

Processo nº:	TC-012121.989.24-8, TC-000287.989.25-5 e TC-005220.989.25-5
Contratante:	Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)
Contratadas:	Bookwire Brazil Distribuição de Livros Digitais LTDA. (CNPJ 21.264.503/0001-44)
Objeto:	Aquisição de 71 livros digitais (e-book e/ou audiobook) para compor o escopo do Projeto de Plataformas Digitais – Leitura SP, com objetivo de atender alunos do Ensino Fundamental e Médio da rede estadual de ensino do Estado de SP, período de 12 meses.
Valor original:	R\$ 3.900.000,00
Em exame:	Inexigibilidade de licitação e Contrato 54/00009/23/09; 1º Termo de Aditamento, de 26/12/2024 ¹ ; 2º Termo de Aditamento, de 20/05/2025 ²

01. RELATÓRIO.

Trata o processo TC-012121.989.24-8 do exame da inexigibilidade de licitação e Contrato 54/00009/23/09³, cujo objeto é a aquisição de 71 livros digitais (e-book e/ou audiobook) pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) para compor o escopo do Projeto de Plataformas Digitais – Leitura SP, com objetivo de atender alunos do Ensino Fundamental e Médio da rede estadual de ensino do Estado de SP, pelo período de 12 meses.

Também em exame os processos TC-000287.989.25-5 e TC-005220.989.25-5, que cuidam da análise do 1º e do 2º Termo de Aditamento ao Contrato 54/00009/23/09.

Foi autuado, ainda, o Acompanhamento da Execução Contratual, tratado no processo TC-008272.989.21-1 e sem apontamentos de irregularidades pela diligente Fiscalização deste Tribunal de Contas, após a primeira visita realizada em 19/11/2024 (TC-012436.989.24-8, evento 20.11).

Recorde-se que a matéria em tela foi autuada por este Tribunal de Contas após o Deputado Estadual Carlos Giannazi, por meio do Ofício CG A-005/2024, requerer que o contrato fosse fiscalizado pelo controle externo (TC-008545.989.24-6, evento 1.1).

¹ Finalidade do 1º termo de aditamento:

- Prorrogar o prazo contratual em 12 meses, sendo o final da vigência do contrato previsto para 26/12/2025;
- Valor total referente ao período prorrogado de R\$ 3.900.000,00

² Finalidade do 2º termo de aditamento: acrescer o valor inicial do contrato em R\$ 44.444,44 e reajustá-lo em 4,68%, atualizando-o para R\$ 4.129.044,44

³ Vigência inicial era de 27/12/2023 até 26/12/2024, porém, a vigência foi prorrogada por 12 meses.

O expediente TC-012607.989.24-1, já arquivado, tratou de pedido do Ministério Público Estadual solicitando informação a respeito da existência de eventual procedimento ou processo referente ao Contrato 54/00009/23/09 (TC-012607.989.24-1, evento 1.1).

No curso da instrução dos autos, a diligente Fiscalização apontou as seguintes irregularidades capazes de comprometer a matéria (evento 34.3)⁴:

a) Possível direcionamento da licitação - 63% dos livros contratados não estavam previstos no termo de referência. Não há comprovação adequada da exclusividade do fornecedor no termo de inexigibilidade;

b) Contratação de obras que já estavam em domínio público (previsto no art. 41 da Lei nº 9.610/98) no valor de R\$ 570.000,00, apesar da previsão de fornecimento pela contratada em sua proposta comercial; e

c) Latente afronta aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, fundamentados nos arts. 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal de 1988, conjugado desatendimento ao § 1º, I do art. 3º e art. 43, inciso IV, do Estatuto das Licitações.

No exercício do contraditório, a empresa contratada e a FDE apresentaram justificativas e documentos (eventos 37, 66 e 104).

A douta Procuradoria da Fazenda Estadual (PFE) – considerando a ausência de interesse jurídico imediato da Administração direta do Estado e de suas Autarquias neste momento processual, nos termos da medida de racionalização disposta no artigo 1º da Portaria SubG-Cons. 05/2023 – restituiu os autos para prosseguimento, sem manifestação (evento 71.1).

Em manifestação anterior, datada de 13/03/2025, diante da falta de clareza de informações fundamentais para se compreender o processo de contratação, este Ministério Público de Contas (MPC) requereu que a FDE esclarecesse alguns questionamentos (evento 113.1).

No exercício do contraditório, a FDE apresentou justificativas (evento 168.1).

Em 12/08/2025, considerando que as respostas apresentadas pela FDE não foram suficientes para esclarecer todos os questionamentos feitos em sua manifestação anterior (evento 113.1), este MPC requereu, novamente, que a FDE esclarecesse questionamentos sobre a matéria em exame (evento 174.1).

No exercício do contraditório, a FDE apresentou justificativas e documentos que considerou pertinentes (evento 234).

É o relatório.

⁴ Quando não expresso em contrário, as referências dizem respeito ao processo principal (TC-012121.989.24-8).



02. MÉRITO.

02.01. Do histórico da contratação.

Antes de analisar as justificativas apresentadas pela FDE e o mérito da contratação e dos termos aditivos, este MPC considera importante apresentar, de forma resumida, o percurso da contratação em tela.

É importante lembrar, ainda, que, mesmo após duas diligências deste MPC solicitando informações à FDE (eventos 113.1 e 174.1), ainda restaram pontos e decisões da Fundação sem motivação clara e documentada, ou sem o devido esclarecimento, conforme será detalhado ao longo dessa manifestação.

Passando ao histórico da contratação, após realizar diagnóstico acerca da importância da leitura nos diferentes níveis de ensino, no âmbito do Projeto Leia SP, a Secretaria Estadual da Educação adotou uma iniciativa positiva ao promover votação democrática com a participação de discentes e docentes, com o objetivo de colher indicações de livros para compor o acervo digital a ser contratado (Processo Administrativo SEI 015.00374205/2023-55, fls. 01/17 - disponível no evento 234.2).

Entre os livros mais solicitados por alunos e professores, as equipes da Coordenadoria Pedagógica (COPEP) selecionaram 90 títulos, considerando cinco critérios: (1) exclusão de obras em domínio público; (2) substituição de obras inadequadas à faixa etária; (3) priorização dos segmentos dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio; (4) priorização das obras de maior interesse dos estudantes; e (5) priorização das obras presentes nas listas de vestibulares no Estado de São Paulo e/ou reconhecidas como clássicos da literatura brasileira (Processo Administrativo SEI 015.00374205/2023-55, fls. 09/10 - disponível no evento 234.2).

Assim, em 19/10/2023⁵, foi definida uma lista de 90 obras⁶, constante do processo administrativo, que posteriormente seria utilizada no termo de referência⁷ da contratação.

⁵ Processo Administrativo SEI 015.00374205/2023-55, fls. 17, assinatura SEI - disponível no evento 234.2

⁶ Processo Administrativo SEI 015.00374205/2023-55, fls. 10/15 - disponível no evento 234.2

⁷ Evento 1.5, fls. 02/06

Em 30/10/2023, a FDE enviou, para várias empresas, pedido de cotação de preço dos 90 livros da lista, com o intuito de realizar uma pesquisa de preços.

Porém, verificou-se que nenhuma das empresas consultadas atendia satisfatoriamente à lista de 90 obras, seja porque não disponibilizavam livros digitais por valores fixos, seja porque não ofereciam quantidade relevante dos títulos pretendidos (evento 234.5).

Diante dessa impossibilidade, a FDE decidiu reformular a lista de obras e solicitar uma segunda cotação de preços às empresas em 01/11/2023, apenas dois dias após o envio do primeiro pedido, conforme declarado pela própria FDE (evento 168.1, fls. 03, item 04).

Contudo, conforme se verifica das cópias dos e-mails⁸ relativos à segunda solicitação de orçamento, causa estranheza o fato de que, embora no corpo do e-mail enviado pela FDE constasse a informação de “reencaminhamento do pedido de cotação devido à alteração de alguns títulos da lista de livros do Projeto Leia SP”, as respostas recebidas ainda faziam referência à lista original de 90 obras⁹.

Aliás, quanto a esse ponto, as próprias manifestações da FDE se mostram contraditórias. Em determinado momento, a FDE sustenta que a lista encaminhada em 01/11/2023 já não correspondia à relação inicial de 90 obras¹⁰. Em outro, porém, afirma que a lista enviada era justamente a lista original de 90 títulos¹¹.

Diante disso, não é possível concluir, com segurança, se a FDE efetivamente encaminhou às empresas a lista atualizada ou se as empresas, embora tenham recebido a nova solicitação, não perceberam a alteração promovida.

O fato é que, apesar da alegada alteração da lista de livros, a própria FDE, ao considerar esses dois primeiros pedidos de orçamento, elaborou, em 27/11/2023, a primeira planilha comparativa da pesquisa prévia com base na lista original de 90 obras (evento 234.5, fls. 88/91).

No documento, consta que a empresa Bookwire seria capaz de atender 46 livros da lista, enquanto as demais empresas sequer atenderiam dez livros da lista (evento 234.5, fls. 88/91).

⁸ Evento 234.5, fls. 69 a 87

⁹ É possível concluir que a lista era a mesma ao comparar a lista de 90 livros constante no documento “JUSTIFICATIVA PEDAGÓGICA – COPED ACERVO DO PROJETO LEIA SP” (evento 1.4, fls. 15/21) e a lista de 90 constante do e-mail enviado por uma das empresas consultadas (evento 234.5, fls. 87)

¹⁰ Evento 168.1, fls. 03, item 04

¹¹ Evento 234.1, fls. 25, item 53 (faz referência a lista de 90 obras constante no evento 168.1, fls. 24/28, item 34)



Após um mês, a FDE decidiu fazer uma terceira pesquisa de preços, porquanto “as propostas recebidas anteriormente não completaram os 90 títulos a serem adquiridos, a SEDUC enviou nova relação para cotação de preços.” (evento 104.4, fls. 51).

Desta vez, foi possível comprovar que houve alteração na lista de livros. A nova lista continha 207 livros¹² (evento 104.4, fls. 43/45).

Embora este MPC tenha solicitado em diligência, por duas vezes¹³, a apresentação das alterações promovidas entre a lista inicial de 90 obras e essa lista de 207 livros, a FDE não encaminhou tal documento.

Apesar de a FDE alegar¹⁴ que já havia enviado a relação de livros alterados, o que foi enviado, em verdade, foi a relação de livros acrescentados e excluídos entre a lista inicial de 90 obras e a lista final de 71 títulos constante do Contrato 54/00009/23/09¹⁵.

Assim, a verificação das alterações precisou ser feita por este MPC a partir da comparação entre as listas disponíveis nos autos (doc. em anexo - a planilha original para conferência pode ser acessada por meio de *link* do Google Drive¹⁶).

A partir dessa análise comparativa, verificou-se que, para elaborar a nova lista, a FDE excluiu 49 títulos¹⁷ da relação inicial de 90 obras e incluiu outros 166¹⁸, resultando na lista de 207 livros.

¹² Na verdade, são 205 livros, pois os livros “A princesa salva a si mesma neste livro” e “A sombra do vento” aparecem duas vezes cada (evento 104.4, fls. 43/45, itens 107, 146, 177 e 188 da tabela).

Lista de 207 livros também pode ser encontrada no evento 168.1, fls. 04/10

¹³ Evento 113.1, fls. 04, item 3.1 e Evento 174.1, fls. 05/06 e 09, item 2.2

¹⁴ Evento 234.1, fls. 26, item 57.

¹⁵ Evento 1.50

¹⁶ <https://drive.google.com/drive/folders/15Y13hcJ1ccBPdzYyVj7HvslqXODpV3B?usp=sharing>

¹⁷ 1. "A cidade do sol", Khaled Hosseini / 2. "A coragem de ser imperfeito", Brené Brown / 3. "A metamorfose", Franz Kafka / 4. "A terra dos mil povos", Kaka W. Jecupé / 5. "A vizinha antipática que sabia matemática", Eliana Martins / 6. "A volta ao mundo em 80 dias", Júlio Verne / 7. "Alice no país das maravilhas", Lewis Carroll / 8. "Angústia", Graciliano Ramos / 9. "Anne de Green Gables", Lucy M. Montgomery / 10. "Arsène Lupin - o ladrão de casaca", Maurice Leblanc / 11. "Arsène Lupin contra Herlock Sholmes", Maurice Leblanc / 12. "As aventuras de Sherlock Holmes", Arthur C. Doyle / 13. "As crônicas de Nárnia - o leão, a feiticeira e o guarda-roupa", C. S. Lewis / 14. "Campo geral", João G. Rosa / 15. "Contos para garotos que sonham mudar o mundo", G. L. Marvel / 16. "Crepúsculo - volume 1", Stephenie Meyer / 17. "Diário de um banana", Jeff Kinney / 18. "Diário de uma garota nada popular - volume 1", Rachel R. Russell / 19. "Enola Holmes - o caso do marquês desaparecido", Nancy Springer / 20. "Extraordinárias - mulheres que revolucionaram o Brasil", Duda P. de Souza, Aryane Cararo / 21. "Harry Potter e a pedra filosofal", J. K. Rowling / 22. "Histórias de ninar para garotas rebeldes", Elena Favilli / 23. "Histórias extraordinárias", Edgar A. Poe / 24. "Maus: a história de um sobrevivente", Art Spiegelman / 25. "Mayombe", Pepetela / 26. "Mensagem", Fernando Pessoa / 27. "Mulherzinhas", Louisa M. Alcott / 28. "O diário de Anne Frank", Anne Frank / 29. "O encantador de livros", Lucas de Sousa / 30. "O gênio do crime", João C. Marinho / 31. "O jardim secreto", Frances H. Burnett / 32. "O menino maluquinho", Ziraldo / 33. "O menino que descobriu o vento", William Kamkwamba e Bryan Mealer / 34. "O meu pé de laranja lima", José M. de Vasconcelos / 35. "O mundo de Sofia", Jostein Gaarder / 36. "O pequeno príncipe", Antoine de Saint-Exupéry / 37. "O retrato de Dorian Gray", Oscar Wilde / 38. "O senhor dos anéis - a sociedade do anel", J. R. R. Tolkien / 39. "Olhos d'água", Conceição Evaristo / 40. "Os meninos que enganavam nazistas", Joseph Joffe / 41. "Os miseráveis", Victor Hugo / 42. "Percy Jackson e os olimpianos - mar dos monstros - volume 2", Rick Riordan / 43. "Percy Jackson e os olimpianos - o ladrão de raios - volume 1", Rick Riordan / 44. "Pollyanna", Eleanor H. Porter / 45. "Romanceiro da infidelidade", Cecília Meireles / 46. "Sapiens", Yuval N. Harari / 47. "Terra sonâmbula", Mia Couto / 48. "Turma da Mônica jovem", Mauricio de Sousa / 49. "Viagem ao centro da terra", Júlio Verne

¹⁸ 1. "21 lições para o século 21", Yuval N. Harari / 2. "A barraca do beijo", Beth Reekles / 3. "A bruxa não vai para a fogueira neste livro", Amanda Lovelace / 4. "A caçadora de árvores", Marie Pavlenko / 5. "A casa na rua Mango", Sandra Cisneros / 6. "A caverna", José Saramago / 7. "A cinco passos de você", Rachael Lippincott / 8. "A coragem de ser imperfeito: como aceitar a própria vulnerabilidade, vencer a vergonha e quase ser quem você é", Brené Brown / 9. "A droga da amizade", Pedro Bandeira / 10. "A elite", Kiera Cass / 11. "A escolha", Kiera Cass / 12. "A esperança", Suzanne Collins / 13. "A garota do lago", Charlie Donlea / 14. "A invenção de Hugo Cabret", Brian Selznick / 15. "A lenda de Narciso", Luiz Guasco / 16. "A mãe da mãe de sua mãe e suas filhas", Maria J. Silveira / 17. "A magia da árvore luminosa", Rosana Bono / 18. "A maldição da rainha do rock", Mathilda Kóvák / 19. "A maldição do titã", Rick Riordan / 20. "A menina que não queria ser top model", Lia Zatz / 21. "A montanha mágica", Thomas Mann / 22. "A mulher de pés descalços", Scholastique Mukasonga / 23. "A princesa salva a si mesma neste livro", Amanda Lovelace / 24. "A princesa salva a si mesma neste livro", Amanda Lovelace / 25. "A prisão do rei", Victoria Aveyard / 26. "A rainha vermelha", Victoria Aveyard / 27. "A reliquia", Eça de Queirós / 28. "A seleção", Kiera Cass / 29. "A sombra do vento", Carlos R. Zafón / 30. "A sombra do vento", Carlos R. Zafón / 31. "A teoria do iceberg", Christopher Bouix / 32. "A terra dos mil povos: história indígena do Brasil contada por um índio", Kaka W. Jecupé / 33. "A última mensagem de Hiroshima", Takashi Morita / 34. "Ainda estou aqui", Marcelo R. Paiva / 35. "Alguma poesia", Carlos D. de Andrade / 36. "Alice através do espelho", Lewis Carroll / 37. "Alice no país da mentira", Pedro Bandeira / 38. "Alice no país dos números", Carlo Frabetti / 39. "Americanah", Chimamanda N. Adichie / 40. "Amigos secretos", Ana M. Machado / 41. "Amor & gelato", Jenna E. Welch / 42. "Animais fantásticos e onde habitam", J. K. Rowling / 43. "Antologia poética Cecília Meireles", Cecília Meireles / 44. "Antologia poética Manuel Bandeira", Manuel Bandeira / 45. "Aprendendo a cair", Mikael Ross / 46. "As brumas de Avalon", Marion Z. Bradley / 47. "As crônicas de Nárnia", C. S. Lewis / 48. "Auto da compadecida", Ariano Suassuna / 49. "Aventura na mina da passagem", Regina Drummond / 50. "Aya de Yopougon", Marguerite About / 51. "Becos da memória", Conceição Evaristo / 52. "Bob Kurt", Ricardo Estevão / 53. "Bonsai", Alejandro

Os pedidos de cotação dessa terceira pesquisa de preços foram enviados em 30/11/2023 (evento 104.4, fls. 01/61).

Após receber as respostas das empresas, a FDE, em 08/12/2023, elaborou a segunda planilha comparativa da pesquisa prévia, sendo que a empresa Bookwire apresentou a proposta de lista de livros que mais atendia à relação solicitada (evento 104.4, fls. 62/63).

Da lista de 207 livros encaminhada aos fornecedores, a Bookwire informou que poderia fornecer 43¹⁹ dos 207 títulos (evento 104.4, fls. 60/61).

Após, a FDE decidiu contratar, por inexigibilidade de licitação, a empresa Bookwire.

Contudo, a lista de livros constante do contrato diverge daquela apresentada na proposta da Bookwire. Dos 43 títulos indicados na proposta, 5 foram excluídos²⁰ e outros 33²¹ foram acrescentados, resultando em uma lista final de 71 livros²².

Zambra / 54. "Cais do porto", Brenda Maria / 55. "Canção para ninar menino grande", Conceição Evaristo / 56. "Cartas para minha avó", Djamilia Ribeiro / 57. "Cidades de papel", John Green / 58. "Claro enigma", Carlos D. de Andrade / 59. "Como eu era antes de você", Jojo Moyes / 60. "Confissões de um garoto tímido, nerd e (ligeiramente) apaixonado", Thalita Rebouças / 61. "Coração de tinta", Cornelia Funke / 62. "Coraline", Neil Gaiman / 63. "Correndo contra o destino", Raul Drewnick / 64. "Cotidiano, paixões & outros flashes: haicais", Luis Dill / 65. "Crepúsculo", Stephenie Meyer / 66. "Daqui pra baixo", Jason Reynolds / 67. "Desmineração", Euler Cruz / 68. "Diário de uma garota nada popular", Rachel R. Russell / 69. "Divisão azul", Fran Jaraba / 70. "Ed(s) pequena antologia", Fernando Pessoa / 71. "Ela disse, ele disse", Thalita Rebouças / 72. "Espada de vidro", Victoria Aveyard / 73. "Eu destilo melanina e mel", Upile Chisala / 74. "Eu, meu cachorro e meus pais separados", Leticia Sandberg / 75. "Eu, minha irmã e seu universo particular: uma história de amor e autismo", Eileen Garvin / 76. "Extraordinárias: mulheres que revolucionaram o Brasil", Duda P. de Souza, Aryane Cararo / 77. "Fahrenheit 451", Ray Bradbury / 78. "Fazendo meu filme", Paula Pimenta / 79. "Flores para Algernon", Daniel Keyes / 80. "Fortaleza digital", Dan Brown / 81. "Frankenstein", Mary Shelley / 82. "Há uma gota de poesia em cada rio da Amazônia: diário poético de um turista aprendiz", Fernando A. Pires / 83. "Harry Potter", J. K. Rowling / 84. "Hibisco roxo", Chimamanda N. Adichie / 85. "Histórias de ninar para garotas rebeldes: 100 fábulas sobre mulheres extraordinárias", Elena Favilli / 86. "Ilan não está mais aqui", Luiz A. Aguiar / 87. "Incidentes da vida de uma escrava", Harriet A. Jacobs / 88. "Indivisível", Marília Marz / 89. "Ítalo Ferreira – o campeão do povo", Ítalo Ferreira / 90. "Jogos vorazes", Suzanne Collins / 91. "La danzarina", Lilo Parra / 92. "Laços de família", Clarice Lispector / 93. "Lampião e o vovô da vovó na cidade de Mossoró", Marcela F. de Carvalho / 94. "Maípinguei", André Miranda / 95. "Marie Curie no país da ciência", Irène Cohen-Janca / 96. "Memórias de Martha", Júlia L. de Almeida / 97. "Mentirosos", E. Lockhart / 98. "Minha vida fora de série", Paula Pimenta / 99. "Moby Dick", Carlos H. Cony / 100. "Modernidade líquida", Zygmunt Bauman / 101. "Na minha pele", Lázaro Ramos / 102. "Não parei de gritar: poemas reunidos", Carlos de Assumpção / 103. "Nariz de vidro", Mário Quintana / 104. "Nebulosas", Narcisa Amália / 105. "Ninguém é igual a ninguém", Regina Otero / 106. "No caminho contaremos nossos sonhos", Severino Rodrigues / 107. "Nossa casa está em chamas: ninguém é pequeno demais para fazer a diferença", Malena Erman, Svante Thunberg / 108. "O apanhador no campo de centeio", J. D. Salinger / 109. "O avesso da pele", Jefferson Tenório / 110. "O conde de Monte Cristo", Alexandre Dumas / 111. "O conto da ilha desconhecida", José Saramago / 112. "O cristão cigano", Sophia de M. B. Andresen / 113. "O diabo dos números", Hans M. Enzensberger / 114. "O efeito Frankenstein", Elia Barceló / 115. "O estrangeiro", Albert Camus / 116. "O gigante enterrado", Kazuo Ishiguro / 117. "O grande livro de ciências do Manual do Mundo", Workman Publishing / 118. "O guia do mochileiro das galáxias", Douglas Adams / 119. "O homem que escutava as abelhas", Christy Lefteri / 120. "O jogo de ler o mundo", André Gravaty / 121. "O labirinto do fauno", Guillermo del Toro / 122. "O marinheiro", Fernando Pessoa / 123. "O médico e o monstro", Robert L. Stevenson / 124. "O menino do dedo verde", Maurice Druon / 125. "O menino no espelho", Fernando Sabino / 126. "O menino que quebrou o tempo", José M. Monteiro / 127. "O menino sem imaginação", Carlos E. Novaes / 128. "O mistério da casa verde", Moacyr Scliar / 129. "O mistério da fábrica de livros", Pedro Bandeira / 130. "O mistério do 5 estrelas", Marcos Rey / 131. "O ódio que você semeia", Angie Thomas / 132. "O pequeno príncipe preto", Rodrigo França / 133. "O perigo de uma história única", Chimamanda N. Adichie / 134. "O pior dia de todos", Daniela Kopsch / 135. "O príncipe", Nicolau Maquiavel / 136. "O príncipe e o mendigo", Mark Twain / 137. "O rapaz que não era de Liverpool", Caio Riter / 138. "O senhor dos anéis", J. R. R. Tolkien / 139. "O sol é para todos", Harper Lee / 140. "Opúsculo humanitário", Nísia Floresta / 141. "Os meninos da rua Paulo", Ferenc Molnár / 142. "Os três mosqueteiros", Alexandre Dumas / 143. "Pai em dobro", Thalita Rebouças / 144. "Palmas e vaías", Sonia Rosa / 145. "Pântano de sangue", Pedro Bandeira / 146. "Pantera no porão", Amós Oz / 147. "Para todos os garotos que já amei", Jenny Han / 148. "Percy Jackson e os olimpianos", Rick Riordan / 149. "Perguntas que me fazem sobre o Holocausto", Hédi Fried / 150. "Poemas de Pablo Neruda para jovens", Pablo Neruda / 151. "Poemas escolhidos de Gregório de Matos", Gregório de Matos / 152. "Poemas para jovens inquietos", Sérgio Capparelli / 153. "Ponte para Terabithia", Katherine Paterson / 154. "Procura-se um planeta sustentável", Tânia A. Martinelli / 155. "Qual o problema das mulheres?", Jacky Fleming / 156. "Quarto de despejo: diário de uma favelada", Carolina M. de Jesus / 157. "Rose procura Jack", Mel Darbon / 158. "Sherlock Holmes: um estudo em vermelho", Arthur C. Doyle / 159. "Sombra e ossos", Leigh Bardugo / 160. "Tartarugas até lá embaixo", John Green / 161. "Tchau", Lygia Bojunga / 162. "Toda Mafalda", Quino / 163. "Trono de vidro", Sarah J. Maas / 164. "Valentes", Aryane Cararo, Duda P. de Souza, Rafaela Villela / 165. "Vango", Timothée de Fombelle / 166. "Vê", Guilherme Petreca

¹⁹ Apesar da lista conter 44 obras, o livro "A princesa salva a si mesma neste livro" aparece duas vezes na lista, nas linhas 107 e 177 (evento 104.4, fls. 60/61).

²⁰ 1. "A ilha do tesouro", Robert L. Stevenson / 2. "Alice através do espelho", Lewis Carroll / 3. "Assassinato no Expresso do Oriente", Agatha Christie / 4. "Eu, minha irmã e seu universo particular: uma história de amor e autismo", Eileen Garvin / 5. "Moby Dick", Carlos H. Cony

²¹ 1. "A metamorfose", Franz Kafka / 2. "A vizinha antipática que sabia matemática", Eliana Martins / 3. "Angústia", Graciliano Ramos / 4. "Arsène Lupin - o ladrão de casaca", Maurice Leblanc / 5. "Arsène Lupin contra Herlock Holmes", Maurice Leblanc / 6. "As aventuras de Sherlock Holmes", Arthur C. Doyle / 7. "Campo geral", João G. Rosa / 8. "Cartas para minha avó", Djamilia Ribeiro / 9. "Contos para garotos que sonham mudar o mundo", G. L. Marvel / 10. "Diário de um banana", Jeff Kinney / 11. "Histórias extraordinárias", Edgar A. Poe / 12. "Mayombe", Pepetela / 13. "Mensagem", Fernando Pessoa / 14. "Mulherzinhas", Louisa M. Alcott / 15. "O diário de Anne Frank", Anne Frank / 16. "O fio das missangas", Mia Couto / 17. "O gênio do crime", João C. Marinho / 18. "O hobbit", J. R. R. Tolkien / 19. "O marinheiro", Fernando Pessoa / 20. "O menino maluquinho", Ziraldo / 21. "O meu pé de laranja lima", José M. de Vasconcelos / 22. "O mundo de Sofia", Jostein Gaarder / 23. "O pequeno príncipe", Antoine de Saint-Exupéry / 24. "O retrato de Dorian Gray", Oscar Wilde / 25. "Olhos d'água", Conceição Evaristo / 26. "Os meninos que enganavam nazistas", Joseph Joffe / 27. "Pequeno manual antirracista", Djamilia Ribeiro / 28. "Pollyanna", Eleanor H. Porter / 29. "Romanceiro da inconfidência", Cecília Meireles / 30. "Sapiens", Yuval N. Harari / 31. "Terra sonâmbula", Mia Couto / 32. "Turma da Mônica jovem", Mauricio de Souza / 33. "Valentes", Aryane Cararo, Duda P. de Souza, Rafaela Villela

²² Evento 1.50, fls. 01/05



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc_sp



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpcsp



São Paulo sob controle

Segundo a FDE, esse acréscimo de 33 livros teve por finalidade assegurar a melhor proposta pedagógica para os estudantes da rede estadual de ensino (evento 234.1, fls. 29/31, itens 66 a 69).

O contrato entre a FDE e a empresa Bookwire foi assinado em 27/12/2023 e contemplou 71 livros, pelo valor de R\$ 3.900.000,00, para o período de 12 meses. Desse montante, 90% correspondem ao valor dos livros, enquanto os 10% restantes se referem ao “valor de gerenciamento do contrato”²³ (evento 1.50).

Portanto, já a partir do histórico da contratação, é possível verificar que ocorreram diversas alterações na lista de livros a serem contratados.

Diante da ausência de justificativas e documentos mais precisos acerca das razões para a exclusão de determinados títulos e a inclusão de outros, surgiram indícios de possível direcionamento da contratação.

Foi justamente por tais razões que as duas diligências requeridas por este MPC se mostraram necessárias, a fim de que a matéria fosse devidamente esclarecida.

02.02. Da falta de transparência da contratação que demandou as diligências do MPC.

Além das dúvidas já mencionadas, surgiram outras questões que justificaram as diligências requeridas por este MPC.

Com as diligências, o MPC buscou esclarecer qual foi o critério técnico adotado pela FDE e pela Secretaria da Educação para alterar a lista inicial de 90 livros e substituí-la por uma nova lista com 207 títulos.

É importante ressaltar que a dúvida deste MPC não decorre, propriamente, da necessidade de alteração da lista de livros de 90 para 207 títulos, em função de, após a primeira e segunda pesquisa de preços, concluir-se que nenhuma empresa poderia atender a totalidade da lista de 90 livros. O motivo dessa alteração já foi esclarecido.

O que se questionou foi a ausência de justificativa específica para a exclusão de determinados livros e a inclusão de outros, ou seja, os motivos concretos que levaram à escolha de cada um dos títulos retirados ou inseridos na nova lista de livros.

²³ Evento 1.50, fls. 06, item 4.1

Pretendeu-se, com isso, verificar se havia elementos suficientes para concluir, com razoável segurança, que essa lista de 207 livros não foi elaborada de modo a direcionar a contratação a uma determinada empresa específica, especialmente porque já havia sido realizada uma primeira pesquisa de preços.

Além disso, pretendeu-se verificar se a lista de 207 títulos observava os critérios de seleção de obras definidos na formulação da política pública.

Por essa razão, mostrou-se importante ter acesso à lista com o ranqueamento das obras mais votadas por estudantes e professores durante o processo de escolha.

Do mesmo modo, este MPC considerou importante compreender por que cinco livros constantes da proposta da empresa Bookwire não foram incluídos no contrato, apesar de integrarem a própria lista de títulos solicitados pela FDE.

Também se mostrou necessário compreender – após a constatação de que a Bookwire foi a empresa cuja proposta mais atendia à lista de livros selecionados – como se deu a escolha dos outros 33 títulos que não constavam de sua proposta, mas foram incluídos no contrato.

Afinal, se tais livros vieram a integrar a contratação final, é porque a Administração entendeu que havia interesse em sua aquisição. Sendo assim, caberia esclarecer por que esses títulos não constavam da lista de 207 obras utilizada pela própria FDE na etapa de solicitação de propostas às empresas.

02.03. Da conclusão do MPC sobre a condução da contratação.

Após planilhar e confrontar o ranqueamento dos 1.801 livros votados (doc. em anexo - a planilha original para conferência pode ser acessada por meio de *link* do Google Drive²⁴), as listas de 90 e 207 livros, as duas listas de livros constantes das duas propostas da Bookwire, as listas de livros apresentadas nas propostas das demais empresas e a lista de livros do contrato (incluindo as listas dos termos aditivos), este MPC concluiu, com base nas informações constantes nos autos, que não é possível afirmar que houve direcionamento da contratação.

²⁴ <https://drive.google.com/drive/folders/15Y13hcJ1ccBPdzYyVjj7HvslqXODpV3B?usp=sharing>

Inicialmente, vale destacar que é compreensível a opção da FDE por elaborar a segunda lista com 207 títulos, uma vez que a lista inicial havia sido atendida apenas parcialmente.

Com relação às justificativas técnicas para a alteração dos livros, a própria FDE reconheceu que tais mudanças não foram formalmente documentadas (evento 234.1, fls. 22/23, item 49). Neste ponto, cabível **recomendação** à FDE que, respeitando os princípios da transparência e da motivação (art. 5º, da Lei 14.133/2021)²⁵, passe a registrar formalmente em seus processos mudanças como as ocorridas.

Ainda assim, observa-se que os títulos constantes da lista de 207 obras estavam, em sua maioria, contemplados no ranqueamento inicial dos 1.801 livros votados por alunos e professores e parecem atender à finalidade da política pública.

Além disso, dos 33 títulos que constam do contrato, mas não figuravam na segunda proposta apresentada pela empresa Bookwire, 30²⁶ integravam a lista inicial de 90 livros. Isso indica que a FDE procurou, ao menos em alguma medida, preservar e atender o máximo possível daquela relação inicial de 90 obras.

Em outras palavras, tudo sugere que a lista inicial de 90 títulos correspondia ao conjunto de obras que a FDE idealmente pretendia contratar, caso fosse viável obter todos os livros digitais desejados junto a uma única fornecedora.

Também é positiva a conduta da FDE de consultar diversas empresas na fase de pesquisa de preços, pois isso confere maior segurança à inexigibilidade de licitação e reforça a conclusão de que não havia outras empresas capazes de atender satisfatoriamente ao objeto contratual.

²⁵ Lei 14.133/2021, art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

²⁶ 1. "A metamorfose", Franz Kafka / 2. "A vizinha antipática que sabia matemática", Eliana Martins / 3. "Angústia", Graciliano Ramos / 4. "Arsène Lupin contra Herlock Sholmes", Maurice Leblanc / 5. "As aventuras de Sherlock Holmes", Arthur C. Doyle / 6. "Campo geral", João G. Rosa / 7. "Contos para garotos que sonham em mudar o mundo: 50 histórias inspiradoras de super-heróis de carne e osso", Marcelo E. Mazzanti / 8. "Diário de um banana", Jeff Kinney / 9. "Histórias extraordinárias", Edgar A. Poe / 10. "Mayombe", Pepetela / 11. "Mensagem", Fernando Pessoa / 12. "Mulherzinhas", Louisa M. Alcott / 13. "O diário de Anne Frank", Ari Folman / 14. "O fio das missangas", Mia Couto / 15. "O gênio do crime", João C. Marinho / 16. "O hobbit", J. R. R. Tolkien / 17. "O ladrão de casaca: as primeiras aventuras de Arsène Lupin", Maurice Leblanc / 18. "O menino maluquinho", Ziraldo A. Pinto / 19. "O meu pé de laranja lima", José M. de Vasconcelos / 20. "O mundo de Sofia", Jostein Gaarder / 21. "O pequeno príncipe", Antoine de Saint-Exupéry / 22. "O retrato de Dorian Gray", Oscar Wilde / 23. "Olhos d'água", Conceição Evaristo / 24. "Os meninos que enganavam nazistas", Joseph Joffo / 25. "Pequeno manual antirracista", Djamilia Ribeiro / 26. "Pollyanna", Eleanor H. Porter / 27. "Romanceiro da inconfidência", Cecília Meireles / 28. "Sapiens - uma breve história da humanidade", Yuval N. Harari / 29. "Terra sonâmbula", Mia Couto / 30. "Turma da Mônica jovem", Mauricio de Souza

Contudo, como será melhor detalhado abaixo, a forma como a contratação foi conduzida merece críticas, sobretudo em razão da falta de transparência observada ao longo do procedimento, que, inclusive, demandou as duas diligências deste MPC.

02.04. Dos apontamentos da Fiscalização.

Sobre a dúvida quanto à possibilidade de a contratação em tela ser realizada por inexigibilidade de licitação, este MPC entende que, no caso concreto, tal forma de contratação é admissível, uma vez que os autos²⁷ indicam que a empresa Bookwire detinha exclusividade na distribuição de diversos títulos solicitados pela FDE, circunstância apta, em princípio, a caracterizar a inviabilidade de competição.

A diligente Fiscalização deste Tribunal de Contas apontou ainda que não foi possível verificar a compatibilidade do valor do contrato com os preços praticados no mercado, ao destacar que a contratada firmou ajuste²⁸ com o Governo do Estado do Paraná para fornecimento de objeto semelhante²⁹ pelo valor de R\$ 1.586.700,00, ao passo que, no caso em exame, o contrato alcançou o montante de R\$ 3.900.000,00 (evento 34.3, fls. 06/08).

No exercício do contraditório, a FDE justificou que a contratação por valor fixo por título seria mais vantajosa, tendo em vista o universo de milhões de alunos atendidos pelo Projeto Leia SP (evento 104.1, fls. 23/25).

Para este MPC, as justificativas da FDE podem ser acolhidas.

Com efeito, é razoável concluir que o valor anual fixo de R\$ 50.000,00 por livro se mostra inferior ao custo que resultaria da aquisição individualizada de exemplares digitais para cada aluno da rede estadual paulista. Sob essa perspectiva, a modelagem contratual adotada revela racionalidade econômica compatível com a dimensão do público atendido.

Todavia, resta avaliar, no futuro, se a política pública de distribuir livros digitais foi tão efetiva em estimular a leitura que a distribuição de livros físicos - afinal, de nada adianta ser mais barato distribuir livros digitais se menos estudantes de fato os lerem, em contrapartida à mais onerosa distribuição de livros físicos.

²⁷ Eventos 1.9 a 1.49

²⁸ Evento 34.2

²⁹ 1 OBJETO: 1.1. Consiste no objeto do presente instrumento contratual a compra mínima anual de 60 (sessenta) livros digitais, sendo 30 (trinta) direcionados para o Ensino Fundamental e 30 (trinta) direcionado para o Ensino Médio de diversos títulos e gênero, de acordo com modelo devendas que a Contratada trabalha, bem como nos termos desse contrato

Quanto à diferença aproximada de 250% entre o valor pago pelo Governo do Estado de São Paulo e o valor do contrato firmado pelo Governo do Estado do Paraná, este MPC entende que tal disparidade, no caso concreto, pode ser relativizada.

Isso porque, conforme consta das justificativas apresentadas pela defesa³⁰, o Governo do Estado do Paraná teria sido pioneiro nessa iniciativa, circunstância que pode ter levado a contratada a praticar preços mais reduzidos, com o objetivo de ingressar nesse segmento e demonstrar a viabilidade de seus serviços.

Além disso, a quantidade de alunos atendidos pela rede estadual paulista³¹ supera em mais de 210% o número de alunos atendidos pela rede estadual do Paraná. Desse modo, embora o valor global do contrato paulista seja superior, o custo por aluno por livro tende a ser equivalente ao observado no ajuste paranaense.

Ainda que parte relevante dos custos da contratada seja fixo – independentemente do número de alunos atendidos –, é plausível concluir que a contratada tenha adotado lógica de precificação baseada no valor econômico da solução para o contratante (*value-based pricing*), e não exclusivamente em seus custos fixos ou marginais, considerando a amplitude do público beneficiado pela contratação.

02.05. Das recomendações do MPC sobre a condução da contratação e sobre o dever de prestar contas ao controle externo.

A menos que estivesse satisfatoriamente justificada – o que não foi o caso nos autos antes das diligências deste MPC –, a divergência entre a lista de livros do termo de referência, a lista encaminhada aos potenciais fornecedores e a lista efetivamente contratada era circunstância que inevitavelmente despertaria a atenção do controle externo.

Em outras palavras, a FDE pretendia contratar uma lista de livros X, mas encaminhou aos potenciais fornecedores uma lista Y e, ao final, contratou uma lista Z.

Trata-se de circunstância relevante, pois essa divergência entre as listas poderia, em tese, indicar direcionamento da contratação.

³⁰ Evento 104.1, fls. 08

³¹ Aproximadamente 3,1 milhões de alunos em São Paulo e 1 milhão de alunos no Paraná.
<https://www.agenciasp.sp.gov.br/ano-letivo-nas-escolas-estaduais-de-sp-comeca-na-segunda-feira-2-confirma-o-que-muda-em-2026/>
<https://nrecascavel.educacao.pr.gov.br/noticias/seed/f4beaf89-94d5-482a-a5af-4aca3c7474aa>

Por essa razão, era indispensável que a FDE apresentasse justificativa detalhada sobre o tema, acompanhada da documentação comprobatória pertinente.

Não basta, para esse fim, alegar genericamente que as alterações promovidas ao longo do processo de contratação visaram atender à finalidade pública, às necessidades pedagógicas, às exigências dos vestibulares paulistas ou que algumas editoras não tinham interesse em disponibilizar seus livros a preço fixo, independentemente do número de acessos.

Considerando a robusta estrutura administrativa da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e da FDE, era esperado que fossem apresentados esclarecimentos mais precisos e documentados acerca dos motivos que levaram à inclusão e à exclusão de cada um dos livros, suficientes para que não houvesse questionamentos quanto à lisura da contratação.

Nesse sentido, o ideal seria que a FDE tivesse justificado de forma objetiva cada exclusão e cada acréscimo de livro, com a devida documentação de suporte, indicando, por exemplo, se o título foi excluído (i) por não estar disponível a preço fixo, (ii) por não poder ser fornecido pela editora, (iii) pelo preço cobrado pela editora se mostrar excessivamente elevado, (iv) por ter tido pouca procura entre os alunos, (v) por ter deixado de ser relevante sob o ponto de vista pedagógico, (vi) por possuir conteúdo semelhante ao de outra obra, ou, ainda, se foi incluído em razão de (vii) maior aderência às exigências de vestibulares, (viii) maior procura dos alunos, (ix) atualidade do tema tratado no livro, entre outros possíveis motivos.

Mesmo após as duas diligências deste MPC, permanecem circunstâncias que ou não foram devidamente esclarecidas ou as justificativas foram insuficientes, abaixo detalhadas:

(1) De início, o fato de cerca de 72 obras³² da lista de 207 títulos não constarem do ranqueamento inicial dos 1.801 livros votados por alunos e professores. O mesmo ocorreu com

32 1. "A bruxa não vai para a fogueira neste livro", Amanda Lovelace / 2. "A caçadora de árvores", Marie Pavlenko / 3. "A casa na rua Mango", Sandra Cisneros / 4. "A escolha", Kiera Cass / 5. "A esperança", Suzanne Collins / 6. "A mãe da mãe de sua mãe e suas filhas", Maria J. Silveira / 7. "A maldição da rainha do rock", Mathilda Kóvák / 8. "A maldição do titã", Rick Riordan / 9. "A menina que não queria ser top model", Lia Zatz / 10. "A mulher de pés descalços", Scholastique Mukasonga / 11. "A prisão do rei", Victoria Aveyard / 12. "A teoria do iceberg", Christopher Bouix / 13. "A última mensagem de Hiroshima", Takashi Morita / 14. "Antologia poética Cecília Meireles", Cecília Meireles / 15. "Antologia poética Manuel Bandeira", Manuel Bandeira / 16. "Aprendendo a cair", Mikael Ross / 17. "Aventura na mina da passagem", Regina Drummond / 18. "Aya de Yopougon", Marguerite About / 19. "Bob Kurt", Ricardo Estevão / 20. "Bonsai", Alejandro Zambra / 21. "Cais do porto", Brendda Maria / 22. "Canção para ninar menino grande", Conceição Evaristo / 23. "Claro enigma", Carlos D. de Andrade / 24. "Coração de tinta", Cornelia Funke / 25. "Correndo contra o destino", Raul Drewnick / 26. "Cotidiano, paixões & outros flashes: haicais", Luis Dill / 27. "Daqui pra baixo", Jason Reynolds / 28. "Desmineração", Euler Cruz / 29. "Divisão azul", Fran Jaraba / 30. "Ed(s) pequena antologia", Fernando Pessoa / 31. "Eu destilo melanina e mel", Upile Chisala / 32. "Eu, meu cachorro e meus pais separados", Leticia Sandberg / 33. "Eu, minha irmã e seu universo particular: uma história de amor e autismo", Eileen Garvin / 34. "Fazendo meu filme", Paula Pimenta / 35. "Flores para Algernon", Daniel Keyes / 36. "Frankenstein", Mary Shelley / 37. "Há uma gota de poesia em cada rio da Amazônia: diário poético de um turista aprendiz", Fernando A. Pires / 38. "Harry Potter", J. K. Rowling / 39. "Hibisco roxo", Chimamanda N. Adichie / 40. "Jan não está mais aqui", Luiz A. Aguiar / 41. "Incidentes da vida de uma escrava", Harriet A. Jacobs / 42. "Indivisível", Marília Marz / 43. "Ítalo Ferreira – o campeão do povo", Ítalo Ferreira / 44. "La danzarina", Lilo Parra / 45. "Lampião e o vovô da vovô na cidade de Mossoró", Marcela F. de Carvalho / 46. "Maipinguei", André Miranda / 47. "Marie Curie no país da ciência", Irène Cohen-Janca / 48. "Memórias de Martha", Júlia L. de Almeida / 49. "Moby Dick", Carlos H. Cony / 50. "Não pararei de gritar: poemas reunidos", Carlos de Assumpção / 51. "Nariz de vidro", Mário Quintana / 52. "Nebulosas", Narcisa Amália / 53. "No caminho contaremos nossos sonhos", Severino Rodrigues / 54. "O cristo cigano", Sophia de M. B. Andresen / 55. "O efeito Frankenstein", Elia Barceló / 56. "O jogo de ler o mundo", André Gravatá / 57. "O labirinto do fauno", Guillermo del Toro / 58. "O mistério da casa verde", Moacyr Scliar / 59. "O pior dia de todos", Daniela Kopsch / 60. "O príncipe e o mendigo", Mark Twain / 61. "O rapaz que não era de Liverpool", Caio Riter / 62. "Opúsculo humanitário", Nisia Floresta / 63. "Pai em dobro", Thalita Rebouças / 64. "Pantera no porão", Amós Oz / 65. "Perguntas que me fazem sobre o Holocausto", Hédi Fried / 66. "Poemas de Pablo Neruda para jovens", Pablo Neruda / 67. "Poemas para jovens inquietos", Sérgio Capparelli / 68. "Ponte para Terabitia", Katherine Paterson / 69. "Qual o problema das mulheres?", Jacky Fleming / 70. "Tchau", Lygia Bojunga / 71. "Vango", Timothée de Fombelle / 72. "Vê", Guilherme Petreca



cerca de 18 obras³³ constantes no Contrato 54/00009/23/09 e cerca de 39 obras³⁴ constantes na lista de livros aprovada para o exercício de 2025 após o 2º Termo Aditivo³⁵.

A questão chama a atenção porque a própria política pública previa como elemento “norteador principal a escolha realizada pelos estudantes e professores”³⁶. Assim, seria necessário esclarecer por que foram incluídos, tanto na lista de 207 títulos quanto no contrato, livros que sequer figuravam no referido ranqueamento.

Tal circunstância pode indicar, em tese, desrespeito aos critérios definidos pela própria política pública ou fragilidade na elaboração do ranqueamento das 1.801 obras.

Além disso, como alunos e professores participaram da votação, é preciso haver transparência para que se saiba se os livros contratados seguiram o ranqueamento das obras mais votadas. Isso é o mínimo que se espera em respeito ao processo participativo adotado pela Secretaria da Educação.

(2) Também merece crítica a ausência de informações precisas sobre a lista de livros encaminhada aos potenciais fornecedores em 01/11/2023, diante das divergências observadas nos documentos constantes dos autos e das contradições existentes nas próprias declarações da FDE, conforme já destacado por este MPC nesta manifestação.

(3) Quanto ao fato de cinco livros³⁷ constarem da proposta da empresa contratada, mas não terem sido incluídos no contrato – especialmente no que se refere aos três títulos³⁸ que não estavam abrangidos pelo contrato firmado com o Instituto Mojo³⁹ –, as justificativas apresentadas pela FDE⁴⁰ foram genéricas e insuficientes para esclarecer a razão de sua exclusão.

³³ 1. "A bruxa não vai para a fogueira neste livro", Amanda Lovelace / 2. "A mulher de pés descalços", Scholastique Mukasonga / 3. "Antologia poética Cecília Meireles", Cecília Meireles / 4. "Antologia poética Manuel Bandeira", Manuel Bandeira / 5. "Aprendendo a cair", Mikael Ross / 6. "Aventura na mina da passagem", Regina Drummond / 7. "Cais do porto", Brenda Maria / 8. "Canção para ninar menino grande", Conceição Evaristo / 9. "Eu destilo melanina e mel", Upile Chisala / 10. "Fazendo meu filme", Paula Pimenta / 11. "Flores para Algonson", Daniel Keyes / 12. "Frankenstein", Mary Shelley / 13. "Ian não está mais aqui", Luiz A. Aguiar / 14. "Indivisível", Marília Marz / 15. "O efeito Frankenstein", Elia Barceló / 16. "Perguntas que me fazem sobre o Holocausto", Hédi Fried / 17. "Poemas de Pablo Neruda para jovens", Pablo Neruda / 18. "Pollyanna", Eleanor H. Porter

³⁴ 1. "A bailarina fantasma", Socorro Acioli / 2. "A mulher de pés descalços", Scholastique Mukasonga / 3. "A visão das plantas (2019)", Djaimilia P. de Almeida / 4. "Aprendendo a cair", Mikael Ross / 5. "Aprender a viver", Luc Ferry / 6. "Arlindo", Ilustralu / 7. "Audiobook: Campo geral", João G. Rosa / 8. "Audiobook: Harry Potter e a pedra filosofal", J. K. Rowling / 9. "Audiobook: O gênio do crime", João C. Marinho / 10. "Audiobook: O mistério 5 estrelas", Marcos Rey / 11. "Aventura na mina da passagem", Regina Drummond / 12. "Ayrton", Ernesto Rodrigues / 13. "Balada de amor ao vento (1990)", Paulina Chiziane / 14. "Canção para ninar menino grande", Conceição Evaristo / 15. "Como fazer amigos e influenciar pessoas", Dale Carnegie / 16. "Contos para garotos que sonham mudar o mundo", G. L. Marvel / 17. "Diário de um banana - um romance em quadradinhos", Jeff Kinney / 18. "Dona Ivone Lara: sorriso negro", Milla Burns / 19. "Elon Musk", Walter Isaacson / 20. "Em busca da alma brasileira", Jason Tércio / 21. "Eu destilo melanina e mel", Upile Chisala / 22. "Fazendo meu filme 1 a estreia de Fani", Paula Pimenta / 23. "Fique comigo", Ayòbámi Adébáyò / 24. "Harry Potter e a ordem da fênix", J. K. Rowling / 25. "Harry Potter e as relíquias da morte", J. K. Rowling / 26. "Harry Potter e o cálice de fogo", J. K. Rowling / 27. "Harry Potter e o enigma do príncipe", J. K. Rowling / 28. "Harry Potter e o prisioneiro de Azkaban", J. K. Rowling / 29. "Ian não está mais aqui", Luiz A. Aguiar / 30. "Indivisível", Marília Marz / 31. "Jeremias: alma", Rafael Calça / 32. "Morangos mofados", Caio F. Abreu / 33. "O amanhã não está à venda", Ailton Krenak / 34. "O diário de Anne Frank", Anne Frank / 35. "O Karaíba", Daniel Munduruku / 36. "Prosas seguidas de odes mínimas", José P. Paes / 37. "Sapiens (nova edição)", Yuval N. Harari / 38. "Tupã Tenondé", Kaka W. Jacupé / 39. "Turma da Mônica jovem - mudando o jogo", Maurício de Souza.

³⁵ TC-005220.989.25-5, evento 23.4

³⁶ Evento 1.4, fls. 15

³⁷ 1. "A ilha do tesouro", Robert L. Stevenson / 2. "Alice através do espelho", Lewis Carroll / 3. "Assassinato no Expresso do Oriente", Agatha Christie / 4. "Eu, minha irmã e seu universo particular: uma história de amor e autismo", Eileen Garvin / 5. "Moby Dick", Carlos H. Cony

³⁸ 1. "Assassinato no Expresso do Oriente", Agatha Christie / 2. "Eu, minha irmã e seu universo particular: uma história de amor e autismo", Eileen Garvin / 3. "Moby Dick", Carlos H. Cony

³⁹ Evento 168.7

⁴⁰ Evento 234.1, fls. 29, item 65

(4) Tampouco houve justificativa satisfatória para o fato de 33 livros não constarem da lista de 207 obras encaminhada às empresas para fins de orçamento, mas, ainda assim, terem sido posteriormente incluídos na contratação.

Ora, se esses títulos efetivamente vieram a integrar o contrato, é porque a FDE entendeu que havia interesse em sua aquisição. Sendo assim, caberia esclarecer por que tais livros não foram previamente incluídos na lista de 207 obras enviada aos potenciais fornecedores.

(5) Deve-se criticar, também, a ausência de justificativas técnicas e documentadas acerca dos livros excluídos e acrescentados quando da alteração da lista de 90 livros para a lista de 207. Sobre o assunto, a própria FDE reconheceu que tais mudanças não foram formalmente documentadas (evento 234.1, fls. 22/23, item 49).

(6) Do mesmo modo, merece crítica o fato de os documentos relativos às pesquisas de preços, inclusive os e-mails encaminhados às potenciais empresas fornecedoras e as respectivas respostas, não constarem do processo administrativo, conforme reconhecido pela própria FDE⁴¹.

(7) Também não houve justificativa adequada para o desrespeito ao critério definido pela própria Secretaria da Educação para a composição do acervo final, qual seja, a *“exclusão de obras em domínio público, que não necessitassem de proposta de aquisição pela rede”*⁴².

Isso porque, tanto nas listas encaminhadas aos potenciais fornecedores quanto no próprio contrato, constaram quantidade relevante de obras em domínio público.

A crítica deste MPC não está no fato de haver pagamento por tais obras – o que é compreensível, eis que apenas excluída a necessidade de pagamento de direitos autorais por tais obras, porém mantido todo o trabalho de produção editorial (preparação do texto, diagramação, revisão) –, tampouco em sua eventual relevância pedagógica, mas sim na falta de observância ao critério que a própria Secretaria da Educação havia estabelecido.

Em outras palavras, se a própria Secretaria da Educação definiu que excluiria títulos em domínio público, não é coerente que tais obras tenham permanecido nas listas e integrado a contratação.

⁴¹ Evento 234.1, fls. 27, item 59

⁴² Evento 1.4, fls. 14.

Disso decorre que ou o critério não foi respeitado, ou sequer deveria ter sido adotado, por não ser passível de cumprimento.

(8) Quanto aos 33 livros que não constavam da lista de 207 obras encaminhada às empresas para fins de orçamento, mas, ainda assim, foram incluídos na contratação, a FDE, mesmo após questionamento⁴³, não esclareceu se solicitou à contratada somente esses 33 livros e foi atendida integralmente, ou se havia enviado uma lista com mais de 33 livros, mas a Bookwire só conseguiu atender 33 livros dessa lista.

(9) Após a comparação entre as listas de livros e diante da falta de transparência da FDE em justificar detalhadamente as alterações em cada livro, algumas escolhas parecem não ter coerência. Por exemplo, cerca de 16 obras⁴⁴, que constaram da primeira lista de 90 livros⁴⁵ e poderiam ser fornecidas pela Bookwire – conforme sua proposta⁴⁶ –, não constaram no contrato.

Do mesmo modo, há cerca de quatro livros⁴⁷ que constaram das duas listas encaminhadas aos fornecedores e que, no primeiro orçamento⁴⁸, foram indicados pela empresa Bookwire como passíveis de atendimento, ao passo que, no segundo orçamento⁴⁹, passaram a constar como indisponíveis.

Portanto, como adiantado, é cabível **recomendação** para que a FDE e a Secretaria da Educação sejam mais transparentes na motivação de seus atos administrativos, de modo que se possa verificar se a contratação atendeu ao interesse público a ao objetivo da política pública, especialmente considerando as futuras alterações na lista de livros a serem fornecidos, em caso de eventual prorrogação do contrato em tela.

⁴³ Evento 174.1, fls. 10, item 9

⁴⁴ 1. "A cidade do sol", Khaled Hosseini / 2. "A ilha do tesouro", Robert L. Stevenson / 3. "A sociedade do anel", J. R. R. Tolkien / 4. "A terra dos mil povos: história indígena brasileira contada por um índio", Kaka W. Jecupé / 5. "A volta ao mundo em 80 dias", Júlio Verne / 6. "Admirável mundo novo", Aldous Huxley / 7. "Alice no país das maravilhas", Lewis Carroll / 8. "Anne de Green Gables", Lucy M. Montgomery / 9. "Assassinato no Expresso do Oriente", Agatha Christie / 10. "Enola Holmes: o caso do marquês desaparecido", Nancy Springer / 11. "Histórias de ninar para garotas rebeldes: 100 fábulas sobre mulheres extraordinárias", Elena Favilli e Francesca Cavallo / 12. "O encantador de livros", Lucas de Sousa / 13. "O jardim secreto", Frances H. Burnett / 14. "Os miseráveis", Walcy Carrasco / 15. "Torto arado", Itamar V. Junior / 16. "Viagem ao centro da terra", Júlio Verne

⁴⁵ Evento 1.4, fls. 15/21

⁴⁶ Evento 234.5, fls. 87

⁴⁷ 1. "A terra dos mil povos: história indígena brasileira contada por um índio", Kaka W. Jecupé / 2. "Admirável mundo novo", Aldous Huxley / 3. "Histórias de ninar para garotas rebeldes: 100 fábulas sobre mulheres extraordinárias", Elena Favilli e Francesca Cavallo / 4. "Torto arado", Itamar V. Junior

⁴⁸ Evento 234.5, fls. 87

⁴⁹ Evento 104.4, fls. 60/61

02.06. Das justificativas da FDE que merecem questionamento.

Acerca das justificativas da FDE, o MPC entende ser importante fazer algumas ponderações.

A FDE parece atribuir ao exercício do Controle Externo uma suposta dificuldade da Administração Pública em adotar soluções modernas e inovadoras.

Nesse sentido, sustentou que *“como é natural em toda iniciativa de caráter inovador no setor público, observa-se, por vezes, certa resistência por parte dos órgãos de controle nas contratações públicas que buscam adotar soluções inovadoras voltadas à superação de defasagens históricas, muitas vezes sem a devida ponderação sobre o contexto em que se inserem as políticas públicas delineadas pelo Poder Executivo.”* (evento 234.1, fls. 05, item 10)

No mesmo sentido, argumentou que *“no contexto brasileiro, ainda persistem práticas que desconsideram soluções inovadoras voltadas ao enfrentamento de desafios históricos, o que enseja situações de ineficiência no âmbito dos serviços públicos, decorrentes de uma postura excessivamente cautelosa e defensiva adotada pelos gestores públicos, em razão da atuação punitiva do controle externo”* (evento 234.1, fls. 08, item 15).

Por fim, de maneira generalizada e categórica, a FDE atribui a dificuldade de implementação de soluções efetivamente inovadoras na Administração Pública aos órgãos de Controle Externo:

“29. Em síntese, a dificuldade de implementação de soluções efetivamente inovadoras na Administração Pública decorre, principalmente, das decisões emanadas dos órgãos de controle externo que, em muitas ocasiões, privilegiam o apontamento de falhas e irregularidades sem considerar as dificuldades práticas enfrentadas pelos gestores públicos que consequentemente desfavorecem à adoção de práticas inovadoras no âmbito da gestão pública.” (evento 234.1, fls. 14, item 29) (Destques do MPC).

Para o MPC, é inaceitável a tentativa de imputar ao Controle Externo o papel de principal fator de desestímulo à inovação no setor público.

Embora isso possa eventualmente ocorrer em casos isolados, essa generalização é injusta e desconsidera que a função dos órgãos de controle é precisamente evitar que, sob o rótulo de inovação, sejam admitidas contratações mal instruídas, pouco transparentes, insuficientemente motivadas, sem demonstração clara da vantajosidade da contratação ou incompatíveis com os princípios que regem a Administração Pública.



A inovação na Administração Pública é desejável - inclusive incentivada por meio de diversas iniciativas deste Tribunal de Contas e deste Ministério Público de Contas⁵⁰ - mas não dispensa planejamento, motivação, transparência, coerência, demonstração clara da vantajosidade da contratação e observância do regime jurídico aplicável.

Não se pode confundir exigência de regularidade com resistência indevida à modernização.

Ainda em suas justificativas, a FDE defendeu que “para acompanhar as mudanças da sociedade contemporânea, a interpretação normativa pelos órgãos de controle externo depende de uma flexibilização” e que “eventuais vícios que porventura existam não devem conduzir, necessariamente, à reprovação do contrato administrativo ou, principalmente, da política pedagógica” (evento 234.1, fls. 10 e 12, itens 19 e 24).

Arrozou que o Controle Externo deveria priorizar ações de prevenção antes de processos sancionadores e que, na interpretação do texto normativo, deveria apreciar as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor público (evento 234.1, fls. 06/10, itens 11 a 20).

Para o MPC, não é adequado sustentar que a interpretação normativa pelos órgãos de Controle Externo dependa de uma “flexibilização”. Essa expressão sugere afrouxamento indevido da aplicação da lei.

O mais correto é falar em interpretação sistemática e teleológica, à luz do caso concreto, inclusive com consideração das circunstâncias efetivamente enfrentadas pelo gestor público.

A rigor, essa interpretação já integra a atuação deste Tribunal de Contas, inclusive em contratações envolvendo soluções tecnológicas e inovadoras e outros objetos mais complexos, de modo que não há fundamento para sugerir que seria necessária alguma espécie de flexibilização extraordinária.

Quanto à alegação de que o controle externo deve priorizar ações preventivas em vez de processos sancionadores, essa já é, em grande medida, a postura adotada pelo TCE-SP.

A atuação preventiva e orientadora há muito se concretiza por meio de recomendações, determinações, alertas, manuais orientativos, seminários presenciais e virtuais

⁵⁰ Como exemplo, a mais recente edição do INOVA SÃO PAULO (<https://www.mpc.sp.gov.br/inoa-sao-paulo-2026-reune-autoridades-e-especialistas-em-amplio-debate-sobre-inovacao-e> e <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-mpc-sp-e-fiesp-unem-forcas-inova-sp-2026-para-debater-inovacao-eficiencia-e-futuro>)

com os jurisdicionados, entre outras iniciativas, sendo certo que, via de regra, falhas meramente formais, sem gravidade material ou prejuízo ao interesse público, não conduzem automaticamente à reprovação das contas ou à irregularidade do ajuste.

O que não se pode admitir é que a ideia de prevenção seja invocada para esvaziar a função fiscalizatória do Controle Externo ou para afastar a análise de impropriedades relevantes, sobretudo quando envolvem motivação insuficiente, instrução precária, falta de transparência ou ausência de demonstração clara da vantajosidade da contratação.

No que se refere à necessidade de considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor público, trata-se igualmente de premissa que já encontra amparo no ordenamento e na prática do controle externo.

Ocorre que tais obstáculos e dificuldades não podem ser presumidas de forma genérica, como se todo ato administrativo estivesse envolto em obstáculos e dificuldades excepcionais aptos a justificar falhas procedimentais ou materiais.

Até certo ponto, obstáculos e dificuldades são inerentes ao exercício de qualquer função pública de gestão, assim como ocorre em qualquer atividade profissional.

Por outro lado, quando houver, de fato, obstáculos e dificuldades reais capazes de influir na conduta administrativa, cabe ao próprio órgão jurisdicionado descrevê-los de modo claro, objetivo e documentado, para que possam ser efetivamente examinados pelo controle externo no caso concreto.

De outro norte, a FDE argumentou que chamou a atenção o apontamento deste MPC relativo à falta de envio dos documentos solicitados, uma vez que a FDE teria apresentado a documentação requerida e a cópia integral do processo administrativo (evento 234.1, fls. 06/10, itens 11 a 20).

Como bem destacado na última manifestação deste MPC, a FDE não havia encaminhado todos os documentos solicitados (evento 174.1, fls. 03/08).

A remessa da cópia integral do processo administrativo, por si só, não supria essa exigência, uma vez que a própria FDE reconheceu⁵¹ que todas as pesquisas de preços possuíam “*caráter meramente preliminar, consultivo e instrumental, destinando-se apenas para*

⁵¹ Evento 234.1, fls. 24 e 27, itens 52, 59 e 60.

subsidiar as fases iniciais da contratação” e, por isso, não integraram o processo administrativo.

Além disso, conforme destacado no item 02.05 desta manifestação, ficou claro que diversas questões permaneceram sem justificativa adequada ou sem documentação comprobatória.

Portanto, não procede a alegação da FDE de que encaminhou todas as informações solicitadas nas diligências deste MPC, havendo, assim, violação ao princípio da transparência, embora, no caso concreto, tal falha possa ser relevada.

02.07. Da análise dos termos aditivos.

Já com relação aos termos aditivos em análise, este MPC entende que a matéria pode ser julgada regular, com ressalvas.

Como bem apontou a Fiscalização, a alteração da lista de livros poderia suscitar dúvida quanto à eventual descaracterização do objeto contratual, o que não encontraria respaldo nas hipóteses de alteração contratual previstas na Lei 8.666/1993 e ainda violaria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

O item 1.1 do contrato⁵² definiu o objeto como a “*aquisição de 71 livros digitais (e-book e/ou audiobook) para compor o escopo do Projeto de Plataformas Digitais - Leitura SP...*”, trazendo, logo em seguida, a relação das obras contratadas.

Por outro lado, o item 3.1.3 do próprio contrato previu expressamente que, caso houvesse prorrogação do ajuste por meio de termo aditivo, por um ou mais períodos, a contratada poderia promover alterações nos títulos, sob a justificativa de manter o Projeto Leitura SP sempre atualizado.

Para este MPC, consideradas essas cláusulas contratuais, não há, no caso concreto, impedimento para que haja alteração da lista de livros.

Além disso, a situação parece encontrar amparo, em tese, no art. 65, inc. I, alínea “a”, da Lei 8.666/1993⁵³, na medida em que admite a modificação das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação.

⁵² Evento 1.50

⁵³ Lei 8.666/1993, art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

De todo modo, esse fundamento não dispensa a Administração de explicitar, com precisão, as razões que justificaram as alterações promovidas.

Isso porque, na visão deste MPC, o objeto contratual não corresponde nem à aquisição de 71 livros digitais rigidamente individualizados, nem ao fornecimento abstrato de quaisquer 71 livros digitais, mas à disponibilização de 71 obras aptas a compor o acervo digital do Projeto Leia SP, em conformidade com a finalidade pedagógica que justifica a própria contratação.

Nessa perspectiva, a alteração da lista de livros, por si só, não implica, automaticamente, descaracterização do objeto contratual, desde que a escolha das novas obras seja devidamente motivada e demonstre, de forma clara e documentada, sua aderência ao escopo e aos objetivos da política pública.

Por outro lado, alterações promovidas de forma genérica, sem transparência e sem justificativa suficiente, podem suscitar dúvida quanto à efetiva compatibilidade da nova lista com a finalidade do projeto, o que, em tese, pode conduzir à descaracterização do objeto e à consequente nulidade do termo aditivo.

Nesse sentido, recomenda-se que a FDE adote especial cautela em futuras prorrogações contratuais que envolvam alteração da lista de livros, assegurando motivação detalhada e documentação idônea quanto à exclusão, manutenção e inclusão de títulos.

De mais a mais, por se tratar de contratação por inexigibilidade de licitação, mostra-se fundamental que a contratada apresente os instrumentos comprobatórios de exclusividade junto às editoras para a distribuição dos novos livros digitais incluídos no contrato, a fim de demonstrar que permanece presente, também em relação aos títulos acrescidos, a inviabilidade de competição que deu suporte à contratação direta.

No caso em exame, verifica-se que essa exigência foi atendida, pois a empresa apresentou os respectivos contratos de exclusividade (TC-005220.989.25-5, eventos 1.21 a 1.38).

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

Por fim, segue abaixo o resumo dos processos relacionados e as situações atuais:

Processo TC	Tipo	Posição Fiscalização	Parecer MPC	Situação atual
012121.989.24-8	Inexigibilidade e contrato	Irregularidade (ev.34.3)	Regularidade, com ressalvas (este evento)	Em trâmite (MPC)
012436.989.24-8	Acompanhamento da execução contratual	Sem apontamentos (ev.20.11 ⁵⁴)	-	Em trâmite (DF-07.3)
000287.989.25-5	1º Termo Aditivo	Irregularidade (ev.21.45)	Regularidade, com ressalvas (este evento)	Em trâmite (MPC)
005220.989.25-5	2º Termo Aditivo	Irregularidade (ev.23.5)	Regularidade, com ressalvas (este evento)	Em trâmite (MPC)
000830.989.26-5	3º Termo Aditivo	Irregularidade (ev.20.6)	-	Em trâmite (CGCDER)
012607.989.24-1	Expediente ⁵⁵	-	-	Arquivado (ev.16.1)
008545.989.24-6	Expediente ⁵⁶	-	-	Arquivado (ev.34.1)

03. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, opina pela **regularidade, com ressalvas**, da inexigibilidade, do contrato e dos termos aditivos sob exame, sem prejuízo de determinação para que a Secretaria-Diretoria Geral (SDG) inclua no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁵⁷, as recomendações cabíveis, para fins de **monitoramento**.

Por fim, alerta-se que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável dos atos porvir praticados, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁵⁸.

⁵⁴ Visita nº 01, realizada em 19/11/2024

⁵⁵ Objeto do expediente, em suma: "a Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica solicita na inicial "informações a respeito da existência de eventual procedimento ou processo referente ao Contrato nº 54/00009/23/09 - celebrado entre a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE e a empresa Bookwire Brazil Distribuição de Livros Digitais, que tem por objeto a aquisição de conteúdo para Plataformas Digitais de Leitura", matéria tratada nesta E. Corte de Contas no TC-012121.989.24-8"

⁵⁶ Objeto do expediente, em suma, é um pedido do Deputado Estadual Carlos Giannazi requerendo, entre outros assuntos, a fiscalização do contrato em tela.

⁵⁷ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral: r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

⁵⁸ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:





É o parecer.

São Paulo, 28 de maio de 2026.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-60

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.
§1º. Ficarà sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

 Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906  (11) 3292-4302