



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

PROCESSO:	764/2020
UNIDADE JURISDICIONADA:	Secretaria de Estado da Educação – SEDUC
SUBCATEGORIA:	Edital de Licitação
ASSUNTO:	Pregão Eletrônico n. 054/2020, visando o registro de preços para futura e eventual aquisição de livros paradidáticos e material pedagógico, destinados à composição do acervo das bibliotecas escolares e para distribuição gratuita aos estudantes do estado de Rondônia
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Concomitante
DATA PREVISTA PARA A SESSÃO:	17/03/2020 ¹
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$61.850.833,35 ²
RESPONSÁVEIS:	Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu – Secretário de Estado da Educação (CPF nº 080.193.712-49); Márcio Rogério Gabriel – Superintendente da SUPEL (CPF nº 302.479.422-00); Maria do Carmo do Prado – Pregoeira (CPF nº 780.572.482-20)
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

1.

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

INTRODUÇÃO

Trata-se de análise da legalidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 054/2020/SUPEL/RO², deflagrado pela Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL, a pedido da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC, tendo por objeto a formação de Registro de Preços para futura e eventual aquisição de livros paradidáticos e

¹ Aviso de adiamento - ID 871125.

² Valor estimado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

material pedagógico, destinados à composição do acervo das bibliotecas escolares e para distribuição gratuita aos estudantes do Estado de Rondônia (Procedimento Administrativo nº 0029.488533/2019-10/SEDUC/RO).

HISTÓRICO PROCESSUAL

2. A sessão de abertura do certame estava prevista para ocorrer no dia 17.3.2020, porém, foi suspensa por força da Decisão Monocrática nº 0046/2020/GCFCS/TCE-RO, de 16.3.2020, proferida no Processo nº 770/20, que versa sobre representação formulada em face do presente edital de licitação.

3. Também nestes autos, em manifestação preliminar (ID 871846), a unidade técnica concluiu, dentre outras propostas, pela concessão de tutela inibitória com o fim de determinar a suspensão do procedimento licitatório e a audiência dos responsáveis para que, querendo, apresentassem suas razões de justificativas em face das irregularidades inicialmente apontadas, quais sejam:

De responsabilidade do Sr. Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu (ordenador de despesa/assinou o termo de referência), Secretário de Estado de Educação (CPF: 080.193.712-49), por:

a) indicar, no item 3.3 do termo de referência, itens sem a respectiva justificativa para os quantitativos estimados (itens 43, 45, 47 e 49), os quais totalizam 2.286 livros, infringindo o art. 15, §7º, II da Lei n. 8666/93;

b) exigir, no item 9.2.2 do termo de referência, o reconhecimento de firma nos atestados de capacidade técnica emitidos por pessoa de direito privado, restringindo a competitividade do certame e violando o art. 3º, I e art. 30 da Lei n. 8666/93;

c) indicar, no item 3.3 do termo de referência, título, autor e editora, sem a devida justificativa técnica correspondente, com relação a 16 itens (itens 10, 11, 12, 13, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49), infringindo o art. 3º, §1º, I c/c art. 7º, I, §5º da Lei n. 8666/93.

4. Em seguida, por meio do Despacho de fls. 204/205 (ID 872602), o relator levou em consideração que o certame estava suspenso por força da Decisão Monocrática nº 0046/2020/GCFCS/TCE-RO, proferida no Processo nº 770/2020 (ID 871774), e determinou a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

5. Ato contínuo, o Ministério Público de Contas através do Parecer nº 0146/2020-GPETV (ID 876038), acompanhou *in totum* a manifestação técnica e opinou pela manutenção da tutela inibitória de urgência e chamamento dos responsáveis para apresentação de justificativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

6 Com a DM 057/2020-GCFCS/TCE-RO (ID 877308), comungou o relator com a conclusão técnica e ministerial e manteve o certame suspenso até ulterior manifestação desta Corte, determinando a notificação dos responsáveis para apresentação de defesa em face das irregularidades evidenciadas na análise dos autos.

7 Na sequência, foram **apensados** a estes autos as **representações n. 647/20 e 770/20** (certidão de ID 881293).

8 É importante consignar que o processo n. 647/20 foi arquivado, sem análise do mérito por ausência de pressupostos processuais. Já no processo n. 770/20 não houve análise técnica inicial, sequer abertura de contraditório. Fato esse que ensejará a análise conjunta de dois processos (atual e a representação 770/20) de fases processuais distintas.

9 No que tange às impropriedades verificadas nos presentes autos foram devidamente notificados Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, Secretário de Estado da Educação (mandado de audiência n. 34/20 – 2ª Câmara), Márcio Rogério Gabriel, Superintendente da SUPEL (Ofício n. 190/2020-D2ªC-SPJ), Maria do Carmo Prado, Pregoeira da Supel (Ofício n. 191/2020-D2ªC-SPJ), apresentaram justificativas por meio dos documentos n. 2239/20 (ID 881240) e 2193/20 (ID 880471), respectivamente, as quais serão objeto de análise neste relatório conclusivo.

3.

ANÁLISE TÉCNICA

10 Conforme relatado no item acima, a presente análise terá por objeto não apenas as questões discutidas nestes autos e apontadas no relatório de ID 871846, mas também as questões ventiladas na representação n. 770/20 (apensado a estes autos em atenção à Decisão 00046/20-GCFCS).

11 Entretanto, é importante deixar claro que o processo 770/20 ainda não teve análise inaugural e, portanto, o presente relatório será dividido em dois grandes tópicos: um para tratar da análise das justificativas apresentadas em relação às impropriedades apontadas nestes autos (relatório de ID 871846) e outro para tratar da análise inaugural da representação objeto dos autos 770/20.

12 Ou seja, a presente análise, ainda não será conclusiva, haja vista a distinção de fases dos dois processos que tramitam em conjunto.

3.1. Da análise conclusiva das impropriedades apontadas no relatório de ID 871846.

13 O presente tópico trará a defesa apresentada por cada um dos agentes apontados como responsáveis em relação a cada imputação feita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

3.1.1. Da defesa apresentada por Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, Secretário de Estado da Educação (ID 881240)

3.1.1.1 Referente ao item II, a, da DM n. 0057/2020/GCFCS/TCE-RO:

- a) **Violação do art. 15, §7º, II, da Lei Federal n. 8666/93**, em razão da ausência justificativa técnica para a aquisição dos livros paradidáticos e os seus quantitativos dispostos nos itens 43, 45, 47 e 49, os quais totalizam 2.286 livros;

- Defesa apresentada:

14. No Ofício nº 5859/2020/SEDUC-ASSEJUR (doc. 2239/20), Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, informa que por equívoco, a Gerência de Educação Básica da Secretaria de Estado da Educação não juntou aos autos do processo licitatório (nº 0029.488533/2019-10), **as justificativas técnicas para a aquisição dos livros paradidáticos e seus quantitativos dispostos nos itens 43, 45, 47 e 49**, os quais totalizam 2.286 livros. Porém, a referida justificativa já foi juntada aos referidos autos, conforme documentos anexos.

15. Na documentação apresentada, consta despacho assinado pela gerente de educação, Rosane Magalhães, em que restou esclarecido que o Governo do Estado de Rondônia solicitou aquisição do material paradidático para os 8ª anos do Ensino Fundamental da rede pública estadual em atenção às necessidades da SEDUC/Gerência de Educação Básica, para ofertar condições de um trabalho pedagógico diferenciado com foco na proficiência dos estudantes a serem avaliados pelo Sistema de Avaliação Básica - SAEB em 2021.

16. Disse que a aquisição tem como objetivo a preparação para as avaliações externas 2021, e o material, por contemplar os conteúdos da base dos referidos componentes, foi inserido no processo de licitatório.

17. Nessa aquisição houve a necessidade de inserir todos os professores de língua portuguesa e matemática ministrantes de aula no específico ano de ensino, totalizando 2.286 livros, sendo que o total de professores é 1.143, os quais utilizarão um livro por semestre, totalizando, assim, 2.286 exemplares a serem adquiridos, conforme planilhas (0011235342) e (0011235348).

- Análise:

18. Acerca da justificativa técnica para a aquisição do total de 2.286 livros referentes aos itens 43, 45, 47 e 49, esclarece a gerente de educação, Rosane Magalhães, que houve a necessidade de adquirir livros em conformidade com o quantitativo de professores ministrantes de língua portuguesa e matemática, num total de 1.143. E tendo em conta que será um livro por semestre, o total de livros a serem adquiridos será de 2.286 livros.

19. Os jurisdicionados anexaram planilhas com a relação dos professores que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

lecionam matemática e português na 8ª série do ensino fundamental (pags. 6/17; 31/42; ID 881240), num total de 1.147 professores.

20. Consta na pág. 30 do ID 881240 o parecer pedagógico sobre as coleções “Diálogo com a língua portuguesa” e “Diálogo com a matemática” que se refere aos itens 43, 45, 47 e 49.

21. Diante das informações, entendemos atendida a determinação do item II, a, da DM n. 0057/2020/GCFCS/TCE-RO.

3.1.1.2. Referente ao item II, b, da DM n. 0057/2020/GCFCS/TCE-RO:

b) **Ofensa ao art. 3º, I, e art. 30 da Lei Federal n. 8666/93**, haja vista a descabida exigência (ausência de previsão legal) do reconhecimento de firma nos atestados de capacidade técnica emitidos por pessoa de direito privado, resultando em cerceamento da competitividade do certame, afastando a Administração da eventual proposta mais vantajosa;

-Defesa apresentada:

22. O Secretário de Estado da Educação informa que já foi elaborada errata retificando o termo da exigência constante no subitem 9.2.2, do Termo de Referência. Salienta que a mesma está em conformidade com o art. 6º, da Orientação Técnica nº 001/2017/GAB/SUPEL, que foi alterada pela Orientação Técnica nº 002/2017/GAB/SUPEL, também citada no texto do TR, a qual manteve tal exigência, no entanto, sem ensejar a inabilitação, conforme documento em anexo.

- Análise:

23. Em análise preliminar observou a unidade técnica que a previsão contida no item 9.2.2 do termo de referência ao tratar das exigências de qualificação técnica, continha requisitos não razoáveis, devendo ser aperfeiçoada para melhor atender aos interessados.

24. Na documentação n. 2239/20 (pág. 72; ID 881240), o jurisdicionado apresentou cópia da errata do item 9.2.2 do Termo de Referência que trata da qualificação técnica, informando o seguinte:

Onde se lê:

9.2. Da Qualificação Técnica

(...)

9.2.2. O (s) Atestado (s) emitido (s) por pessoa de direito privado deverá (rão) ter firma do emitente reconhecida em cartório competente; o (s) atestado (s) emitido (s) por pessoa de direito público deverá (rão) constar órgão, cargo e matrícula do emitente (art. 6º da OT nº. 001/2017/SUPEL alterada pela OT nº. 002/2017/SUPEL);

Leia-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

9.2. Da Qualificação Técnica

(...)

9.2.2. O (s) Atestado (s) emitido (s) por pessoa de direito privado deverá (rão) constar órgão, cargo e matrícula do emitente (art. 6º da OT nº. 001/2017/SUPEL alterada pela OT nº. 002/2017/SUPEL);

25. Portanto, depreende-se que a retificação da exigência contida no item 9.2.2 do termo de referência atende ao previsto na Lei 8.666/93, art. 30.

3.1.1.3. Referente ao item II, c, da DM n. 0057/2020/GCFCS/TCE-RO:

c) **Afronta ao art. 3º, §1º, I c/c art. 7º, I, §5º da Lei Federal n. 8666/93**, em razão de constar no 3.3 do Termo de Referência, indicação de título, autor e editora, sem justificativa técnica correspondente, com relação a 16 itens (itens 10, 11, 12, 13, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 e 49), caracterizando direcionamento da referida licitando, grave mácula ao caráter competitivo e paridade dos licitantes perante à Administração.

- Defesa apresentada:

26. Neste item o secretário de educação repete a justificativa apresentada para o item “a” da determinação, informando que, por equívoco, a Gerência de Educação Básica da Secretaria de Estado da Educação não juntou aos autos do processo licitatório (nº 0029.488533/2019-10) as justificativas técnicas para a aquisição dos livros paradidáticos e seus quantitativos dispostos nos itens 43, 45, 47 e 49, os quais totalizam 2.286 livros.

27. Na sequência, consta despacho assinado pela gerente de educação, Rosane Magalhães, em que esclareceu que o parecer pedagógico dos itens 10, 11, 13, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 48 e 49, por descuido, não foi inserido no processo.

28. Afirma a gerente que não cabe à Gerência de Educação Básica emitir parecer jurídico, todavia, observa que, como regra, no processo licitatório não se pode definir o objeto indicando ou estabelecendo características ou especificações que poderiam em tese, restringir o caráter competitivo da licitação.

29. No entanto, o processo tem por finalidade a aquisição de livros, sendo necessária uma análise mais minuciosa, tendo em vista que as obras literárias não são, como regra, suscetíveis de registro de marca.

30. Ressalta a gerente que a indicação dos títulos se insere no ato discricionário da Secretaria, pois a proposta de aquisição segue o critério de conveniência, porquanto, as obras foram devidamente analisadas por profissionais da área levando em consideração aspectos como a linha pedagógica, a maneira como o autor(a) conduz os ensinamentos, a formulação do material didático, o saber científico, filosófico e artístico, visando oferecer aos estudantes um ensino de qualidade, indo de encontro a proposta pedagógica.

31. Conclui informando que, em hipótese alguma, a presente licitação tem por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

finalidade burlar o caráter competitivo do processo licitatório, ao revés, foram apresentadas justificativas, pareceres e ainda cotação de empresas distintas.

-Análise:

32 Acerca da justificativa técnica para a aquisição dos itens 10, 11, 12, 13, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 e 49, a gerente de educação, Rosane Magalhães, esclarece que as obras foram devidamente analisadas por profissionais da área levando em consideração, em síntese, aspectos como a linha pedagógica e visando oferecer aos estudantes um ensino de qualidade.

33 Consta na pág. 30 do ID 881240 o parecer pedagógico sobre as coleções “Diálogo com a língua portuguesa” e “Diálogo com a matemática” que se refere aos itens 43, 45, 47 e 49. E nas págs. 67 a 69, parecer pedagógico sobre os itens 10 a 13, e págs. 70 a 71, parecer pedagógico sobre os itens 32 a 35.

34 Aqui é importante ressaltar que a justificativa para indicação de título, autor, obra, deve estar amparada em razões de ordem técnica, motivada e documentada, observando a impessoalidade, mesmo levando em consideração que está inserido na esfera do poder discricionário da Administração Pública a indicação de livros por critério de conveniência.

35 A Administração deve demonstrar que a adoção das especificações busca apenas atender o interesse público, afastadas as predileções pessoais do administrador.

36 Diante das informações, entendemos que os pareceres técnicos juntados aos autos atendem à determinação do item II, c, da DM n. 0057/2020/GCFCS/TCE-RO.

3.1.2. Da manifestação apresentada por Maria do Carmo Prado, Pregoeira, e Márcio Rogério Gabriel, Superintendente da SUPEL (ID 880471)

3.1.2.1. Referente ao item I da DM n. 0057/2020/GCFCS/TCE-RO:

I– **Determinar** ao Superintendente da SUPEL, Senhor Márcio Rogério Gabriel (CPF nº 302.479.422-00), e à Pregoeira daquela Superintendência, Senhora Maria do Carmo do Prado (CPF nº 780.572.482-20), ou a quem lhes venham substituir, que, *ad cautelam*, mantenham suspenso o Edital de Pregão Eletrônico nº 054/2020/SUPEL/RO, **até ulterior manifestação desta Corte de Contas**, sob pena de aplicação da multa prevista no artigo 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, sem prejuízo de outras cominações legais;

- Manifestação apresentada:

37. No ofício nº 485/2020/SUPEL-ÔMEGA (doc. 2193/20: ID 880471), Maria do Carmo Prado e Márcio Rogério Gabriel informam que a licitação em tela foi suspensa no dia 16/03 com divulgação no dia 17/03/2020, a pedido da Secretaria de Estado da Educação - SEDUC/ RO, a qual em sede de resposta a pedidos de impugnação verificou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

a necessidade de uma análise mais criteriosa quanto às disposições contidas no Termo de Referência - Anexo I do Edital em comento, conforme já mencionado no Ofício nº 358/2020/SUPEL-ÔMEGA, protocolado nesse Tribunal no dia 19/03/2020. E até aquela data, o certame continuava suspenso no aguardo de manifestação da Secretaria de Estado da Educação - SEDUC.

- Análise:

38. Em diligência ao site da Supel (<http://www.rondonia.ro.gov.br/licitacao/339341/>), constatamos que o PE nº 54/2020/SUPEL/RO encontra-se suspenso. Conforme *print* abaixo.

Andamento processual

Arquivo	Data	Detalhes	Download
Suspensão	16/03/2020 - 08:30:18	SUSPENSA <i>SINE DIE</i> , considerando a necessidade de uma análise mais criteriosa da Gerência de Compras - GCOM/SEDUC.	 Download
Adiamento	12/03/2020 - 11:13:23	Fica adiada para o dia 17/03/2020 às 10h00min (Horário de Brasília-DF), em razão da necessidade de responder em tempo hábil aos pedidos de impugnação impetrados ao Edital.	 Download
Avisos	02/03/2020 - 12:21:48	AVISO DE ADENDO MODIFICADOR I	 Download
Adendo modificador	02/03/2020 - 12:15:00	ADENDO MODIFICADOR I	 Download
Resposta de Esclarecimento	02/03/2020 - 12:07:23	EXAME DE PEDIDO DE ESCLARECIMENTO I	 Download

3.1.3. Referente ao item III da DM n. 0057/2020/GCFCS/TCE-RO:

III – Determinar à Senhora Maria do Carmo do Prado, Pregoeira da SUPEL (CPF nº 780.572.482-20), que corrija a divergência existente entre o item 2.2 do Edital e o item 16.1 do Termo de Referência, a respeito da vedação da subcontratação e subcontratação parcial, o que deverá ser objeto de retificações quando da republicação do edital levando em consideração as alterações e adequações que se fizerem necessárias;

- Manifestação apresentada:

39. Quanto ao Item III da referida decisão, informam os jurisdicionados que quando da retificação da republicação do Edital – PE 54/2020 - a divergência apresentada entre o item 22 do Edital e o subitem 16.1 do Termo de Referência, será corrigida, bem como a Minuta da retificação do Edital, anterior a sua publicação, será encaminhada a esta Corte de Contas para deliberação.

40. Informam, ainda, que o PE nº 54/2020/SUPEL/RO permanecerá suspenso, até ulterior deliberação desta Corte de Contas.

- Análise:

41. A instrução processual verificou, a existência de divergência entre o item 2.2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

do Edital e o item 16.1 do Termo de Referência, a respeito da vedação da subcontratação e subcontratação parcial. Este fato levou o relator a determinar à Pregoeira Maria do Carmo do Prado a correção e a republicação do edital levando em consideração as alterações e adequações que se fizerem necessárias.

42. Neste quesito, aduzem os responsáveis que a retificação no Edital e no Termo de Referência será realizada. Contudo, não foi juntado aos autos qualquer comprovação do alegado.

43. Desta forma, a elisão da irregularidade está condicionada à efetiva correção dos itens a serem demonstrados no edital a ser publicado.

44. Posto isto, mantém-se inalterada a situação com relação a este ponto do edital, assim, permanecendo a impropriedade.

45. No entanto, considerando que, conforme será exposto a seguir, far-se-á necessário oportunizar novo contraditório aos agentes em relação aos fatos trazidos na representação objeto dos autos 770/20, nada impede que seja reaberto prazo para que se comprove o saneamento da irregularidade tratada neste tópico.

3.2. Da análise preliminar da representação – Processo n. 770/20

46. Anexos aos presentes autos estão os autos n. 770/20TCERO que tratam de representação, com pedido de tutela antecipatória, formulada pela Empresa Ekipsul Comércio de Equipamentos Educacionais Eireli (CNPJ nº 04.603.900/0001-84), que noticia possíveis irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico nº 054/2020/SUPEL/RO,.

47. A representante suscita, em síntese, a existência das seguintes irregularidades no referido certame:

- a) não divulgação no edital do valor estimado da contratação;
- b) direcionamento no Termo de Referência, consistente na indicação de livros com título, autoria, editora e edição, impossibilitando a participação de outras editoras de livros existentes no mercado que também produzem livros didáticos com conteúdo idêntico;
- c) tentativa de adequar o edital à capacidade técnica das empresas ilegalmente favorecidas, em virtude de que o edital dispensa a exigência de atestados de capacidade técnica em alguns itens e exige em outros, o que estaria favorecendo empresas que não possuem comprovação de experiência anterior no fornecimento;
- d) possível superfaturamento decorrente do fato de que as empresas indevidamente favorecidas que estariam detendo o monopólio da licitação e participando em conluio com outras empresas para simular a competição faz com que as demais empresas do ramo fiquem impedidas de participar devido ao direcionamento caracterizado pelas especificações do objeto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

48. O Conselheiro Relator, levando em consideração a carência de informações adequadas quanto a (a) escolha das obras que devem estar fundamentadas em dados técnicos e científicos que favoreçam indiscutivelmente a admissibilidade da indicação pretendida em detrimento de outras possíveis obras disponíveis no mercado que tratem do mesmo conteúdo; (b) justificativas quanto à definição dos quantitativos pretendidos; (c) justificativas adequadas da necessidade da contratação pretendida, decidiu deferir o pedido de **Tutela Antecipatória** contida na inicial da Representação, e, por conseguinte, determinou a Márcio Rogério Gabriel, Superintendente da SUPEL (CPF nº 302.479.422-00), e Maria do Carmo do Prado, Pregoeira da SUPEL (CPF nº 780.572.482-20), a imediata suspensão do Edital de Pregão Eletrônico nº 054/2020/SUPEL/RO (DM n. 0046/2020/GCFCS/TCE-RO, ID 871774)

49. Os jurisdicionados foram devidamente notificados e, e em atenção ao Item IV da DM n. 0046/2020/GCFCS/TCE-RO, os autos 770/20 foram anexados aos presentes autos para análise em conjunto.

50. Constata-se nestes autos que os pontos suscitados pelo representante ainda não foram analisados e ainda não houve contraditório.

51. Passamos ao exame dos pontos de insurgência do representante.

3.2.1. Da não divulgação no edital do valor estimado da contratação

52. No caso de licitações nas modalidades clássicas como concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão a previsão para o valor de referência é obrigatório no edital. A obrigatoriedade está contida na própria lei de licitação.

53. Contudo, na modalidade Pregão há uma diferença. Tanto o Decreto 3.555/2000 quanto a Lei 10.520/2002 preconizam os elementos que constarão no edital, inexistindo a obrigatoriedade de constar no edital o orçamento e planilhas estimando do custo da contratação, sendo obrigado constar tão somente no processo licitatório.

54. No procedimento em tela, o valor estimado do pregão consta no anexo II do Edital (fls. 54/60), para consulta de qualquer interessado.

55. Diante dessa informação, o argumento do representante nesse ponto não deve prosperar.

3.2.2. Do direcionamento no Termo de Referência, consistente na indicação de livros com título, autoria, editora e edição, impossibilitando a participação de outras editoras de livros existentes no mercado

56. Assevera o representante que são exigidas especificações técnicas do objeto licitado, de forma a indicar o direcionamento no termo de referência, pois a especificação do edital é a indicação *ipsis literes* de título de livros, autor, editora e edição predeterminados, tornando impossível uma verdadeira competição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

57. Afirma ainda, que a comissão de licitação não teve qualquer trabalho na elaboração das especificações do edital, visto que as especificações técnicas da editora Divulgação Cultural-DC, editora Grafset (investigada na Paraíba), editora Microkids, editora Ensinart, foram totalmente transcritas para o edital de licitação, tornando todo o procedimento licitatório passível de nulidade.

58. É de conhecimento comum que a licitação pública é um procedimento administrativo regido pelos princípios definidos no art. 37 da CF/88, com a finalidade de propiciar à Administração a aquisição, a venda ou a prestação de um serviço de forma vantajosa, menos onerosa e com maior qualidade, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

E, também, ao seguinte:

XXI -ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

59. Por sua própria natureza, a escolha de materiais didáticos deveria ser feita com base na melhor técnica aplicada na produção do conteúdo ofertado aos estudantes, mas a licitação **“melhor técnica”** ou **“técnica e preço”** não se aplica a esse tipo de compra, na forma do artigo 46 da Lei 8.666/1993.

60. Em 2011 o TCU, por meio do Acórdão 3.290/2011 – Plenário, fixou que é lícita a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita junto a editoras que têm contratos de exclusividade com os autores para editoração e comercialização das obras, o que, porém, não isenta o gestor de justificar os preços contratados.

61. No presente caso a Seduc comprovou, pelas pesquisas de preços realizadas junto ao mercado, que não há exclusividade para distribuição das obras, conseqüentemente, há viabilidade de competição

62. Assim, temos que nos Pareceres Pedagógicos emitidos pelos técnicos da Seduc houve a identificação dos livros e a menção dos propósitos a que se destinam; os agentes qualificaram o material como adequado, ou seja, há motivação com parâmetros objetivos que demonstrem porque o material é o único capaz de atender às necessidades.

63. Diante dessa informação, entendemos que o argumento do representante não deve prosperar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

3.2.3. Da tentativa de adequar o edital à capacidade técnica das empresas ilegalmente favorecidas, em virtude de que o edital dispensa a exigência de atestados de capacidade técnica em alguns itens e exige em outros, o que estaria favorecendo empresas que não possuem comprovação de experiência anterior no fornecimento.

64. Afirma o representante que a comissão de licitação se preocupou em adequar o edital às condições das empresas para as quais o edital está direcionado. Para tanto, deixou de exigir atestados de capacidade técnica em alguns itens, e em alguns exigiu compatibilidade com o objeto, em outros exigiu compatibilidade de características e quantidades.

65. Pois bem. A habilitação ou qualificação apresenta-se como fase do procedimento licitatório público que ocorre, em regra³, previamente à análise das propostas, por meio da qual a entidade contratante certifica-se das qualidades indispensáveis dos interessados no objeto do certame. Nessa fase a Administração Pública precisa ter segurança de que está proporcionando a disputa entre licitantes que tenham condições técnicas e financeiras de cumprir os termos especificados no instrumento convocatório.

66. Nesse caso, prevalece a ideia de que a mais ampla concorrência proporciona a melhor oferta para Administração, em observância ao disposto no art. 3º, da Lei n. 8.666/93. Tal entendimento deixa evidente a preocupação de que a exigência de capacitação técnico-operacional é de fato capaz de restringir a competitividade do certame, direcionando a contratação a certos grupos econômicos.

67. Isso porque pode haver determinados objetos que, por sua especificidade e complexidade, justificam a exigência de experiência anterior que proporcione mais garantias de que será executado a contento.

68. Nesse caso, entendemos deva ser oportunizado aos gestores da Seduc a apresentação de justificativas para a exigência de atestados de capacidade técnica de forma diferenciada referente a alguns itens do edital e outros não, de forma a elucidar esse fato.

3.2.4. Do possível superfaturamento decorrente do fato de que as empresas indevidamente favorecidas estariam detendo o monopólio da licitação e participando em conluio com outras empresas para simular a competição faz com que as demais empresas do ramo fiquem impedidas de participar devido ao direcionamento caracterizado pelas especificações do objeto.

³ Nos moldes preconizados pelo art. 32, § 1º, da Lei nº 8.666/93, nas modalidades licitatórias convite, concurso e leilão, bem como em casos de fornecimento de bens para pronta entrega, poderá haver a dispensa da fase de habilitação. Art. 32. [...] § 1º. A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

69. No caso em tela, não há indícios suficientes que apontam para a prática de direcionamento do certame. Além disso, os documentos existentes nos autos não autorizam asseverar que houve o favorecimento de qualquer dos participantes.

3.3. Do Procedimento Apuratório Preliminar – Processo n. 647/20

70. A documentação autuada trata de expediente por meio do qual o Deputado Estadual Jair Montes suscita falta de clareza no Processo Licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº54/2020/SUPEL/ÔMEGA/RO, deflagrado pela SUPEL, a pedido da SEDUC, tendo por objeto a formação de Registro de Preços para futura e eventual aquisição de livros paradidáticos e material pedagógico, destinados a composição do acervo das bibliotecas escolares e para distribuição gratuita aos estudantes do Estado de Rondônia, e requer a suspensão do certame licitatório, bem como informações completas do objeto para análise (Protocolo nº 1594/20). O expediente foi protocolado nesta Corte de Contas no dia 5.3.2020.

71. Remetida à Secretaria Geral de Controle Externo para análise dos critérios de seletividade, não foi submetido às ações de controle, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019, pois deixou de atender aos seus requisitos, na medida em que manteve-se inferior ao índice mínimo exigido na matriz GUT⁴ para a adoção de uma ação de controle.

72. Fato que levou o relator, por meio da DM n. 0051/2020/GCFCS/TCE-RO (ID 874634), arquivar o Procedimento Apuratório Preliminar –PAP, com fundamento no artigo 9º, caput, da Resolução nº 291/2019, e seu pensamento aos presentes autos.

73. No entanto, considerando que já houve determinação de arquivamento dos autos, não se faz necessária qualquer análise dos fatos lá discutidos.

CONCLUSÃO

74. Diante da presente análise, conclui-se pela **permanência** das seguintes irregularidades:

- 4.1. De responsabilidade de Márcio Rogério Gabriel, Superintendente da SUPEL (CPF nº 302.479.422-00), e Maria do Carmo do Prado, Pregoeira da SUPEL (CPF nº 780.572.482-20), pela divergência existente entre o item 2.2 do Edital e o item 16.1 do Termo de Referência, a respeito da vedação da subcontratação e subcontratação parcial, o que deverá ser objeto de retificações quando da republicação do edital levando em consideração as alterações e adequações que se fizerem necessárias, conforme análise realizada no item 3.2.2.2.

⁴ A matriz GUT, segunda fase da seletividade, consiste na apreciação da gravidade, urgência e tendência da informação, e será considerada apta para assegurar uma ação de controle a informação que atingir, no mínimo, 48 (quarenta e oito) pontos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

4.2. De responsabilidade de Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, Secretário de Estado de Educação (CPF nº 080.193.712-49), e Márcio Rogério Gabriel, Superintendente da SUPEL (CPF nº 302.479.422-00), em razão das exigências diferenciadas de atestados de capacidade técnica, conforme análise realizada no item 3.3.3.

75. É importante ressaltar que a irregularidade descrita no item 4.1 recebeu análise conclusiva nesta oportunidade, ao passo que o item 4.2 cuida de apontamento preliminar a ser submetido a contraditório, já que oriundo de análise preliminar da Representação n. 770/2020-TCERO, juntada aos presentes autos.

76. No entanto, como já ressaltado no item 3.1.3, nada impede que os jurisdicionados, nesta nova oportunidade, apresentem informações quanto à efetiva correção do apontamento contido no item 4.1, de forma a possibilitar o julgamento pela regularidade do edital.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.
77.

Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

- a) Que seja **mantida a suspensão do Pregão Eletrônico n. 054/2020/SUPEL**, deflagrado pela Secretaria de Estado da Educação;
- b) **Determinar** aos responsáveis que promovam o saneamento das irregularidades indicadas na conclusão deste relatório, submetendo novamente a questão a este Tribunal a fim de que possa proferir decisão final de mérito;
- c) **Comunicar** aos jurisdicionados os termos da decisão a ser proferida, informando que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estarão disponíveis no sítio deste Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR.

Porto Velho, 12 de maio de 2020.

Laiana Freire Neves de Aguiar

Auditora de Controle Externo

Cad. 419

SUPERVISIONADO: Rossana Denise Iuliano Alves

Auditora de Controle Externo – Matrícula 543

Coordenadora – Portaria 64/2020

Em, 12 de Maio de 2020



LAIANA FREIRE NEVES DE AGUIAR
Mat. 419
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 13 de Maio de 2020



ROSSANA DENISE IULIANO ALVES
Mat. 543
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 8