inclusive para apuração de eventuais responsabilidades.

Maringá, data e hora de inserção no sistema.

(assinado digitalmente)

PEDRO IVO ANDRADE

Promotor de Justiça