



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

PARECER N. : 0031/2022-GPMILN

PROCESSO N. : 1371/2021

**ASSUNTO : FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS - CONTRATO
N. 320/PGE-2019**

UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEDUC

**RESPONSÁVEIS: SUAMY VIVECANANDA LACERDA DE ABREU -
SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
ROSANE SELTZ MAGALHÃES - GERENTE DE EDUCAÇÃO
BÁSICA**

RELATOR : CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Tratam os autos de **Fiscalização de Atos e Contratos** que analisa a legalidade do **Contrato n. 320/PGE-2019**, decorrente de procedimento de inexigibilidade de licitação promovido pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e firmado com a empresa MVC Editora Ltda, no valor de R\$ 5.005.200,00 (cinco milhões, cinco mil e duzentos reais).

Referido contrato teve por objeto a **aquisição de livros** para atender ao projeto “Mandando Bem no ENEM”, cuja finalidade é a melhora da qualidade do ensino, conforme justificativa constante no Projeto Básico¹. O alcance do projeto se estendeu para 214 (duzentos e catorze) escolas e 12.513 (doze mil, quinhentos e treze) estudantes da rede estadual que cursavam, à época, o 3º ano do ensino médio.

Ao analisar a documentação que deu suporte à contratação e compôs os autos inicialmente, a Unidade Técnica ponderou acerca da inexigibilidade da licitação,

¹ ID 1055796.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

acatando o Termo de Ratificação e Inexigibilidade de Licitação apresentado pela SEDUC², entretanto, evidenciou **inconsistências no “Detalhamento da Planilha de Custos”**³, o que suscitou a possibilidade de sobrepreço na aquisição realizada.

Ainda se destacou nesse relatório técnico a existência do **processo n. 1372/2021/TCERO**, que analisa o Contrato n. 073/PGE-2020, também firmado com a empresa MVC Editora Ltda para fornecimento de livros para atender ao mesmo projeto no ano 2020, e um terceiro contrato, de n. 011/PGE-2021, firmado com outra empresa, o Centro de Formação e Capacitação de Profissionais em Educação Ltda, mas para fornecimento de livros da mesma editora.

Enfim, a conclusão técnica inaugural atribuiu as seguintes irregularidades ao Secretário de Estado da Educação, **Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu**, e à Gerente de Educação Básica estadual, **Rosane Seltz Magalhães**:

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

² ID 1055809.

³ ID 1055800.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

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.

Diante das irregularidades que pontuou, a Unidade Técnica pugnou pela audiência dos responsáveis e encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

Ao receber a análise técnica, o Conselheiro Relator proferiu a **Decisão Monocrática n. 0097/2021/GCFCS/TCE/RO⁴**, determinado a audiência dos responsáveis em consonância com a supracitada conclusão da Unidade Técnica, mas diferiu a decisão sobre o encaminhamento dos autos ao MPRO para momento posterior.

Notificados⁵, os responsáveis apresentaram justificativas⁶, que foram analisadas pelo Corpo Instrutivo⁷ e consideradas suficientes para afastar as irregularidades inicialmente apontadas, posto não restar demonstrada materialidade de ilícito administrativo quanto ao preço da contratação realizada, conforme suscitado na análise inaugural.

Por conseguinte, findada a instrução, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas para manifestação regimental.

É o relatório.

O presente feito analisa a legalidade da aquisição realizada mediante o Contrato n. 320/PGE-2019, firmado pela SEDUC com a empresa MVC Editora Ltda, a partir de inexigibilidade de licitação, para aquisição de livros para atender ao projeto “Mandando Bem no ENEM”, no valor de R\$ 5.005.200,00 (cinco milhões, cinco mil e duzentos reais).

⁴ ID 1060945.

⁵ IDs 1064814, 1064815 e 1074673.

⁶ IDs 1072094, 1072095, 1079462 e 1079466.

⁷ ID 1124618.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

A instrução técnica delimitou a irregularidade dos autos ao preço da aquisição realizada, atribuindo ao Secretário de Estado da Educação as condutas de aprovar o projeto básico, ratificar a contratação por inexigibilidade de licitação, contratar o fornecimento do material por preço cuja compatibilidade com o praticado no mercado não restou comprovada e pagar a despesa indevida; ao seu turno, à Gerente de Educação Básica foi atribuída a conduta de declarar indevidamente na Justificativa da SEDUC para a contratação que “os preços apresentados são os praticados no mercado”.

Previamente ao cotejo das irregularidades que formam o cerne destes autos, convém discorrer sobre a contratação por inexigibilidade de licitação para aquisição de livros.

Como se lê nos autos, o gestor optou pela contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, inciso I, da Lei n. 8.666/93, apresentando a Justificativa que consta no ID 1055807, destacando-se a **exclusividade da empresa para o fornecimento do objeto**⁸, e a “**Razão da Escolha do Fornecedor**”, nos seguintes termos:

IV - Razão da Escolha do Fornecedor: A empresa contratada detém a exclusividade no fornecimento materiais relacionados na **Solicitação de Compra/Serviço - Contratação Direta** (6159890), conforme declaração anexa ao processo Declaração de Exclusividade (6312880). O fornecedor foi escolhido por apresentar um material de qualidade pedagógico, com excepcional didática e metodologia e que atende os requisitos necessários para a revisão de conteúdos voltados para a preparação de estudantes do ensino médio que pretendem ingressar no ensino superior. Além disso, entre os materiais disponíveis no mercado, o Revisa ENEM agrega não apenas o material impresso, mas também material digital (DVDs e acesso a vídeo aulas online), recursos que potencializam o ensino-aprendizagem do público alvo a que se destina.

Somando a essa Justificativa da SEDUC há o **Parecer n° 56/2019/PGE-SEDUC**⁹, ofertado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) que atua no Órgão de Educação Estadual, destacando a declaração de exclusividade do fornecedor pela Câmara

⁸ ID 1055799.

⁹ ID 1055798.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Brasileira do Livro, órgão competente para tanto conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, v. g. do Acórdão n. 3.290/2011- Plenário¹⁰, já referido pela PGE.

Em consequência da exclusividade, anotou-se no parecer jurídico a inviabilidade de competição na contratação desse objeto; quanto ao preço da contratação, a PGE alertou aos gestores da SEDUC sobre a necessidade de atentarem para a real compatibilidade dos preços da aquisição com os de mercado.

Então, a rigor, estão presentes nos autos a justificativa da escolha do fornecedor e o comprovante de sua exclusividade, o que justifica a inexigibilidade da licitação, restando discorrer sobre a irregularidade aventada inicialmente, sobre o preço da contratação.

Pois bem. Sobre as irregularidades, os gestores arguíram, em justificativa apresentada conjuntamente, que o preço da contratação atendeu ao requisito da economicidade e está abaixo dos valores praticados no mercado, em instituições de referência da cidade de Porto Velho; que a distância entre a sede da contratada e o Estado de Rondônia encareceu a prestação do serviço, de forma que o preço de referência obtido em contrato firmado no Estado da Paraíba não pode ser considerado isoladamente; e que além do material didático fornecido, há também a disponibilização da Plataforma de Estudos “Revisa Enem”.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Unidade Técnica revisou seu posicionamento inicial para mitigar as inconsistências da planilha de formação de custos, destacando a existência de fatores que interferem no preço final do contrato firmado com a SEDUC, a saber: o tempo transcorrido entre o contrato ora analisado (agosto/2019) e o

¹⁰ “[...] 12. Em relação ao mercado de livros, por ocasião da apreciação do TC- 020.500/2006-4 (Acórdão nº 6.803/2010-2ªC), ficou assente que a Câmara Brasileira do Livro seria o órgão competente para expedir a carta de exclusividade sobre a editoração, porquanto se enquadraria como “entidade equivalente” prevista no art. 25, I, da Lei 8.666, de 1993. E que as editoras, apesar de não estarem incluídas no referido dispositivo legal, poderiam ter suas declarações de representação e/ou distribuição exclusivas consideradas aptas para a comprovação de fornecedor exclusivo, uma vez que as distribuidoras e/ou livrarias que as possuem deteriam efetivamente a exclusividade da comercialização dos livros pertencentes à determinada editora, na área territorial indicada na declaração.” TCU, Acórdão nº 3.290/2011, Plenário, Rel. José Jorge, DOU - ATA 54 - Plenário, de 07/12/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

contrato de referência (setembro/2018); a distância entre o fornecedor e comprador, pois no contrato paradigma o fornecedor e o comprador (Governo da Paraíba) são da mesma localidade; e os custos com formação dos professores estaduais de Rondônia pelo colaborador da contratada.

Por conseguinte das justificativas e da análise técnica, verifica-se que **os argumentos e documentos constantes da justificativa de ID 1079462 são suficientes para ilidir as irregularidades inicialmente apuradas**, pois restou demonstrada a adequação do preço da contratação. Dessa forma, por aderir ao entendimento técnico integralmente como fundamento para opinar, *per relationem*, colacionam-se os fundamentos técnicos que acataram a justificativa dos gestores, *in verbis*:

28. De toda forma, pelos argumentos apresentados pela defesa (ids. 1079462), observa-se que há motivos suficientes para afastar a presente irregularidade imputada aos gestores.

29. Utilizou-se como referência para apontar a presente irregularidade contratação do Governo da Paraíba com o mesmo fornecedor contratado pela SEDUC. Lá, o preço foi de R\$ 316,00; aqui, R\$ 400,00. Aumento de aproximadamente 27%.

30. Todavia, não foram consideradas as peculiaridades de cada contratação em si, seja no paradigma da defesa (ids. 1079462), como no da instrução inicial (id. 1056827), como o custo de transporte, com o frete; a quantidade de livros nos kits, a disposição dos mesmos utensílios e o acesso a plataforma digital aos alunos.

31. No mesmo sentido, não há como desconsiderar a apresentação e custos de formação dos professores estaduais da plataforma pelo colaborador da contratada, como custos com passagens aéreas, hospedagem, alimentação, locomoção e etc.

32. Quadra sopesar, também, como fator importante para a diferença de preços entre o praticado na Paraíba e o daqui de Rondônia é o tempo transcorrido entre um e outro contrato. O empenho na Paraíba foi assinado em setembro/2018 (id. 1055801). O contrato n. 320/PGE-2019 (id. 1055797) foi assinado agosto/2019, quase um ano depois. Obviamente que o tempo transcorrido, por si só, não justifica toda a diferença de preço. Todavia, não há como desconsiderá-lo e juntando com os demais elementos é justificável a diferença. Nessa questão tempo, ainda está embutida a atualização da obra, que também acarreta custos na operação.

33. A análise anterior (id. 1056827) restringiu-se a somente observar o valor do preço unitário e a quantidade de produto adquirido, para apurar a irregularidade, em comparativo dos números. Desconsiderou-se as peculiaridades do caso em concreto. Não realizou a devida comparação entre as contratações, aqui realizada e a do Estado da Paraíba.

34. Outro fator que não teve o aprofundamento devido no relatório técnico (id. 1056827), é a alegação de que o preço desta contratação deveria ter considerado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

a economia de escala, já que se busca adquirir uma grande quantidade de kits. Não se desconhece que quanto maior a quantidade adquirida de um produto menor será, em tese, o preço pago. No caso em tela, foram adquiridos pelo Governo da Paraíba 11.365; pela Seduc/RO, 12.513. Aumento de 10%. Contudo, como medir a escala de preço que seria razoável, sem desconsiderar as demais variáveis que influem no preço, como a distância (frete), exclusividade, tempo. Decerto, não é razoável exigir, com base na economia de escala, que os valores sejam os mesmos.

35. Além disto, não se apresenta razoável desconsiderar o custo com o transporte deste material (frete) do Estado de origem da contratada com o nosso Estado. Ainda, que se objetivasse o recebimento em Vilhena/RO, ainda, há uma distância de mais de 3700 km.

36. Não há como desconsiderar o custo do frete para o transporte dos kits de material didático “custo logístico”, até pelo volume e peso desta carga. Cada kit é formado por 4 (quatro) livros e 8 (oito) DVDs.

37. Outro fator, tido pelo relatório técnico (id. 1056827) tido como irregular, relaciona-se a inconformidade sobre a ausência de indicação do frete na descrição da planilha de preço do produto. Entende-se que, por si só, isto não é capaz de se atribuir materialidade a irregularidade, ora apontada.

[...]

44. Neste norte, reforça-se o entendimento que se torna necessária a revisão do posicionamento anterior (id. 1056827), considerando a correção efetuada (id 1079464), que manteve o valor global proposto.

45. Em suma, há fatores que interferem no preço final, os quais não podem ser desconsiderados, a exemplo do tempo transcorrido em um contrato e outro; a distância entre o fornecedor e comprador (Seduc/RO), sendo que no utilizado como parâmetro o fornecedor e o comprador (Governo da Paraíba) são da mesma localidade; e custos com formação do professor.

46. Não há razoabilidade em se exigir o mesmo preço do contrato utilizado como parâmetro, visto que há fatores que explicam a diferença de preços.

47. Desta forma, acata-se a defesa (ids. 1079462) e revisa-se o posicionamento anterior (id. 1056827).

Portanto, após a instrução, restou evidente a adequação do preço da contratação realizada, o que afasta as hipóteses de irregularidades inicialmente verificadas.

Diante do exposto, consentindo *in totum* com a Unidade Técnica, o **Ministério Público de Contas opina seja:**

I - Considerado cumprido o escopo da presente fiscalização acerca do Contrato n. 320/PGE-2019, firmado pela SEDUC com a empresa MVC Editora Ltda, por não restar suficientemente demonstrada a materialidade de ilícito administrativo quanto ao preço da contratação dos kits de materiais didáticos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

II – Determinado aos gestores da SEDUC que, nas contratações futuras por inexigibilidade de licitação faça constar no processo administrativo os elementos que justifiquem adequadamente os preços praticados, de modo a atender ao disposto no inciso III do § único do artigo 26 da Lei n. 8.666/1993;

III – Realizado o julgamento conjunto deste processo com o processo n. 1372/2021/TCE/RO, em razão da intrínseca relação dos objetos de ambos os processos, sendo aquela fiscalização a continuidade da realizada nestes autos.

Porto Velho/RO, 14 de fevereiro de 2022.

(Assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador do Ministério Público de Contas

Em 14 de Fevereiro de 2022



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.

MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR