

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 014.856/2026-3

Natureza: Representação.

Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc/MA) e Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA).

Representante: Fields Tactical Partners Ltda. (31.993.633/0001-71).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE KITS DE UTENSÍLIO PARA MERENDA ESCOLAR. ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS, DESPROVIDAS DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. TRATAMENTO ASSIMÉTRICO ENTRE AS LICITANTES. FAVORECIMENTO DA EMPRESA DECLARADA VENCEDORA, COM POSSÍVEL DIRECIONAMENTO DO CERTAME EM SEU BENEFÍCIO. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. REFERENDO DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o despacho datado de 24/9/2026 (peça 25):

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços 173/2025, a cargo da Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA), tendo como órgãos participantes o Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (Iema) e a Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc/MA), com valor estimado de R\$ 158.475.169,60, cujo objeto é a aquisição de 568.480 kits de merenda escolar, compostos por prato, cumbuca, copo e bandeja fabricados em polipropileno grau alimentício, além de uma colher em aço inox 304.

2. Segundo relatado, o objeto do Pregão Eletrônico SRP 173/2025 foi adjudicado à empresa HD Empreendimentos Ltda., quinta colocada no certame, que apresentou, na fase de lances, proposta final de R\$ 150,5 milhões. O pregão foi homologado em 9/3/2026 pelo valor de R\$ 143,2 milhões, sem que tenha sido possível identificar a origem da diferença entre o valor da proposta final e o homologado.

3. Em decorrência do certame, o Iema e a Seduc/MA firmaram a Ata de Registro de Preços 14/2026, no valor de R\$ 143,2 milhões. Pelo que se tem notícia, até o momento, foi celebrado o Contrato 24/2026 com a Seduc/MA, em 27/5/2026, no valor de R\$ 88,2 milhões, para fornecimento de 350.000 kits, no valor unitário de R\$ 252,00, remanescendo saldo de R\$ 55 milhões, passível de utilização em eventual contratação pelo Iema ou pela própria Seduc/MA, bem como em adesões por órgãos não participantes (‘caronas’).

4. Em síntese, a representante apontou (peça 1) indícios de favorecimento da empresa declarada vencedora do Pregão Eletrônico SRP 173/2025 e de possível direcionamento do certame em seu benefício.

5. Na instrução inicial (peça 22), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu pela existência dos indícios de irregularidade apontados na condução do Pregão Eletrônico SRP 173/2025, razão pela qual propôs o deferimento de medida cautelar, sem

oitiva prévia, para que os órgãos envolvidos suspendam novas contratações e adesões à Ata de Registro de Preços 14/2026, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da representação, além da oitiva das unidades jurisdicionadas e da sociedade empresária envolvida e de outras medidas saneadoras.

6. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

7. De início, anuo à proposta de conhecimento da presente representação, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

8. Quanto à medida cautelar proposta pela AudContratações, reconheço, em juízo de cognição sumária e à luz do exame empreendido pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, a presença dos requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, bem como a ausência de perigo de demora reverso, a justificar a sua adoção.

9. Com efeito, os elementos constantes dos autos indicam a existência de vícios no Pregão Eletrônico SRP 173/2025 potencialmente ofensivos aos princípios da legalidade, da isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da competitividade e da economicidade, circunstância que evidencia a presença do **fumus boni iuris**.

10. Como colocado pela unidade técnica, as ocorrências supracitadas revelam aparente convergência de condutas com efeitos sobre a competitividade e o resultado do certame, em possível favorecimento da licitante vencedora. Em particular, sobressaem as especificações técnicas de elevada precisão, aparentemente desprovidas de justificativa técnica plausível, as exigências documentais destinadas a comprovar sua observância e a forma aparentemente distinta como essas exigências foram aplicadas às licitantes.

11. Também merece atenção a dinâmica da fase de lances. Com exceção da empresa posteriormente declarada vencedora, as demais licitantes participaram efetivamente da disputa e reduziram sucessivamente seus preços, até que a representante alcançasse o valor de R\$ 94,9 milhões. A vencedora, por sua vez, partiu de proposta de R\$ 158.475.169,60 e a reduziu apenas para R\$ 150,5 milhões, sem participação efetiva na disputa de preços.

12. Na sequência, as quatro licitantes que haviam apresentado os menores preços foram sucessivamente desclassificadas, em razão de alegado descumprimento dos itens 4 e 5 do edital e do item 17 do Termo de Referência, relativos à apresentação de certificados e laudos técnicos destinados a comprovar o atendimento às especificações dos produtos ofertados. Com a exclusão dessas empresas, a proposta da licitante que havia apresentado o maior valor passou a ocupar a primeira colocação, tendo ela sido posteriormente declarada vencedora.

13. Esse resultado deve ser examinado à luz do grau de precisão das especificações técnicas estabelecidas no Termo de Referência. Conforme o item 28 desse documento, as amostras poderiam ser rejeitadas quando apresentassem divergências, para mais ou para menos, em relação às medidas e aos demais parâmetros especificados. Tais requisitos foram aplicados de forma rigorosa às licitantes posteriormente desclassificadas, ao passo que, em momento posterior, foi admitida amostra da vencedora que, aparentemente, também apresentava desconformidades em relação às mesmas exigências.

14. Soma-se a esse aspecto a forma como foram conduzidos os procedimentos de análise das propostas e dos recursos. A representante foi desclassificada por fundamento diverso daquele inicialmente indicado, além de ter enfrentado restrições de acesso a elementos necessários ao exercício de sua defesa. A empresa posteriormente declarada vencedora, por sua vez, apresentou novo laudo laboratorial na fase de contrarrazões recursais, quando já encerrada a etapa de envio da documentação técnica, e tido aceita amostra que, em princípio, não atenderia integralmente às especificações do Termo de Referência.

15. Tem-se, portanto, um conjunto de circunstâncias que, considerado em seu encadeamento, constitui relevante indicio de tratamento assimétrico entre as licitantes e de possível favorecimento da empresa vencedora.

16. A relevância dessas ocorrências é reforçada pela repercussão econômica potencial para a Administração. A proposta que veio a ser contratada, no valor de R\$ 143.256.960,00, supera em R\$ 48.316.960,00 o valor de R\$ 94.940.000,00 ofertado pela representante.

17. Quanto ao **periculum in mora**, a assinatura da Ata de Registro de Preços 14/2026 e a celebração do Contrato Seduc 24/2026, dela decorrente, afastam a possibilidade de adoção de medida cautelar especificamente em relação à contratação já formalizada.

18. Persiste, contudo, o risco de dano ao erário em relação a futuras contratações, tendo em vista a existência de saldo de R\$ 55 milhões na referida ata, passível de utilização pelo órgão gerenciador ou pelos órgãos participantes, bem como de adesão por órgãos não participantes, estando configurado o segundo pressuposto para que seja adotada a medida cautelar suscitada nos autos.

19. Por fim, considerando que eventual suspensão de novas adesões à Ata de Registro de Preços 14/2026 e de novas contratações dela decorrentes não tende a comprometer a continuidade das atividades finalísticas da Seduc/MA, uma vez que a aquisição dos kits de merenda escolar se encontra, até o momento, assegurada pelo Contrato Seduc 24/2026, não se vislumbra risco de dano inverso que obste a adoção da medida cautelar.

20. Sendo assim, decido:

a) conhecer da representação, com base no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) deferir o pedido de concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, para determinar à Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc/MA) e à Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA), com fulcro no art. 276 do RITCU, que suspendam novas adesões à Ata de Registro de Preços 14/2026, resultante do Pregão Eletrônico SRP 173/2025, e novas contratações dela decorrentes, com a utilização de recursos federais, até que o Tribunal delibere sobre o mérito deste processo;

c) autorizar a oitiva da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão e da Secretaria de Estado da Administração do Maranhão, com amparo nos arts. 276, § 3º, e 250, V, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se, em relação ao Pregão Eletrônico SRP 173/2025, acerca dos indícios de irregularidade indicados no item 29.3 da instrução à peça 22;

d) autorizar diligência à Seduc/MA e à Sead/MA, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhem ao TCU os documentos/informações indicados no item 29.4 da instrução à peça 22;

e) autorizar, nos termos dos arts. 276, § 3º, e 250, inciso V, do RITCU, a oitiva da empresa HD Empreendimentos Ltda. para, no prazo de até 15 (quinze) dias, manifestar-se, se assim o desejar, sobre os fatos apontados na presente representação, em especial quanto aos consubstanciados no item 'c' supra, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a anular os atos pertinentes à licitação;

f) encaminhar cópia da presente decisão, acompanhada da instrução à peça 22, à Seduc/MA, à Sead/MA e à HD Empreendimentos Ltda., a fim de subsidiar as manifestações requeridas; e

g) comunicar esta decisão à representante.

À AudContratações, para as devidas providências.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Fields Tactical Partners Ltda. em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços 173/2025, promovido pela Secretaria de Estado da Administração do Maranhão – Sead/MA, tendo como órgãos participantes o Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Iema e a Secretaria de Estado da Educação do Maranhão – Seduc/MA, com valor estimado de R\$ 158.475.169,60, cujo objeto é a aquisição de kits de utensílios para merenda escolar, compostos por prato, cumbuca, copo e bandeja, fabricados em polipropileno grau alimentício, além de uma colher em aço inox 304.

2. Em síntese, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações aponta (peça 22) as ocorrências na condução do certame, potencialmente ofensivas aos princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da competitividade e da economicidade: estabelecimento de exigências restritivas, desprovidas de justificativa técnica; tratamento assimétrico entre as licitantes; e favorecimento da empresa declarada vencedora, com possível direcionamento do certame em seu benefício.

3. Os fundamentos para a adoção da medida cautelar encontram-se devidamente indicados no despacho acostado à peça 25, transcrito no relatório precedente, por intermédio do qual acolhi proposta elaborada pela unidade técnica de se determinar, cautelarmente, à Seduc/MA e à Sead/MA que suspendam novas adesões à Ata de Registro de Preços 14/2026, resultante do Pregão Eletrônico SRP 173/2025, e novas contratações dela decorrentes, com a utilização de recursos federais, até que o Tribunal delibere sobre o mérito desta representação, após o completo saneamento dos autos.

4. Como sabido, nos termos do art. 276 do Regimento Interno o Plenário ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia de decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992.

5. Todavia, o despacho do relator que adota a cautelar deve ser submetido ao Plenário para referendo, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU, razão pela qual o trago, nesta oportunidade, à deliberação deste Colegiado.

Ante o exposto, VOTO no sentido da aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2656/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.856/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Fields Tactical Partners Ltda. (31.993.633/0001-71).
4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc/MA) e Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico SRP 173/2025, promovido pela Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA), cujo objeto é a aquisição de kits de utensílios para merenda escolar;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido à peça 25 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes do mencionado despacho; e

9.2. comunicar esta deliberação às unidades jurisdicionadas e à representante.

10. Ata nº 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2656-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral