PROCESSO:	1371/2021
UNIDADE:	Secretaria de Estado da Educação – SEDUC.
ASSUNTO:	Análise da legalidade da contratação de material didático por inexigibilidade de licitação.
OBJETO:	**Contrato n. 320/PGE-2019**, firmado pela Secretaria de Estado da Educação – SEDUC com a MVC Editora Ltda, para o fornecimento de livros para distribuição gratuita aos alunos do 3º ano do ensino médio da rede estadual de ensino, por meio do projeto "Mandando Bem no Enem", que visa prover reforço escolar para a realização da prova do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM (SEI 0029.227698/2019-17).
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R$ 5.005.200,00 (cinco milhões cinco mil e duzentos reais)[1].
RESPONSÁVEIS:	Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, secretário de estado da Educação, CPF: 080.193.712-49; Rosane Seltz Magalhães, gerente de educação básica, CPF: 408.578.592-34.

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de análise de legalidade da aquisição, por inexigibilidade de licitação, de livros para melhorar os índices de aprovação dos estudantes da rede estadual do 3º ano do ensino médio no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

2. A contratação foi realizada pela Secretaria de Estado da Educação – SEDUC no processo SEI n. 0029.227698/2019-17, para realizar o projeto "Mandando Bem no ENEM", com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, conforme o item "3. Justificativa" do Projeto Básico (ID 1055796):

> [...] É fato que os estudantes do 3º ano do ensino médio da rede pública estadual necessitam de material didático que contemplem revisão de conteúdo do 1º e 2º anos. Assim, visando à melhoria da qualidade do ensino nesta etapa de escolaridade e buscando atender a meta da Secretaria de

[1] Valor do Contrato n. 320/PGE-2019, ID 1055797.

> Estado da Educação em tornar os estudantes da rede em igual nível de competitividade com o de outras redes de ensino, a aquisição da coleção – Revista Enem justifica-se por constituir um relevante instrumento de revisão, avaliação e fortalecimento dos conteúdos aprendidos no ensino médio. A coleção do Revisa Enem, além de fazer uma revisão geral de conteúdo, apresenta revisões comentadas das versões do novo Enem, inclusive contemplando os exames de 2016, funcionando como um forte instrumento para subsidiar a ação do professor em sala de aula e processo de aprendizagem dos estudantes, inclusive em busca de orientar alunos e professores na otimização de novas oportunidades de aprendizagem. Essas novas oportunidades permitem revisões sistemáticas dos conteúdos estudados, desse modo a recuperação se configura como parte do processo avaliativo e deve ser planejada em todas as unidades didáticas, com foco nas aprendizagens que não foram consolidadas.
>
> [...] [Sic, grifou-se]

3. O material apresentado pela contratada, a MVC Editora Ltda., conforme também se menciona na transcrição acima, foi considerado adequado ao propósito desta ação pública.

4. O público alvo foi estendido para "todas as instituições de ensino públicas estaduais que atuam na etapa final da educação básica e que atendem na modalidade regular de ensino", alcançando, assim, 214 escolas e 12.513 estudantes, para não "privilegiar apenas um pequeno grupo de 3.000 (três mil) estudantes", como inicialmente solicitado[3].

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Da contratação por inexigibilidade de licitação

5. A licitação para a aquisição de livros de fornecedor exclusivo pela Administração Pública é inexigível, como bem concluiu a Procuradoria Setorial da SEDUC – PGE-SEDUC[4], com base no art. 25, inciso I da Lei n. 8.666/93.

6. A exclusividade da empresa MVC Editora Ltda para fornecer os livros adquiridos abrange todo o território nacional, conforme atestou a Câmara Brasileira do Livro – CBL[5], estando, assim, regular a adoção da inexigibilidade de licitação.

2.2. Do preço

7. Os livros adquiridos compõem a Coleção Revista ENEM, cujo kit é composto de 4 livros e 8 DVDs, conforme disposto na Cláusula Primeira do contrato (ID 1055797):

[3] Conforme justificativa para o aumento dos quantitativos, documento ID n. 6657952, e Solicitação inicial, de ID n. 6159449.
[4] Parecer nº 56/2019/PGE-SEDUC, ID 1055798.
[5] Conforme Declaração de Exclusividade, ID 1055799.

1.CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto da avença a aquisição de material didático “REVISÃO ENEM”, atualizado, para uso dos estudantes da 3ª série do Ensino Médio da rede estadual de ensino, atendendo às metas estabelecidas pela Secretaria de Estado da Educação de Rondônia.

1.2. Vinculação:

1.2.1. O presente Projeto Básico foi elaborado em atendimento ao disposto no inciso I, do art. 25 e no art. 26, da Lei Federal nº 8.666/93, e tem a finalidade de instruir procedimento a ser deflagrado por inexigibilidade de licitação.

1.3. Do Objetivo: Melhorar os índices de aprovação dos estudantes do 3º ano do Ensino Médio no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

1.4. Das Especificações Técnicas e Quantidades Estimadas:

1.4.1. As especificações e quantidades do objeto desse contrato, estão previstas no item 2 do Projeto Básico.

Item	Descrição do Objeto	Quantidade
01	Kit/Coleção Revista ENEM – Edição: 1ª Edição – Editora: MVC, formada por 04 volumes e 08 DVDs, sendo: - 1 (um) livro de Linguagens, códigos e suas tecnologias; ISBN: 9788562150395; - 1 (um) livro de Matemática e suas tecnologias, ISBN: 9788562150401; - 1 (um) livro de Ciências Humanas e suas tecnologias, ISBN: 9788562150371; - 1 (um) livro de Ciências da Natureza e suas tecnologias, ISBN: 9788562150388. - 7 (sete) DVDs com vídeo dos conteúdos das disciplinas da coleção; - 1 (um) DVD com simulador de questões.	12.513

[Sic]

8. Cada kit foi contratado por R$ 400,00 (quatrocentos reais), totalizando a compra, portanto, R$ 5.005.200,00 (cinco milhões, cinco mil e duzentos reais), conforme a Cláusula Quarta (ID 1055797).

9. Consta nos autos uma referência de preço apresentada pela própria empresa contratada, a MVC Editora Ltda, referente a um fornecimento do mesmo material realizado

para o estado da Paraíba em novembro de 2018, por R$ 316,00 a unidade, para uma quantidade de 11.365 kits, o que totalizou R$ 3.591.340,00[6].

10. Esta diferença de preços foi justificada pela MVC Editora Ltda (ID 1055800) nestes temos:

> [...] Como se sabe, os preços de materiais editoriais sofrem alterações em virtude do quantitativo, devido ao custo gráfico, bem como em relação a distância logística entre a sede da editora até o cliente final.
>
> No tocante a diferença de preços do Revisa Enem adquirido pelo Governo do Estado da Paraíba por R$ 316,00 (trezentos e dezesseis reais) e o preço proposto para o Governo do Estado de Rondônia no valor de R$ 400,00 (quatrocentos reais), esta se deve principalmente a 2 fatores:
>
> 1. Custo logístico para a entrega do material, em razão do acesso ao estado de Rondônia e da distância em relação a nossa sede;
>
> 2. Custo de realização e acompanhamento das formações, que é feita de forma continuada durante toda a execução do projeto pela equipe da editora, pois serão necessários inúmeros deslocamentos da nossa equipe, bem, como envio de materiais de apoio as formações durante todo o período de atualização do projeto.
>
> Ressaltamos que os livros e o portal do Revisa Enem serão personalizados para o Estado de Rondônia, porém estamos considerando um custo mínimo para essa personalização, pois faz-se necessário custos com diagramação, web designers, aquisições de novas imagens, pesquisas e etc.
>
> Todos as justificativas elencadas estão demonstradas na planilha que segue anexo. [...] [Sic, grifou-se]

11. No "Detalhamento da Planilha de Custos" (ID 1055800), no entanto, em que se tentou evidenciar a composição dos custos item a item, há diversas inconsistências:

Quadro 1 – Inconsistências do demonstrativo "Detalhamento da Planilha de Custos"
1. A soma do "Peso dos custos administrativo/comercial sobre o preço total" referente à coluna "Rondônia" não dá os R$ 208,00 informados, mas R$ 164,31;
2. A soma de todos os itens da coluna "Rondônia", portanto, não dá os R$ 400,00 informados, mas R$ 356,31;
3. Os valores relativos a "Direitos Autorais", "Margem de Lucro" e "Impostos (IR + Contribuição Social), por incidirem sobre valores diferentes de custos, a princípio, não deveriam ser, na coluna "Rondônia", os mesmos da coluna "Paraíba", ou, ao menos não

[6] Conforme Nota de Empenho, Ordem de Fornecimento e Nota Fiscal nos IDs ns. 1055801, 1055802 e 1055804.

deveriam ter os mesmos percentuais, estando incorretos, portanto, os valores ou os percentuais da coluna “Rondônia”;
4. Nos itens que compõem o “Peso do custo industrial sobre o preço total”, os percentuais da coluna “Rondônia” são exatamente iguais aos da coluna “Paraíba”, o que é improvável, em se tratando de custos industriais que variaram no lapso de 8 meses[7], sendo este um indicativo de que a planilha eventualmente tenha sido elaborada sem dados reais, tendo-se simplesmente aplicados os mesmos percentuais da coluna “Paraíba” sobre o custo total de R$ 400,00 para aparentar consistência. No entanto, como o valor total correto dos custos da coluna “Rondônia”, como dito, é na verdade de R$ 356,31, todos estes percentuais estão incorretos.
5. O quantitativo adquirido pelo estado da Paraíba não foi de 11.000 kits como informado, mas de 11.365, conforme nota fiscal de ID 1055802.

Fonte: resultado da análise do demonstrativo “Detalhamento da Planilha de Custos” (ID 1055800).

12. Os itens representantes do “custo logístico”, envolvendo, principalmente, o frete da mercadoria, que como indicado pela contratada, supostamente seria um dos dois principais custos que justificariam o aumento de preços, não constam na planilha. Faltaram também as planilhas que evidenciam as memórias de cálculo do custo de cada insumo.

13. Ou seja, quais são os materiais empregados e quais são os seus custos, comprovadamente, para produzir as capas de um kit ao custo de R$ 23,14, por exemplo? Qual foi o volume de papel adquirido, qual foi o custo de aquisição e quantos kits são produzidos com este volume?

14. Ora, simplesmente foram apostos alguns números na planilha sem qualquer suporte em memórias de cálculo (planilhas complementares) e comprovantes dos custos de aquisição dos insumos, impedindo, assim, que se possa conferir a exatidão dos valores cobrados.

15. Esta planilha, portanto, devido a todas estas inconsistências, foi elaborada sem dados reais, apenas para cumprir formalmente o dever de justificar o acréscimo de R$ 84,00 por kit fornecido, aumento este de 27% num lapso de apenas 8 meses[8], mesmo com o ganho de escala obtido na quantidade adquirida pelo estado de Rondônia (12.513 kits), que foi maior do que a do estado da Paraíba (11.365 kits).

16. O acréscimo de R$ 84,00 em cada unidade de kit representa, assim, no montante de 12.513 kits adquiridos, uma despesa excedente e não justificada de R$ 1.051.092,00 (um milhão, cinquenta e um mil, noventa e dois reais).

17. A outra referência de preço juntada aos autos se baseia em pesquisa realizada no site da própria MVC Editora Ltda (ID 1055803), não servindo, tal como a anterior, como

[7] Entre o fornecimento ao estado da Paraíba (nota fiscal de ID 1055802), em 29/11/18, e o fornecimento ao estado de Rondônia (notas fiscais/termo de recebimento de ID 1055802, 1055804), em 07/08/19.
[8] Idem.

indicativo do preço praticado no mercado.

18. Isto porquê, se de fato a fornecedora tivesse realizado vendas ao valor que oferecia em seu site, equivalente a R$ 639,60 o kit, teria juntado as respectivas notas fiscais neste processo, pois seria de seu interesse comprovar a venda dos kits por valores superiores ao dobro do praticado com o estado da Paraíba, o que não aconteceu.

19. E ainda que assim tivesse feito, tais preços seriam referências de vendas no varejo, apenas, sem proveito, portanto, para justificar preços praticados numa aquisição realizada no atacado para atender a todos os alunos do 3º ano de uma rede estadual de ensino.

20. Ao contrário, a informação no item 3.7 do Projeto Básico (ID 1055796) é de que "a MVC Editora - LTDA alegou que até a presente data só vendeu para o estado da Paraíba".

21. Tal pesquisa de preços na internet, portanto, não tem proveito, nestes autos, para comprovar o preço de mercado dos livros contratados.

22. A diferença de preços também foi objeto de destaque da Procuradoria Setorial da SEDUC - PGE-SEDUC (Parecer nº 56/2019/PGE-SEDUC, ID 1055805):

> [...] Inobstante tal pesquisa, percebe-se que o valor a ser cobrado é superior ao que foi cobrado do estado da Paraíba, sendo juntada justificativa da empresa. Não se encontrou declaração da SEDUC que está de acordo com o preço, supondo-se que, ao enviar o processo para análise jurídica, já existe concordância com o preço ofertado. [Sic, grifou-se].

23. Houve, assim, descumprimento, deste modo, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e ao disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, uma vez que não ficou comprovada a compatibilidade do preço contratado com os praticados no mercado.

24. Respondem por esta irregularidade os senhores Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, secretário de estado da Educação, e Rosane Seltz Magalhães, gerente de educação básica.

25. O senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, secretário de estado da Educação, por, na condição de ordenador de despesas, ter aprovado o projeto básico, ratificado a contratação por inexigibilidade de licitação, contratado o fornecimento do material por preço cuja compatibilidade com o praticado no mercado não restou comprovada e por ter pago a despesa indevida.

26. A senhora Rosane Seltz Magalhães, gerente de educação básica, tem responsabilidade por ter afirmado, indevidamente, na Justificativa de ID 1055807, que "os preços apresentados são os praticados no mercado".

2.3. Outras aquisições

27. Informa-se, apenas para constar, que além do Contrato n. 320/PGE-2019, objeto desta análise, há o Contrato n. 073/PGE-2020, no Processo SEI n. 0029.551461/2019-46, também firmado com a MVC Editora Ltda, analisado no Processo n. 1372/2021/TCERO, conforme o relatório técnico respectivo.

28. Em rápida pesquisa no Sistema Eletrônico de Informações – SEI do Governo do Estado de Rondônia (http://sei.ro.gov.br), no entanto, identificou-se que houve, ao menos, um terceiro contrato (011/PGE-2021) para aquisição dos livros da MVC Editora Ltda, porém, agora fornecidos pelo Centro de Formação e Capacitação de Profissionais em Educação Ltda, conforme o Quadro 4:

Quadro 4 – Contratos de aquisição de livros para reforço escolar

Contratada	Contrato	Data	Valor (R$)	Processo SEI	ID do Contrato
MVC Editora Ltda	320/PGE-2019	13/08/19	5.005.200,00	0029.227698 / 2019-17	1055797 – Processo 1371/21/TCERO
MVC Editora Ltda	073/PGE-2020	28/02/20	9.607.500,00	0029.551461 / 2019-46	1055757 Processo 1372/21/TCERO
Centro de Formação e Capacitação de Profissionais em Educação Ltda	011/PGE-2021	14/01/21	17.171.220,00	0029.456642 / 2020-01	15631473 Processo SEI.

Fonte: processos e IDs indicados, consultados no Sistema SEI do Governo do Estado (http://sei.ro.gov.br/)

3. CONCLUSÃO

29. A aquisição dos livros da MVC Editora Ltda para oferecer reforço escolar aos alunos do 3º ano do ensino médio da rede estadual de ensino, como evidenciado, infringiu normas legais que regem a realização da despesa pública, nestes termos:

3.1. De responsabilidade do senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, secretário de estado da Educação, CPF: 080.193.712-49, por:

a. **Aprovar** o projeto básico (ID 1055796), **ratificar** a contratação por inexigibilidade de licitação (ID n. 7028856), **contratar** o fornecimento do material (Contrato n. 320/PGE-2019, ID 1055797) por preço cuja compatibilidade com o praticado no mercado não restou comprovada e **pagar** a despesa indevida (Ordem Bancária n. 2019OB18088, ID

1055810 e Relação das Ordens Bancárias n. 2019RE51944, ID 1055811), restando descumpridos, deste modo, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e o disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/1993;

3.2. De responsabilidade da senhora Rosane Seltz Magalhães, gerente de educação básica, CPF: 408.578.592-34, por:

a. Declarar, indevidamente, na Justificativa de ID 1055807, que "os preços apresentados são os praticados no mercado", situação que não restou comprovada nos autos 0029.227698/2019-17, o que ensejou pagamentos indevidos relativos ao Contrato n. 320/PGE-2019, restando descumpridos, deste modo, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e o disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/1993.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a. Determinar a audiência dos responsáveis elencados na conclusão deste relatório (tópico 3) para que, caso queiram, apresentem razões de justificativas e/ou documentos capazes de afastar as irregularidades que lhes foram imputadas, nos termos do art. 62, III do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia;

b. Determinar o encaminhamento de cópia dos presentes autos ao Ministério Público do Estado de Rondônia para que adote as medidas que entender pertinentes no âmbito de sua competência.

Porto Velho/RO, 17 de junho de 2021.

Elaboração:

JUNIOR DOUGLAS FLORINTINO
Auditor de Controle Externo
Matrícula 323

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo - Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares

RENATA PEREIRA MACIEL DE QUEIROZ

Técnica de Controle Externo - Matrícula 332
Coordenadora Adjunta de Instruções Preliminares

Em, 21 de Junho de 2021

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

RENATA PEREIRA MACIEL DE QUEIROZ
Mat. 332
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 21 de Junho de 2021

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA ESPECIALIZADA DE CONTROLE EXTERNO 7