



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

Origem: Secretaria de Estado da Administração

Natureza: Licitações e Contratos – Pregão Presencial 534/2013

Responsável: Ana Maria Cartaxo Bernardo Albuquerque (ex-Secretária)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO. Governo do Estado. Administração direta. Secretaria de Estado da Administração. Registro de preços visando a aquisição de Laboratório Robótica, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos, para atender às necessidades da Secretaria de Estado da Educação – SEE. Inconsistências não atrativas de juízo de reprovação em absoluto. Regularidade com ressalvas do procedimento. Recomendações.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00908/23

RELATÓRIO

Cuida-se de processo constituído para análise do procedimento de licitação, na modalidade Pregão Presencial 534/2013, materializado pela Secretaria de Estado da Administração, sob a titularidade da ex-Secretária ANA MARIA CARTAXO BERNARDO ALBUQUERQUE, objetivando o registro de preços para a aquisição de Laboratório Robótica, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos, para atender às necessidades da Secretaria de Estado da Educação – SEE, em que se sagrou vencedora a empresa BRIND MOBIL EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS LTDA, com a proposta de R\$25.425.000,00.

Documentos relativos ao procedimento (fls. 02/307).

A Auditoria lavrou relatório inicial (fls. 308/311), com informações e conclusões:

1) Objeto, tipo e datas:

01.01-	OBJETO Registro de preços visando a aquisição de LABORATÓRIO ROBÓTICA, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos, para atender as necessidades da Secretaria de Estado da Educação – SEE, cujo fornecimento será efetuado de forma Remessa Única (fls.102).
01.02-	SUPORTE LEGAL Lei Federal nº 10.520/2002, Lei Complementar nº 123/2006, Decretos Estaduais nºs 24.649/2003, 26.375/2005 e 32.056/2011, Lei Estadual nº 9.697/2012, e, subsidiariamente, pela Lei Federal nº 8.666/93 e alterações (fls. 102).
01.03-	TIPO Menor Preço (fls. 102).
01.04-	ATO DE NOMEAÇÃO DA COMISSÃO Os membros da comissão de licitação foram nomeados pela Portaria nº 845/SEAD/2013 (fls. 83).
01.05-	DATA DA ABERTURA DA LICITAÇÃO 20/01/2014 (fls. 184). Reabertura: 24/01/2014 (fls. 277).



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

2) Vencedora, autoridade homologadora e dados:

01.10 - FIRMA(S) VENCEDORA(S)	ITEM	VALOR -R\$
- BRIND MOBIL EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS LTDA.	Item único	25.425.000,00
TOTAL. (fls. 295 E 300.		25.425.000,00
01.11- AUTORIDADE HOMOLOGADORA		
Ana Maria Cartaxo B. Albuquerque – Secretária de Estado de Administração (fls. 295).		
02	DADO(S) DA(S) ATA DE REGISTRO DE PREÇOS	
ARP nº 0028/2014 – Secretaria de Estado da Educação - SEE(303/304); Data da assinatura: 02/02/2014; Data da publicação: 13/02/2014; VALOR TOTAL: 25.425.000,00 (vinte e cinco milhões quatrocentos e vinte e cinco mil reais); VIGÊNCIA: 12 (doze) meses, a partir da sua publicação no D.O.E – Diário Oficial do Estado; EMPRESA VENCEDORA: BRIND MOBIL IND. COM. DE BRINQUEDOS LTDA.		

3) Irregularidades e conclusão:

- a) Ausência nos autos da cópia do contrato referente ao objeto do certame;
- b) O objeto da licitação é muito abrangente e dessa forma pode permitir um direcionamento, senão vejamos: “aquisição de 150 (cento e cinquenta) Laboratórios de Robótica composto de Kits Tecnológicos Temáticos e de Apoio, material didático para professores, equipe pedagógica e alunos, assessoria técnico-pedagógica para professores e equipe pedagógica, interface de robótica e software de programação para compor as Escolas de Ensino Médio da Secretaria de Estado da Educação, observadas as especificações e condições do Termo de Referência” (fls. 08).

No entendimento desta Auditoria o objeto supracitado deveria ter sido desmembrado para permitir maior concorrência e proporcionar maior oportunidade de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Por outro lado, observa-se que, da maneira como foi realizado Pregão Presencial em comento, não permite constatar se os preços de aquisição estão compatíveis com os preços de mercado, e não permite a verificação de cada item, pelas seguintes razões:

- o pregão foi realizado com um único lote que contém diversos “kits” robóticos, treinamento, mas não especifica o preço unitário de cada componente do quite robótico;
- cada laboratório de robótica contém 11 itens, e não especificado o preço de cada item;
- não atendeu ao princípio da economicidade, porque são 150 laboratórios, e se tivesse comprado separadamente cada kit, para juntar e formar o laboratório, teria sido possível selecionar proposta mais vantajosa para a administração;
- não especifica a quantidade de material didático para professores, equipe pedagógica e alunos, e assessoria técnico-pedagógica;
- não informa quantos alunos serão atendidos e quantos professores serão abrangidos e capacitados.
- Não se pode capacitar e/ou dar treinamentos a professores sem indicar o universo de professores que serão abrangidos pelo projeto pedagógico;
- Portanto, o gestor não apresenta o detalhamento de cada Kit com os preços das respectivas peças que o compõem, de forma a permitir uma análise dos preços por parte dessa Divisão de Licitação e Contrato.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

CONCLUSÃO:

Ante o posto, opinamos notificação da autoridade responsável para, querendo, apresentar defesa referente às irregularidades/falhas mencionadas no item 05, deste relatório.

Citação da ex-Secretária (fls. 313/314) sem apresentação de defesa.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas (MPC), em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 319/323), assim opinou:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE LABORATÓRIO DE ROBÓTICA PARA ATENDER NECESSIDADES DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. AUDITORIA. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE CONTRATO. OBJETO DA LICITAÇÃO ABRANGENTE. CITAÇÃO DA GESTORA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DEFESA. MPJTC. REGULARIDADE COM RESSALVA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DELE DECORRENTE, SEM COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL. BAIXA DE RECOMENDAÇÃO EXPRESSA.

[...]

ANTE O EXPOSTO, com espeque nos fundamentos retro expendidos, opina esta representante do Parquet Especializado em Contas pela **REGULARIDADE COM RESSALVA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DELE DECORRENTE**, aqui descritos e examinados, sem cominação de multa pessoal à responsável, Sr.^a Ana Maria Cartaxo B. Albuquerque, Secretária Executiva de Estado da Administração, com baixa de recomendação expressa à atual titular da Pasta no sentido de que, advindos casos em que haja padronização ou necessária compatibilização de produtos e/ou equipamentos, por motivos essencialmente técnicos, se justifique clara e explicitamente já em sede de edital.

Petição encartada pela Senhora Ana Maria Cartaxo Bernardo Albuquerque, na qualidade de ex-Secretária Executiva da Secretaria de Estado da Administração (fl. 327).

Cota da mesma procuradora pugnando pela a manutenção dos termos do Parecer anteriormente emitido (fls. 331/332).

Complementação de defesa por meio do Documento TC 53162/16, às fls. 333/397.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

Em relatório de análise de defesa (fls. 400/402), a Unidade Técnica discorreu e concluiu da seguinte forma:

Informações apresentadas pela gestora na Petição - Doc. 53162/16, preliminarmente, com arguição de nulidade da citação, pois foi dirigida para o endereço antigo, e não o que foi atualizado no TC-PB.

Sob essa questão, observa-se às fls. 355 a indicação dos seguintes endereços, que divergem daquele indicado às fls. 313. Preliminar, portanto, acolhida.

Registro de Usuário Externo

CPF: 062.929.834-68
 Nome: Ana Maria Cartaxo Bernerda Albuquerque
 RG: 159486 SSP/PB
 Email: anamariacba@hotmail.com
 Telefone Celular: 88225817
 Telefone Comercial: 32184791
 Telefone Residencial:
 Escolaridade: Superior Completo
 Ocupação: Secretário - Executivo

Endereço	Número	Cidade	Estado
Av Sapé	1267	João Pessoa	Paraíba
Av. João de Holanda - Centro Administrativo de Jaguaribe	547n	João Pessoa	Paraíba

Adicionar Endereços

No mérito, em apertada síntese, a defesa sustenta que a opção por lote único levou em consideração as necessidades pedagógicas da Secretaria de Estado da Educação, e que o laboratório de robótica é formado por kits compostos de peças que não recomendam a sua aquisição isolada, com dificuldades até mesmo de assistência técnica.

Necessário se faz reconhecer que os argumentos trazidos pela defesa são consistentes, e o aprofundamento deste debate, atualmente, encontra-se prejudicado até mesmo pela demora de mais de 05 (cinco) anos para análise da Petição - Doc. 53162/16, agravado se for considerado se tratar de uma licitação com abertura em 20/01/2014 (fls. 308), longos 09 (nove) anos que alteram o contexto do que conhecemos hoje como "kit de robótica".

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise de defesa, em perfeita sintonia com o Ministério Público de Contas, e apenas sob os aspectos meramente formais, entende-se pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** do Pregão Presencial nº 534/2013, com o consequente **ARQUIVAMENTO** dos presentes autos.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

Novamente chamado aos autos, o Ministério Público de Contas, em cota da mesma Subprocuradora-Geral (fls. 405/407), expôs:

Em sede de Relatório de Análise Defesa, fls. 400/402, datado de 23/01/2023, o Órgão Técnico concluiu nos seguintes termos:

Ante o exposto, após análise de defesa, em perfeita sintonia com o Ministério Público de Contas, e apenas sob os aspectos meramente formais, entende-se pela REGULARIDADE COM RESSALVAS do Pregão Presencial nº 534/2013, com o conseqüente ARQUIVAMENTO dos presentes autos.

O caderno processual retornou ao Ministério Público de Contas para a devida manifestação em face do complemento de instrução na data de 23/01/2023.

É o relatório.

Em integral harmonia com as ponderações e conclusões proferidas do Órgão Técnico de Instrução.

Inicialmente, impende registrar que o novo pronunciamento do Corpo Técnico acerca da defesa encartada por intermédio do Documento TC 53162/16 em nada altera o entendimento anteriormente emitido por este órgão ministerial, razão pela qual se ratifica o Parecer Ministerial 00383/16, item 10, bem como da Cota de fls. 331/332.

Todavia, esta Procuradora passou a vista na documentação objeto da Complementação de Defesa, às fls. 333/396, tendo verificado, como bem fez o Corpo Técnico desta Casa, que este debate, contemporaneamente, se encontra prejudicado, seja pela demora de mais de 05 (cinco) anos para análise da Petição - Documento TC 53162/16, seja por se tratar de uma licitação com abertura em 20/01/2014, a qual o conceito do objeto da licitação "kit de robótica" difere do contexto atual.

Destarte, em integral harmonia com o expandido pela Auditoria deste Sinédrio, que, em análise da documentação complementar *uploadada* pela defendente, registrou que a segunda Petição não veiculou fatos novos ou relevantes, aptos a alterar os posicionamentos exarados pela Unidade de Instrução e pelo Ministério Público de Contas anteriormente.

ANTE O EXPOSTO, esta representante do Ministério Público Especializado ratifica pronunciamento anterior e devolve ao crivo do presidente da marcha processual o vertente álbum processual, nada mais diverso tendo a opinar.

O processo foi agendado para a presente sessão, com intimação (fl. 408).



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

VOTO DO RELATOR

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

Feitas essas breves considerações, cabe reproduzir os fundamentos lançados pelo Ministério Público de Contas, como razões de decidir (fls. 319/323 – parte física do processo):

“As irregularidades hauridas pela Unidade Técnica de Instrução em seu relatório inicial foram as seguintes:

a) Ausência nos autos da cópia do contrato referente ao objeto do certame;

b) O objeto da licitação é muito abrangente e dessa forma pode permitir um direcionamento.

Quanto à irregularidade expendida no item “a”, apesar do entendimento da Auditoria, este membro do Parquet observa que o objeto do Pregão foi realizar Sistema de Registro de Preços. Tal sistema, de acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹ é definido da seguinte forma:

Sistema de Registro de Preços – SRP – conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratação futura.

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 30.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

O chamado SRP é realizado para contratação futura, sem obrigatoriedade de aquisição por parte da Administração. Registre-se novamente o pensamento do referido autor:²

O Sistema de Registro de Preços é sui generis procedimento da licitação, porque a Administração vincula-se em termos, à proposta do licitante vencedor, na exata medida em que, juridicamente, ele – o licitante – também se vincula.

Desse modo:

A Administração não está obrigada a comprar;

- a) O licitante tem o dever de garantir o preço, salvo supervenientes e comprovadas alterações dos custos dos insumos;*
- b) A Administração não pode comprar de outro licitante que não seja aquele que ofereceu a melhor proposta;*
- c) O licitante tem a possibilidade de exonerar-se do compromisso assumido na ocorrência de caso fortuito ou força maior, na forma preconizada inclusive no § 2º, art. 13, do decreto nº 3.931/01.*

Portanto, não há obrigatoriedade de se contratar na licitação em análise, posto que se trata de realização de Registro de Preços.

No tocante ao ponto “b”, o Órgão Técnico delimitou a falha da seguinte maneira:

No entendimento da Auditoria o objeto supracitado deveria ter sido desmembrado para permitir maior concorrência e proporcionar maior oportunidade de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Por outro lado, observa-se que, da maneira como foi realizado o Pregão Presencial em comento, não permite constar se os preços de aquisição estão compatíveis com os preços de mercado, e não permite a verificação de cada item, pelas seguintes razões:

- ✓ O Pregão foi realizado com um único lote que contém diversos “Kits” robóticos, treinamento, mas não especifica o preço unitário de cada componente do quite robótico;*
- ✓ Cada laboratório de robótica contém 11 itens, e não especificado o preço de cada item;*

² Op. Cit. p. 33.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

- ✓ *Não atendeu ao princípio da economicidade, porque são 150 laboratórios, e se tivesse comprado separadamente cada kit, para juntar e formar o laboratório, teria sido possível selecionar proposta mais vantajosa para a administração;*
- ✓ *Não especifica a quantidade de material didático para professores, equipe pedagógica e alunos, e assessoria técnico-pedagógica;*
- ✓ *Não informa quantos alunos serão atendidos e quantos professores serão abrangidos e capacitados;*
- ✓ *Não se pode capacitar e/ou dar treinamentos a professores sem indicar o universo de professores que serão abrangidos pelo projeto pedagógico;*
- ✓ *Portanto, o gestor não apresenta o detalhamento de cada Kit com os preços das respectivas peças que o compõem, de forma a permitir uma análise dos preços por parte dessa Divisão de Licitação e Contrato.*

Depois de autorizada a abertura do procedimento licitatório, o primeiro e mais importante passo é a descrição do objeto da licitação. Todas as exigências seguintes dependerão da definição deste. Transcreva-se o entendimento doutrinário de Joel de Menezes Niebuhr³ acerca do tema em questão:

A descrição do objeto do futuro contrato deve ser realizada com toda a precaução, valendo-se a Administração de estudos técnicos sólidos, para definir, de maneira precisa, o que realmente contempla o interesse público. Ora, é necessário que a Administração saiba o que quer e, para tanto, não há outro caminho afora o de procurar conhecer as possibilidades ofertadas no mercado, consultando especialistas a respeito do objeto que se pretenda contratar.

Entretanto, o caso veiculado neste álbum processual é diferente, não parecendo ser razoável dar pela irregularidade do procedimento ou cominar multa pessoal à Gestora executiva da Administração estadual, porquanto existem, de fato, hipóteses em que é possível, sim, indicar previamente a marca, sem com isso se malferir princípios entronizados no artigo 1.º do Estatuto das Licitações e Contratos. O exemplo mais patente é o dos softwares, e mais todo aquele em que for imprescindível seguir a padronização ou adquirir material de determinada qualidade.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

Confira-se, a propósito, a Súmula n.º 270 do Tribunal de Contas da União a esse respeito:

Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender a exigências de padronização e que haja prévia justificção.

Na verdade, o que aconteceu é que não houve a devida explicitação ou justificativa por parte da Secretaria de Estado da Educação – SEE da necessária compatibilidade dos produtos a ser adquiridos com os equipamentos existentes naquela Pasta.

No mais, dê-se pela regularidade com ressalva do procedimento em tela, sem cominação de sanção pecuniária pessoal, porém com recomendação expressa de não apenas não incorrer em falha da natureza aqui tratada, mas sempre justificar expressa e tecnicamente as indicações de marca em tema de edital de licitação.”

Também, cabe considerar as ponderações do Órgão Técnico no relatório de análise de defesa de fls. 400/402, não custando reproduzir:

“No mérito, em apertada síntese, a defesa sustenta que a opção por lote único levou em consideração as necessidades pedagógicas da Secretaria de Estado da Educação, e que o laboratório de robótica é formado por kits compostos de peças que não recomendam a sua aquisição isolada, com dificuldades até mesmo de assistência técnica.

Necessário se faz reconhecer que os argumentos trazidos pela defesa são consistentes, e o aprofundamento deste debate, atualmente, encontra-se prejudicado até mesmo pela demora de mais de 05 (cinco) anos para análise da Petição - Doc. 53162/16, agravado se for considerado se tratar de uma licitação com abertura em 20/01/2014 (fls. 308), longos 09 (nove) anos que alteram o contexto do que conhecemos hoje como “kit de robótica”.”

ANTE O EXPOSTO, em harmonia com o parecer do Ministério Público de Contas e com as ponderações da Auditoria, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS do Pregão Presencial 534/2013; e

II) RECOMENDAR à atual gestão da Secretaria de Estado da Administração no sentido de que, advindos casos em que haja padronização ou necessária compatibilização de produtos e/ou equipamentos, por motivos essencialmente técnicos, se justifique clara e explicitamente já em sede de edital.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02156/14

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02156/14**, relativos à análise do procedimento de licitação, na modalidade Pregão Presencial 534/2013, materializado pela Secretaria de Estado da Administração, sob a titularidade da ex-Secretária ANA MARIA CARTAXO BERNARDO ALBUQUERQUE, objetivando o registro de preços para a aquisição de Laboratório Robótica, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos, para atender às necessidades da Secretaria de Estado da Educação – SEE, em que se sagrou vencedora a empresa BRIND MOBIL EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS LTDA, com a proposta de R\$25.425.000,00, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS do Pregão Presencial 534/2013; e

II) RECOMENDAR à atual gestão da Secretaria de Estado da Administração no sentido de que, advindos casos em que haja padronização ou necessária compatibilização de produtos e/ou equipamentos, por motivos essencialmente técnicos, se justifique clara e explicitamente já em sede de edital.

Registre-se e publique-se.
TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.
João Pessoa (PB), 25 de abril de 2023.

Assinado 25 de Abril de 2023 às 19:16



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 26 de Abril de 2023 às 09:53



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO