



Parecer N° 1739/19
Processo TC N° 15614/17
Origem: Secretaria de Estado da Educação
Natureza: Licitação (Inexigibilidade)
Responsável: Aléssio Trindade de Barros

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO DESTINADO AOS ESTUDANTES DO PBVEST E 3ª SÉRIE DO ENSINO MÉDIO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. PRODUÇÃO EXCLUSIVA DA EMPRESA CONTRATADA. NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 25, *CAPUT* E INCISO I, DA LEI GERAL DE LICITAÇÕES. CONSTAÇÃO DE DIVERSAS EIVAS COMPROMETEDORAS DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO. IRREGULARIDADE DO PROCEDIMENTO DE INEXIBILIDADE LICITATÓRIA EM CAUSA E DO CONTRATO DECORRENTE. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ENVIO DOS AUTOS À AUDITORIA PARA EXAME DA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO.

Os presentes autos cuidam da análise da legalidade da Inexigibilidade de Licitação nº 05/2017, realizado pela Secretaria de Estado da Educação, tendo por objeto a aquisição de material didático voltado para o ENEM, para uso dos estudantes do PBVest e da 3ª série do Ensino Médio da Rede Estadual de Ensino, produzido pela MVC Editora LTDA.

Após análise dos elementos informativos do processo, o Órgão Auditor emitiu Relatório Inicial às fls. 82/90, informando que foram constatadas irregularidades no procedimento licitatório, bem como no contrato decorrente.



Devidamente citado, o gestor responsável, Sr. Aléssio Trindade de Barros, encartou pedido de prorrogação de prazo às fls. 96, e, logo após, a defesa de fls. 99/144.

Relatório de análise de defesa às fls. 177/194, tendo a Auditoria considerado elidida a irregularidade relativa a *inconsistências na documentação da licitação*, no entanto, entendeu que os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar as demais falhas.

Cota Ministerial às fls. 197/200, requerendo a citação do Secretário de Educação para se pronunciar sobre as razões específicas justificadoras de ser o material produzido pela contratada - MVC Editora LTDA, como sendo o único capaz de atender os interesses da Administração.

Citação da autoridade responsável às fls. 203, seguida de pedido de prorrogação de prazo (fl. 204), e, logo após, de apresentação de esclarecimentos (fls. 209/261)

Em sede de análise de defesa às fls. 268/306, o Órgão Auditor concluiu pela existência de irregularidades remanescentes, a saber:

1. *A solicitação para aquisição dos livros (fl. 10), o Termo de Referência (fls. 04/09), a justificativa de inexigibilidade (fls. 49/51) e a justificativa de escolha do material (fls. 52/55) foram todos assinadas pela mesma pessoa (Sr. Antônio Américo Almeida Falcone);*
2. *Não consta a minuta do contrato, previamente examinada e aprovada por assessoria jurídica da Administração, conforme exigência do parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93;*
3. *Não consta a justificativa de preços conforme exigido pelo artigo 26, parágrafo único, inciso III da lei 8.666/93;*
4. *A fonte de recursos foi apresentada após a solicitação da contratação, conforme documento de fl. 66, em desacordo com o artigo 38 da Lei 8.666/93;*
5. *A ausência do projeto básico ou termo de referência com a definição clara do objeto a ser contratado impede verificar se havia inviabilidade de competição para o serviço contratado, já que a singularidade de que decorre a inviabilidade da competição é do objeto da contratação e não da pessoa física ou jurídica contratada;*
6. *No caso em tela, o próprio termo de referência, produzido no dia 13 de fevereiro de 2017, já traz a indicação da empresa a ser contratada, bem como o material a ser adquirido. Este termo de referência, inclusive, apresenta incongruências em relação ao quantitativo de aulas a ser disponibilizado, bem como a quantidade de CD-ROM com vídeo aulas e simulador de questão;*



7. Merece atenção o fato de que o Termo de Referência (fls. 04/09) foi produzido antes da justificativa do material a ser adquirido, conforme se observa no documento de fls. 52/55. Este foi produzido no dia primeiro de março de 2017, enquanto aquele foi produzido no dia 13 de fevereiro do mesmo ano, portanto, antes da escolha do material;

8. Outro ponto de destaque é que a Justificativa de Inexigibilidade presente às fls. 49/51, informa que a mesma se presta a aprofundar “sob os pontos de vista jurídico (sic) da lei 8.666/93”, todavia a mesma foi assinada pelo próprio coordenador do PBVest;

9. Não há qualquer referência a esta contratação no sítio oficial do PBVest (pbvest.gov.br), seja em relação à distribuição ou utilização dos livros, ou em relação às vídeo-aula e ao simulador de ENEM. O que consta na página do PBVest é a utilização de apostilas (<https://www.dropbox.com/s/1ls8xdjr6qpp05r/APOSTILA%20PBVEST%202017.pdf?dl=0>) para preparação, inclusive com disponibilização após a assinatura do contrato;

10. No mesmo sentido o ponto referente as vídeo aulas, que também foi um dos itens apontados como definidores da escolha do material da empresa MVC Editora LTDA, mas que já vinham sendo apresentadas no portal PBVest (pbvest.gov.br), pelo menos, desde o dia 08 de abril de 2017;

11. Além dessas inconsistências processuais acima apresentadas, houve a perda do objeto na contratação, diante da demora na conclusão da inexigibilidade, haja vista que no Termo de Referência e na Justificativa apresentados (fls. 04/09 e 49/51, respectivamente), o material adquirido seria utilizado para que os alunos matriculados no PBVest, programa oficial do Governo do Estado da Paraíba, estudassem para o ENEM 2017. Segundo o edital do programa, lançado pelo Governo do Estado, no Diário Oficial do Estado em 21 de março de 2017, as aulas online ocorreriam aos sábados, no horário das 07h30min às 12h05min, no período de 01 de abril a 12 de novembro de 2017, para os alunos matriculados até 31 de março de 2017, nas 8.000 (oito mil) vagas disponibilizadas, conforme o disposto no Anexo I do referido edital. Além do mais, no item 4 do mesmo, relativo às vagas, há a informação de que seriam entregues materiais físicos para acompanhamento das aulas, o que não pôde ser feito com este material adquirido através da inexigibilidade em análise, haja vista que o contrato foi assinado em 11 de setembro de 2017, o que ratifica o argumento da perda do objeto.

Em seguida, os autos foram remetidos a este Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.



É o relatório. Passo a opinar.

A licitação é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, ou seja, a que melhor atenda ao interesse público dentre as ofertadas pelos particulares que com ela desejam contratar, conferindo, assim, oportunidade a qualquer interessado, desde que devidamente habilitado, a participar do certame.

Previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Brasileira e disciplinado pela Lei nº 8.666/93, o procedimento licitatório constitui uma regra imposta pela Carta Magna ao Administrador Público para celebração de contratos visando à aquisição de bens e serviços.

Dessa maneira, a licitação representa uma obrigação do administrador. Sua importância se dá na medida em que é através dela que se obtém não apenas a proposta mais vantajosa para a Administração, mas também se abre a possibilidade para que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a concretização do princípio da isonomia. Além disso, contribui para garantir a moralidade e a lisura dos atos e procedimentos da Administração Pública.

Contudo, embora a regra seja licitar, a Lei Geral de Licitações apresenta hipóteses em que se permite ao Poder Público celebrar ajustes diretamente com o particular, independentemente da realização do procedimento licitatório, desde que se enquadrem nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade, previstas nos artigos 24 e 25 da referida lei.

No presente caso, verifica-se que a Secretaria de Estado da Educação contratou o fornecimento de bens de forma direta, mediante procedimento de Inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, I, da Lei nº 8.666/93.

Por oportuno, cumpre mencionar que, considerando a necessidade de unificação dos requerimentos de documentos e ordenamento para os trâmites processuais a serem adotados pelos Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, quando do encaminhamento de processos de licitação, contratos, convênios e congêneres para o exame e emissão de Parecer Jurídico pela PGE/PB e para concessão de Registro pela CGE/PB, editou-se a Instrução Normativa Conjunta nº 001/2016/PGE/SEA/CGE, firmada entre a Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, a Secretaria de Estado da Administração e a Controladoria Geral do Estado da Paraíba.

Neste sentido, dentre outros aspectos, o aludido ato normativo estabelece, na Seção III, os dispositivos atinentes à Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, prescrevendo o seguinte:

Art. 14. Os processos que versem sobre Inexigibilidade de Licitação serão instruídos com os seguintes documentos:



I – Requisição/solicitação do órgão ou entidade com a descrição do objeto/serviço, a motivação expressa e as justificativas das razões que levaram a escolha do fornecedor para a aquisição do bem ou executante para a contratação do serviço;

II – Autorização do Ordenador de Despesa;

III – Justificativa da contratação por inexigibilidade, com o adequado enquadramento da circunstância fática às hipóteses previstas no art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93;

IV – Apresentação de comprovação de exclusividade através de atestado fornecido pelo Órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes, em validade (art. 25, inciso I da Lei nº 8.666/93);

V – Proposta de preço do fornecedor exclusivo;

VI – Termo de Referência ou Projeto Básico;

VII – Comprovação da inviabilidade de competição;

VIII – Razão da escolha do fornecedor;

(...)

XI – Reserva orçamentária total e atualizada, e quando for parcial, deverá obrigatoriamente ser acompanhada de declaração orçamentária, pela qual o Órgão assegure o cumprimento contratual do valor remanescente no exercício financeiro seguinte;

XII – Minuta de Contrato, nos termos do artigo 55, da Lei nº 8.666/93;

(...)

Parágrafo único. A justificativa do preço deverá ser devidamente comprovada através de juntada de:

a) Notas fiscais ou contratos celebrados entre o fornecedor e algum órgão da Administração Pública ou ente fornecedor e particular que comprove que o preço é o habitualmente cobrado pelo fornecedor, de modo a comprovar que o preço de mercado (evitando superfaturamento); ou

b) Planilha de formação de preço, quando se tratar de produto/serviço novo.



No caso em apreço, após a análise da documentação pertinente, o Órgão Auditor identificou, na Inexigibilidade de licitação nº 05/2017, a existência de irregularidades, sobre as quais se abordará nos itens abaixo.

Quanto à assinatura pela mesma pessoa de documentos (solicitação para aquisição de livros, Termo de Referência, Justificativa da Inexigibilidade, Justificativa da escolha do Material) pela mesma pessoa (itens 4.1 e itens 4.9), o gestor sustentou que:

- a) como Gerente Executivo de Educação Profissional, em conformidade com as funções atribuídas ao cargo, o Sr. Antônio Américo Almeida Falcone é o responsável pela requisição do material (fl. 10), emissão do Termo de Referência (fls. 04/09), da Justificativa de escolha do material (fls. 52/55) e Justificativa de inexigibilidade (fls. 49/51);
- b) mediante a Portaria nº 1.108 (fls. 104/107), a Secretaria de Estado da Educação designou a constituição da Comissão de Avaliação do Livro Didático e Paradidático, responsável pela avaliação e análise da adequação de todo material didático adquirido pelo órgão, sob a presidência do Gerente citado na alínea anterior;
- c) após análise dos aspectos pedagógicos e didáticos, respectivamente, pela referida Comissão e pela Secretaria Executiva da Gestão Pedagógica da Secretaria de Estado da Educação da Paraíba, restou constatada a conformidade do produto e a necessidade de aquisição de material complementar para a preparação dos estudantes para o Exame Nacional de Ensino Médio;
- d) segundo o Manual de Compras Diretas do TCU, cabe ao setor requisitante, demonstrar os motivos da necessidade da aquisição, a partir de uma justificativa que abranja aspectos técnicos, fáticos e de direito.

Todavia, a Auditoria não acatou a sobredita argumentação, baseando-se nos seguintes fundamentos:

- a) *“a escolha do material e da empresa a ser contratada foram feitas antes da análise dos setores competentes, bastando ver, numa análise temporal, que o termo de referência e a solicitação do material, foram produzidos em fevereiro de 2017 e a justificativa da inexigibilidade e a justificativa para a escolha do material foram produzidos em março de 2017”;*
- b) *“convém destacar que a segregação de funções é o princípio básico de todo sistema de controle interno. O princípio da segregação das funções, como corolário do princípio da moralidade, determina fundamentalmente a separação de funções incompatíveis entre si”;*



c) “O Tribunal de Contas da União decidiu que se deve observar o princípio da segregação de função, de modo que não seja atribuída à mesma pessoa funções de gestão e avaliação (Acórdão nº 2749/2008 – TCU – 2ª Câmara)”.

O fato de o Gerente Executivo de Educação Profissional ser a um só tempo o responsável pela requisição do material (fl. 10), emissão do Termo de Referência (fls. 04/09), da justificativa de escolha do material (fls. 52/55) e justificativa de inexigibilidade (fls. 49/51), bem como Presidente da Comissão de Avaliação do Livro Didático e Paradidático (fls. 104/107), ao ver desta Representante Ministerial não parece caracterizar ofensa ao princípio da segregação de funções.

Considerado como princípio de controle interno administrativo, a segregação de funções deve pautar as rotinas administrativas relacionadas aos processos de execução de despesas públicas.

De acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal¹, temos que:

Princípios de controle interno administrativo

3. *Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como:*

(...)

*IV. segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a **separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização**, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;*

Importa dizer que um mesmo servidor ou agente público não pode concentrar em si mesmo todas as etapas do processo de execução das despesas (autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização).

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União evidenciou a incidência da aplicação do princípio da segregação de funções no controle das despesas públicas, no Acórdão nº 2.507/2007-TCU-Plenário, conforme se extrai do trecho abaixo:

¹ _____. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>. Acesso em: 10/10/2019.



5.2 [...] as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas.

Além disso, no Acórdão nº 5.840/2012-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União ressaltou que:

63.9. dar ciência à Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia, nos termos da Portaria-Segecex nº 13/2011, que:

(...)

g) deve-se evitar a nomeação de mesmos servidores para atuar nos processos de aquisição, como requisitante, membro de comissão de licitações, fiscal de contrato e responsável por atestar a prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções;

Assim, *in casu*, com as devidas *vênias* ao entendimento da ilustre Auditoria, não se considera configurado descumprimento do princípio da segregação de funções, mas o desempenho de atribuições condizentes com as atividades padrão do cargo de Gerente Executivo de Educação Profissional.

Com relação à eiva sobre a minuta do contrato, o gestor informou que encaminhou a Minuta do Contrato (fls. 111/117), assim como a Nota Técnica nº 962/2017 (fls. 118/135) e o Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Estado nº 1214/PGE-2017, opinando pela regularidade do procedimento.

Ora, conforme destacado pela Auditoria, tanto a citada Nota Técnica, quanto o referido Parecer Jurídico, dizem respeito à possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade da licitação, em observância ao art. 38, inciso VI da Lei nº 8.666/93. No entanto, a eiva apontada engloba o disposto no parágrafo único deste mesmo artigo, de forma que a documentação apresentada pelo gestor não afasta a exigência imposta, relativamente à minuta contratual ser previamente examinada e aprovada por assessoria jurídica da Administração.

Assim, cabe aplicação de multa ao gestor, com fulcro no art. 56, II, da lei Orgânica desta Corte (LC 18/93), bem com recomendação no sentido de evitar a repetição da vertente falha.

No que refere à ausência de justificativa de preços o gestor alegou que a tal justificativa se encontrava nos autos (fls. 2 e 3), além da declaração da MVC Editora (fls. 136), cujo texto explica que, por se tratar de primeira venda do material a ser adquirido pela Secretaria da Educação, não havia outras notas fiscais, contendo preços antes praticados, porém, havia sido concedido desconto de 20% sobre o preço de capa, conforme estabelecido na Instrução Normativa IN/MARE 02/1998.



Entretanto, conforme verificado pela Auditoria, o mencionado documento (fls. 2 e 3) se constitui em mera proposta da empresa.

Com relação à matéria, importa recordar o disposto no parágrafo único do art. 14 da Instrução Normativa Conjunta nº 001/2016/PGE/SEA/CGE, anteriormente reproduzida. Com efeito, em se tratando de produto novo, como indicado pela própria norma, caberia a apresentação de planilha de formação de preço, a qual foi elaborada pela MVC Editora, porém, em data bastante posterior à data da proposta de preços.

Neste diapasão, vale recordar o trecho do relatório técnico (fls. 293/294), quando da abordagem da eiva, senão vejamos:

A documentação presente aos autos já demonstra, por si só, que a escolha do material e da empresa a ser contratada foi feita antes da análise dos setores competentes, bastando ver, numa análise temporal, que o termo de referência e a solicitação do material, que já trazem a indicação da MVC Editora, foram produzidos em fevereiro de 2017 e a justificativa da inexigibilidade e a justificativa para a escolha do material foram produzidos em março de 2017. No mesmo sentido, a proposta de preços presente às fls. 02/03, que foi produzida em 27 de março de 2017, tem o valor exato da reserva orçamentária indicada à fl. 66, datada de 19 de maio de 2017, e esta já traz a indicação de que é “destinada para aquisição de coleção revisa ENEM”.

*No caso em tela **não houve pesquisa de mercado** e não foi apresentada uma justificativa de preços, mas apenas uma composição para justificar a contratação pelo preço apresentado pela MVC Editora.*

Conforme se observa nas datas dos documentos presentes às fls. 02/03, a proposta da MVC Editora é de 27 de março de 2017, mas a declaração da editora sobre o objeto adquirido ser a primeira venda do material, é datada de 25 de maio de 2017 (fl. 256), sendo, portanto, posterior àquela. Do mesmo modo, a própria planilha de composição de preços (fls. 257/260), que é datada de 29 de maio de 2017.

Interessante notar que, em caso similar, no Acórdão nº 06803/2010 do Tribunal de Contas da União, foram enumeradas considerações emitidas pelo Órgão de Instrução da citada Corte de Contas, *in verbis*:

“7.3. análise

7.3.1. a pesquisa de preços de mercado, mesmo nas contratações diretas não é uma faculdade, conforme se depreende da legislação e



da jurisprudência do TCU, conforme Acórdão 4953/2009 - TCU - 1ª Câmara, verbis:

‘1.5.1.4. doravante proceda à adequada pesquisa de preços de mercado, ao adquirir bens por meio de contratação direta, nos termos do art. 15, inciso V e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, apresentando ainda a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, nos termos do art. 26, parágrafo único, incisos II e III, do referido diploma legal’;

*7.3.2. a alegação dos responsáveis de que não há mercado formal e legal para obras de distribuição exclusiva e, por isso, não haveria como proceder a pesquisa de preços determinada pela Lei 8.666, de 1993, não procede uma vez que **mesmo havendo apenas um distribuidor exclusivo no Tocantins, a Seduc/TO poderia realizar pesquisa de preços com distribuidores de outras praças próximas, como Goiânia e Brasília, a fim de se constatar se o distribuidor do Tocantins estava praticando preços excessivos.***

*7.3.3. **outra possibilidade seria pesquisar preços junto a outros órgãos públicos, como Secretarias de Educação de outros estados;** esta prática é, inclusive, recomendada pelo TCU conforme Acórdão 2960/2003 – TCU – 1ª câmara:*

‘9.2.8. faça constar dos processos referentes a contratações por inexigibilidade de licitação a justificativa do preço exigida pelo art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive com consulta a outros órgãos, de modo a verificar o preço praticado no âmbito da Administração Pública para o mesmo produto ou serviço’;

7.3.4. a pesquisa de preços em outros órgãos públicos é apoiada também por doutrinadores como Jacoby Fernandes que em sua obra, Contratação Direta sem Licitação, 8ª ed., pág. 667, preleciona que:

‘A melhor jurisprudência inclina-se por abandonar a pretensão de considerar o preço praticado na iniciativa privada, passando a ter em linha diretiva preços praticados nos órgãos públicos’.

7.3.5. assim, não assiste razão aos responsáveis quanto à inexistência de pesquisas de preços, pois ressalvadas as hipóteses de exclusividade absoluta demonstradas nos autos, a Seduc/TO poderia ter realizado uma pesquisa junto a outros distribuidores, mesmo sendo de outra região, ou junto a outros órgãos públicos, com vistas a cumprir o determinado pela lei 8.666, de 1993 e a aferir se os preços praticados no Tocantins estavam excessivos ou não. (Acórdão nº 6803/2010 – TCU – 2ª Câmara)’.

Mais adiante, no bojo da decisão do processo acima em destaque, o Exmo. Relator do feito, o Exmo. Conselheiro André Carvalho, assim se manifestou:



*“6. Como bem anotou a unidade técnica em seu parecer, apesar de os fornecedores de material didático terem sido contratados em função de exclusividade relativa, **nada impedia a Seduc/TO de efetuar pesquisa de preços em outras praças, ou até mesmo em outros órgãos públicos, já que os livros adquiridos no âmbito do mencionado programa educacional têm distribuição em todo o território nacional.** E, nesse sentido, cai por terra a argumentação apresentada pelos defendentes de que a mera exclusividade do fornecedor constituiria obstáculo à realização de tal pesquisa, mesmo porque o próprio art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993 assim dispõe:*

(...) omissis”

Com efeito, a justificativa de preços se caracteriza pela realização prévia de pesquisa de preços, a qual servirá de parâmetro para o Poder Público verificar a razoabilidade do preço contratado, além de lhe permitir ter a noção dos preços praticados no mercado, de modo a assegurar o cumprimento dos princípios da economicidade e da eficiência.

Sendo assim, tal eiva reforça a irregularidade da contratação direta em debate, dando azo inclusive a dúvidas acerca da efetiva razoabilidade do preço contratado e da própria contratação.

Em relação à fonte de recursos ser apresentada após a solicitação da contratação e ao termo de referência produzido antes da justificativa do material, o gestor alegou que a sistemática adotada pela Secretaria de Estado da Educação não acarreta prejuízo ao erário, de forma que os documentos relativos à reserva orçamentária e ao termo de referência estão inseridos nos autos do procedimento licitatório, paralelamente à fase de formalização contratual (fls. 04, 09, 66).

Neste ponto específico, o Órgão de Instrução detectou a inversão na ordem de feitura dos atos administrativos que, associados às demais irregularidades apontadas, conduzem a suspeita de direcionamento na contratação da MVC Editora.

Com efeito, causa, no mínimo, estranheza o fato de o termo de referência (fls. 04/09), já contendo indicação da MVC Editora, anteceder a justificativa de escolha do material (fls. 252/255) e a justificativa de inexigibilidade (fls. 49/55). Portanto, este *Parquet* entende pela permanência das eivas.

Dentro deste contexto, também convém endereçar ao atual gestor que, em procedimentos futuros, observe a sequência de atos administrativos enumerados no art. 14 da Instrução Normativa Conjunta nº 001/2016/PGE/SEA/CGE.



Quanto à ausência do projeto básico ou termo de referência com definição clara do objeto, com o fito de demonstrar a inviabilidade de competição, o gestor anexou a Declaração de Exclusividade, emitida pela Câmara Brasileira do Livro.

Entretanto, a Auditoria manteve a eiva, por considerar ausente a definição clara do objeto no Projeto Básico ou Termo de Referência, o que impediu de se verificar se o objeto possui características únicas que o torne singular, de modo que *“apenas ele poderá atender às necessidades da Administração, afastando-se, por consequência, a presença de produtos similares aptos a satisfazer às finalidades objetivadas, apontando ainda para a inexistência de mercado competitivo”*.

Com esteio em preocupação análoga à expressa pela Auditoria, este *Parquet*, mediante cota (fls. 197/200) pugnou pela citação do gestor responsável, a fim de que demonstrasse em que medida *“restaria prejudicada a satisfação do interesse público se houvesse a contratação de outra editora que não a MVC LTDA., ou seja, quais as razões específicas que justificam ser a mencionada editora a única a bem atender os interesses da administração”*.

Instado a se manifestar, o defendente apresentou os esclarecimentos insertos às fls. 211/222.

Em contrapartida, às fls. 280/281, o Órgão de Instrução enfatizou que o item em discussão se atine à ausência de definição clara do objeto, o que obstou a verificação de inviabilidade de competição para o produto a ser adquirido. Ademais, outras considerações foram relatadas pela Auditoria, a saber:

Não há, nas justificativas para a contratação, nenhuma análise do material em si, que possa indicar as características únicas que o tornem singular, ou qualquer outra análise do quantitativo do material em relação à sua destinação ou à quantidade de alunos e professores que receberiam o material, a ponto de afastar a contratação através de procedimento licitatório.

Ora, não restou comprovado que, para que sejam seguidas as inovações trazidas pelo ENEM, em 2009, como a definição de áreas de conhecimento, cuja avaliação é medida a partir do efetivo conhecimento dos componentes curriculares (disciplinas) específicos relacionados à cada área particularmente, conforme o quadro apresentado pela defesa à fl. 215, de que todo o material tenha de ser adquirido de uma única empresa. Além do mais, não houve nenhuma análise do conteúdo do material adquirido, nem mesmo uma análise da matriz das obras, haja vista serem todos da primeira edição.

A existência de uma carta de exclusividade não deve, por si só, ser fundamento para aquisição de uma obra, através de inexigibilidade de licitação, haja vista que o caput do artigo 25 da lei 8.666/93 trata de “inviabilidade de competição”, e as justificativas apresentadas levaram em consideração outros



elementos diversos para a contratação, além da carta de exclusividade e da inclusão de todas as disciplinas obrigatórias que são exigidas pelo ENEM, conforme imagem abaixo, presente em documento encaminhado pela defesa à fl. 255. [...]

Convém ressaltar que a previsão contida no art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93 deve ser entendida do ponto de vista de qual a resolução técnica determinado produto poderá representar no atendimento da necessidade de interesse público. Assim, não se visa o produto em si, mas qual diferencial detém aquele produto que afasta a escolha por outros existentes no mercado com características, funcionalidades ou soluções similares. Denota dizer que as características especialíssimas daquele produto indispensáveis ao eficaz atendimento do interesse público acarretam a inviabilidade de outros competidores.

Ao perscrutar os autos, é possível constatar que, na justificativa da escolha do material, o Sr. Antônio Américo Falcone de Almeida, Presidente da Comissão de Avaliação do Livro Didático da Secretaria de Estado da Educação:

- a) Traçou um comparativo entre, pelo menos, cinco fornecedores de material didáticos sobre o ENEM, disponíveis em Editoras (fls. 253/254);
- b) Esclareceu a razão pela qual descartou materiais disponíveis na internet, visto não possuírem o número internacional padronizado (ISBN), obrigatório na editoração de livros;
- c) Encerrou o documento, elencando outros fatores de suma relevância (fls. 255), identificados quando na análise do material, que convergiam para o objetivo almejado com a contratação (disponibilizar recursos que auxiliem professores e alunos no Curso Pré-vestibular Social do Governo do Estado – PBVest e no Projeto de Aulas de Revisão do 3º ano do Ensino Médio).

No que concerne à análise do quantitativo do material em relação à sua destinação ou à quantidade de aluno e professores que receberiam o material, este *Parquet* constatou a presença do Edital nº 006/2017 – PBVEST (fls. 140/142), referente ao processo seletivo de ingresso no Projeto PBVest, prevendo o total de 8.000 vagas, assim como o mapa de distribuição das escolas (fls. 143). À primeira vista, trata-se de uma quantidade razoável de alunos a serem contemplados, especialmente, porque abrange todo o âmbito do Estado da Paraíba.

A respeito do questionamento sobre a aquisição de todo material com uma única empresa, alguns fatores devem ser tomados em consideração.

Primeiro, há de se atentar para o fato de que, em se tratando da especificidade do objetivo proposto pela Administração Pública, qual seja, preparação dos alunos para o ENEM, acaso os livros fossem adquiridos separadamente, prejudicaria a metodologia de ensino como um todo, pois cada editora dispõe do conteúdo programático



de forma diferente, sem olvidar que o material de outros fornecedores não englobava diversos componentes curriculares (sociologia, filosofia, interpretação textual e análise lingüística, inglês, espanhol), indispensáveis e exigidos na referida prova.

Com respaldo nos dados dispostos nos autos, é possível notar que o material de outros fornecedores não englobava diversos componentes curriculares (sociologia, filosofia, interpretação textual e análise lingüística, inglês, espanhol), indispensáveis e exigidos na referida prova. Além disso, conforme consta no quadro encartado na justificativa de escolha (fls. 253/255), somente a MVC Editora contava com ferramentas áudio-visual (Vídeo Aulas, Tradução em Libras, CD-Rom com simulador de questões do ENEM e Portal), almejadas pela gestão, inclusive, no intuito de propiciar à inclusão de determinada gama de alunos detentores de deficiência visual.

Cumprido realçar, contudo, que o comparativo traçado pelo gestor foi bastante restrito, precipuamente, levando-se em consideração a quantidade de material atualmente disponível em todo o território nacional, contemplando a mesma gama de disciplinas exigidas pelo ENEM, o qual, diga-se de passagem, é uniforme e indistintamente aplicado aos alunos do ensino médio brasileiro.

Neste diapasão, esta Representante Ministerial entende pela manutenção da eiva, uma vez que não restou devidamente comprovada nos autos a inexistência de produtos similares propícios a atender a citada necessidade da Administração Pública.

No que tange às incongruências atinentes à quantidade de CD-ROM com vídeos aulas e simulador de questão, posteriormente retificadas no ato de formalização do Contrato nº 068/2017, infere-se aquisição em menor quantidade do citado material, em comparação ao previsto no Termo de Referência. Ademais, não restou consignado no contrato o disposto anteriormente no item 14.1 do Termo de Referência, com relação à quantidade de aulas, de questões, material didático do professor, formação de 8 horas presenciais para formação dos professores, bem como dos dois simulados anuais.

Assim sendo, esta Representante Ministerial se coaduna com o entendimento técnico pela persistência da eiva.

Quanto à falta de informações sobre a contratação no sítio oficial do PBVest, o gestor sustentou que, no site oficial do PBVest, não há qualquer menção ao material didático adquirido na inexigibilidade ora em comento, porque, em cumprimento ao Edital nº 006/2017 (fls. 156/157), o material a ser entregue ao alunado do Programa PBVest era distinto, compreendendo resumos criados por professores em forma de TD (trabalho dirigido), apostilas Revisa Enem PBVest, disponíveis por reprodução xerográfica e distribuídas nas escolas, durante as aulas que transcorreram no período e horário previsto no citado instrumento editalício, conforme esclarecimentos constantes nos documentos às fls. 139 e 237.

Ao mesmo tempo, o gestor afirmou que o material didático da MVC Editora seria utilizado pelos alunos da Rede Pública de Ensino, durante o ano letivo de 2018, bem



como que teriam sido entregues às escolas elencadas no Mapa de Distribuição (fls. 143), anexo ao Termo de Referência.

Quanto às vídeos aulas, o gestor informou que a disponibilização de livros didáticos e de CD-ROM com vídeos-aula aconteceria em caráter complementar e alçaria os alunos matriculados no curso pré-vestibular e do 3º Ano do Ensino Médio, durante o ano letivo de 2018.

Por outro lado, o Edital nº 006/2017, publicado no Diário Oficial do Estado em 21 de março de 2017, do Programa Social do Governo do Estado da Paraíba, apenas formalizou as matrículas dos alunos interessados em participar do curso pré-vestibular social do Governo do Estado da Paraíba para aulas *on line* em tempo real, via streaming com material didático próprio, elaborados por seus educadores no modelo “apostilas”, disponíveis por reprodução xerográfica.

Dentro deste contexto, importa registrar que, segundo o documento insertos às fls. 237, a empresa Media 4Alls Soluções Tecnológicas, sagrada vencedora de Pregão Presencial, mediante Contrato nº 075/2013, tornou-se responsável pela: criação do portal PBVest; transmissão de aulas em tempo real; disponibilização de resumos criados por professores em forma de TD (trabalho dirigido); disponibilização de vídeos aulas transmitidas em tempo real, editadas e inseridas no portal PBVest; canal, por meio de email, para os alunos tirarem dúvidas com os professores.

Pois, a respeito desse pontos, dada a relevância do objeto contratual e o elevadíssimo valor correspondente à respectiva contratação, entende-se ser o caso de posterior envio dos presentes autos à Auditoria, para fins de exame da real eficácia e eficiência decorrente da contratação, ou seja, se efetivamente perseguidos e atingidos os objetivos tidos pela administração estadual como justificadores da aquisição do vertente material didático.

A importância de tal exame exsurge inclusive para que seu resultado possa ser levado em consideração na prestação de contas anual do titular da Secretaria Estadual da Educação contratante, bem assim nas contas anuais do Chefe do Executivo Estadual, já que se trata de matéria relacionada a diretrizes pertinentes ao desenvolvimento da educação no âmbito do Estado da Paraíba.

No tocante à demora na conclusão da inexigibilidade, esta Representante Ministerial entende que não há que se falar de perda do objeto contratado, se efetivamente houve a entrega do material didático. Afinal, ainda que não tenha sido distribuído no ano letivo de 2017, poderia ser utilizado pelo alunado no ano posterior.

Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público de Contas pela:



1. **Irregularidade do procedimento Inexigibilidade de licitação nº 05/2017**, promovido pela Secretaria de Estado da Educação (SEE), **bem como do contrato dela decorrente** (Contrato nº 068/2017);
2. **Aplicação de multa à autoridade superior responsável pela vertente contratação direta, Sr. Aléssio Trindade de Barros**, por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
3. **Recomendação** endereçada ao atual titular da Secretaria Estadual da Educação no sentido de que, em procedimentos futuros, observe a sequência de atos administrativos enumerados no art. 14 da Instrução Normativa Conjunta nº 001/2016/PGE/SEA/CGE, bem como confirar estrita observância às normas consubstanciadas na Lei 8666/93;
4. **Envio posterior dos presentes autos à Auditoria**, para fins de exame da real eficácia e eficiência decorrente da contratação em causa, ou seja, se efetivamente perseguidos e atingidos os objetivos tidos pela administração estadual como razões justificadoras da aquisição do vertente material didático Revisa ENEM;
5. **Disponibilização dos presentes autos ao Ministério Público do Estado**, comunicando-o acerca das irregularidades neles constatadas, para fins de ciência e adoção das medidas que entender cabíveis, à vista de suas competências.

É o Parecer.

João Pessoa, 02 de dezembro de 2019.

ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba



MPC·PB
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DA PARAÍBA

rfctb