TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	668075/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERESSADO:	ALEXANDRE LIMA VIEIRA, FUNDACAO DE APOIO A PESQUISA AO ENSINO E A CULTURA, FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, MARCELO AUGUSTO SANTOS TURINE, MARCOS VINICIUS DA CRUZ COELHO, RENATO FEDER, RONI MIRANDA VIEIRA, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
ADVOGADO / PROCURADOR	ANTONIO BOSCO DA COSTA FILHO, LEA FERRAZ RIBEIRO, MORGANA BORDIGNON KREIN
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3115/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Supostas irregularidades no procedimento de inexigibilidade de licitação para a aquisição de laboratórios didáticos móveis. Presença dos requisitos legais. Ausência de irregularidade. Celebração de aditivo durante o convênio em desconformidade com a legislação. Procedência parcial.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, encaminhada por Alexandre Lima Vieira, em virtude de supostas irregularidades perpetradas pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná – SEED ao adquirir 46 (quarenta e seis) laboratórios didáticos móveis sem licitação, no valor total de R$ 3.844.714,21 (valor médio de R$ 83.580,74 por cada laboratório), já pagos em 26/05/2023.

Assevera o representante que o referido processo de inexigibilidade resultou na contratação da empresa Autolabor Indústria e Comércio Ltda., sendo a aquisição formalizada pelo Secretário de Educação, por intermédio de um Termo de Convênio com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, tendo como interveniente uma Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

Informa que o processo de inexigibilidade não estava amparado em viável justificativa, haja vista que “não foi destinado à aquisição de nenhum produto inovador, mas sim, muito ao contrário foi destinado para compra de um laboratório diminuto composto por itens bastante comuns como microscópio, torso, esqueleto, vidrarias, reagentes químicos, dispostos sobre um carrinho com rodas, ou seja, a Administração do Estado do Paraná, findou por utilizar ilegalmente a verba destinada ao Projeto, para adquirir sem licitação, um produto que em consonância com o ordenamento jurídico vigente deveria ter sido adquirido por licitação, tendo em vista, que no seu cerne, o LDM não possui nada de inovador que pudesse justificar a sua aquisição direta”.

Diante disso, requer:

> (...) Dessa forma, a presente Representação versa sobre o pedido de exame e intervenção dessa Egrégia Corte de Contas, com pedido liminar de suspensão da aquisição dos referidos LABORATÓRIOS DIDÁTICOS MÓVEIS, na fase em que se encontrar, e no mérito pela NULIDADE da aquisição realizada de forma ilegal, em contraposição ao que determina a Constituição Federal e as demais normas aplicáveis à aquisição pública ora denunciada, em conformidade com os fatos e fundamentos até aqui expostos, tratando-se de nulidade que pode ser arguida a qualquer tempo.

Após manifestação preliminar (peças 21/30), o expediente foi recebido pelo Despacho n.º 1690/23 (peça 33), sendo determinada a citação da Secretaria de Estado da Educação – SEED, do Sr. Roni Miranda Vieira (Secretário) e do Sr. Renato Feder (ex-secretário). O pleito cautelar não foi acolhido.

Os esclarecimentos foram prestados às peças 42/45 e 49.

A 2ª Inspetoria de Controle Externo, por meio da Instrução n.º 12/24 (peça 50), entendeu que “as alegações ventiladas na Representação, relativamente à ausência dos requisitos formais da inexigibilidade, não merecem prosperar”. Contudo, verificou algumas incongruências no termo de convênio e no processo de aquisição dos Laboratórios Didáticos Móveis, de modo que opinou pela intimação da SEED para esclarecimentos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

A Coordenadoria de Gestão Estadual, por seu turno, opinou pela improcedência da demanda, nos termos da Instrução n.º 325/24 (peça 51).

O Ministério Público de Contas manifestou-se igualmente pela improcedência da Representação, porém, reputou necessários maiores esclarecimentos acerca das incongruências apontadas pela 2ª ICE (Parecer n.º 312/24, peça 52).

Pelo Despacho n.º 571/24 (peça 53), então, foi determinada a intimação dos interessados, sendo os esclarecimentos prestados às peças 62/64.

Após manifestação da 2ª ICE (Instrução n.º 28/24, peça 68), da CGE (Instrução n.º 690/24, peça 69) e do órgão ministerial (Parecer n.º 386/24, peça 70), determinei a intimação da FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL e da FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA, AO ENSINO E À CULTURA (FAPEC), consoante o Despacho n.º 1106/24 (peça 71).

As respostas foram juntadas às peças 78 e 81/82.

Em nova instrução, a 2ª ICE assim se manifestou (Instrução n.º 60/24, peça 87):

> a) Que restaram configurados os requisitos da inexigibilidade nº 11/2023, conforme mencionado na Instrução nº 12/24 (peça 50) desta unidade técnica;
> b) Que a posterior convalidação do termo aditivo ao convênio não supre a irregularidade decorrente de aquisição de equipamento direcionado à Convenente, sem a devida previsão no plano de trabalho, razão pela qual deve haver a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, "g" da Lei Complementar n° 113//2005 ao gestor Secretário Roni Miranda Vieira, tendo em vista que tinha pleno conhecimento da irregularidade (conforme contido em suas razões de contraditório), e autorizou a convalidação (aprovação da alteração do plano de trabalho e assinatura do termo aditivo);
> c) Que não foi identificada justificativa para aquisição e encaminhamento do laboratório móvel à UFMS, sendo necessária a vinculação de seu uso pela Convenente aos objetivos exclusivamente previstos no convênio e em benefício da SEED.

A Coordenadoria de Gestão Estadual opinou pela improcedência da demanda, conforme a Instrução n.º 50/25 (peça 88).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

O Ministério Público de Contas manifestou-se pelo Parecer n.º 62/25 (peça 89), nos seguintes termos:

> Destarte, tendo em consideração que o Despacho nº 571/24 – GCILB (peça 53) acolheu a sugestão da 2ª Inspetoria de Controle Externo para intimação da SEED/PR para que oferecesse manifestação quanto a estas incongruências, caso admitida a ampliação do objeto da presente Representação pelo relator, na esteira do opinativo daquela unidade técnica, esta Procuradoria de Contas se manifesta pela parcial procedência do feito, com imposição da multa administrativa insculpida no artigo 87, IV, "g", da Lei Complementar n° 113/2005.
> Destarte, tendo em consideração que o Despacho nº 571/24 – GCILB (peça 53) acolheu a sugestão da 2ª Inspetoria de Controle Externo para intimação da SEED/PR para que oferecesse manifestação quanto a estas incongruências, caso admitida a ampliação do objeto da presente Representação pelo relator, na esteira do opinativo daquela unidade técnica, esta Procuradoria de Contas se manifesta pela parcial procedência do feito, com imposição da multa administrativa insculpida no artigo 87, IV, "g", da Lei Complementar n° 113/2005.

Inobstante as manifestações conclusivas, reputei necessário ampliar o objeto da Representação, para o fim de verificar, também, os seguintes pontos: a) Formalização de Termo aditivo após aquisição dos bens; e b) Aquisição de laboratórios para a UFMS. Por conseguinte, determinei a citação (i) da Secretaria de Estado da Educação Paraná – SEED/PR; (ii) do Sr. Roni Miranda Vieira, Secretário de Estado da Educação Paraná; (iii) do Sr. Renato Feder, ex-Secretário de Estado da Educação Paraná; (iv) da FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL; e (v) da FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA, AO ENSINO E À CULTURA (FAPEC).

As defesas constam às peças 98, 103, 111, 113/116, 118/122, 124/126 e 128.

Em derradeira manifestação, a 2ª Inspetoria de Controle Externo concluiu (Instrução n.º 31/25, peça 132):

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

a) Que restaram configurados os requisitos da inexigibilidade nº 11/2023, conforme mencionado na Instrução nº 12/24 (peça 50) desta unidade técnica;
b) Que a posterior convalidação do termo aditivo ao convênio não supre a irregularidade decorrente de aquisição de equipamento direcionado à Convenente, sem a devida previsão no plano de trabalho, razão pela qual deve haver a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, "g" da Lei Complementar n° 113//2005 ao gestor Secretário Roni Miranda Vieira, tendo em vista que tinha pleno conhecimento da irregularidade e autorizou a convalidação (aprovação da alteração do plano de trabalho e assinatura do termo aditivo);
c) Que não foi identificada justificativa para aquisição e encaminhamento do laboratório móvel à UFMS, com despesas classificados como Despesas de Capital – Equipamentos e Material Permanente, nem mesmo detalhado o procedimento jurídico e contábil de transferência do bem, razão pela qual deve haver a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, "g" da Lei Complementar n° 113//2005 ao gestor Secretário Roni Miranda Vieira.

O Ministério Público de Contas, por fim, manifestou-se "pela parcial procedência do feito, com imposição da multa administrativa insculpida no artigo 87, IV, "g", da Lei Complementar n° 113/2005", nos termos do Parecer n.º 559/25 (peça 133).

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Segundo relatado, o representante se insurge contra a aquisição de 47 Laboratórios Didáticos Móveis pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná – SEED, adquiridos por meio de inexigibilidade de licitação.

Aponta estarem ausentes os requisitos da aquisição direta, diante: (i) da inexistência de exclusividade do produto adquirido, já que o laboratório didático móvel contém itens e recursos que são comercializados por inúmeros fabricantes; (ii) de a empresa AUTOLABOR ter gerado falsa constatação de que seu produto é

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

exclusivo; e (iii) de ter havido apenas uma única cotação de preços com a empresa AUTOLABOR.

Acrescenta que “o “LDM – Laboratório Didático Móvel” trata-se na verdade de um “carrinho” com uma bancada, que serviria para facilitar o transporte, mas que na versão “diminuta” que é comercializada pela AUTOLABOR que está sendo adquirida pela SEED-PR, apresenta recursos inadequados, pois, devido à limitação de espaço dos carrinhos, os produtos ali ofertados são diminutos (...)”.

Em defesa, a SEED (peça 41) destacou que “a aquisição de laboratórios didáticos móveis, teve por objetivo atender a meta 01 do Termo de Convênio nº 2022060/21 – Escritório de Projetos do Paraná: Educação, Inovação e Governança para o Desenvolvimento, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento, garantindo todas as condições de qualidade e eficiência para a continuidade das atividades do referido contrato, buscando a maior economicidade possível”.

Acrescentou que “O procedimento de compra foi regido pela combinação do art. 25, I, c.c. art. 26, parágrafo único, incisos II e III, ambos da Lei n° 8.666/93, que estabelecem regras para inexigibilidade de licitação destinada à aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, e define os elementos necessários à instrução do processo”.

Ademais, afirmou que: (i) O projeto básico constante nos autos foi capaz de demonstrar a unicidade do produto fornecido; (ii) a inviabilidade de competição também é demonstrada pela ausência, no mercado nacional, de produto similar; (iii) a razão de escolha e justificativa de fornecedor encontra-se encartada tanto no projeto básico, como na “justificativa de inexigibilidade de licitação – preço e escolha; e (iv) o preço é balizado por notas fiscais emitidas para outros órgãos públicos.

Nesse ponto, entendo que a demanda não merece prosperar.

O procedimento de inexigibilidade de licitação fundamentou-se no artigo 25, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, que dispõe:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
> I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

Para a correta formalização da contratação direta, a Lei n.º 8.666/93 exige, em seu artigo 26:

> Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.
> Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
> (...)
> II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
> III - justificativa do preço.

No caso concreto, observa-se que foi juntado no procedimento de contratação o "Atestado de Produtor e Fornecedor Exclusivo", declarando que (peça 26, fl. 20):

ATESTADO DE PRODUTOR E FORNECEDOR EXCLUSIVO Nº 26/2022

A **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI** atesta, para os fins previstos no inciso I do art. 25 da Lei 8.666/93, que a empresa de razão social **AUTOLABOR INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA** é produtora e fornecedora exclusiva do bem industrial nacional **"LABORATÓRIO DIDÁTICO MÓVEL"**, identificado pelo NCM 3822.90.00, que possui as seguintes especificações e funcionalidades:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

Também, constam no procedimento as notas fiscais comprovando que o valor pago pela Administração está em conformidade com o valor praticado pela contratada com os demais órgãos, conforme se verifica à peça 29 (fls. 23/27).

Ainda, como bem pontuou a 2ª ICE, "a previsão da implantação de laboratórios de aprendizagem está devidamente prevista na cláusula terceira do convênio (peça 7), o que justifica a sua aquisição e afasta a afirmação do Representante de que foi adquirido um produto que não possui nada de inovador que pudesse justificar a sua aquisição de forma direta". A respeito, a Instrução n.º 12/24 (peça 50):

> Nessa seara, há que se destacar que o artigo 2º, inciso IV da Lei nº 10.973/2004 conceitua inovação como "introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho;".
> No caso dos laboratórios, ainda que se alegue que os produtos poderiam ser adquiridos individualmente, eles foram acoplados num formato que otimiza a sua finalidade, enquadrando-se exatamente no que descreve a mencionada legislação ("agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho"), o que evidencia a característica de inovação.
> Ainda, é de se frisar que o motivo que justificou a contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação foi a exclusividade do fornecedor e não eventual característica inovadora do produto. E a análise técnica quanto ao fato de o produto se tratar de inovador, o juízo de valor acerca da sua necessidade e a escolha do tipo de laboratório que melhor atenderá ao interesse público são atos discricionários da Administração, cabendo a ela a decisão.

Ademais, observa-se dos autos que, embora a representante tenha alegado que outros fornecedores poderiam atender o objeto, não trouxe qualquer prova nesse sentido.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

Nesse contexto, conclui-se que foram preenchidos os requisitos legais para a contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, restando improcedente a demanda neste ponto.

Adiante, por meio do Despacho n.º 205/25 (peça 90), ampliei o objeto da demanda para verificar, também, os seguintes pontos: a) Formalização de Termo aditivo após aquisição dos bens; e b) Aquisição de laboratórios para a UFMS.

Isso porque, constou da Instrução n.º 28/24-2ªICE (peça 68) que:

> a) Formalização de Termo aditivo após aquisição dos bens
> Constam dos documentos anexados que os Laboratórios Didáticos Móveis foram adquiridos por meio do Contrato nº 24/2023 (Inexigibilidade de Licitação nº 11/2023), formalizado entre a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura – FAPEC e a Autolabor Indústria e Comércio Ltda., com data de 28/04/2023 (fls. 333 a 351 do processo de inexigibilidade – peça 30). A Nota fiscal dos produtos foi emitida em 02/05/2023 e eles foram recebidos em 03/05/2023 pela SEED/PR e em 04/05/2023 pela UFMS.
> Contudo, o 1º Aditivo ao Contrato, que alterou o plano de trabalho original para incluir na Etapa 07 a destinação de 1 laboratório à Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul foi assinado somente em 22/05/2023 pelo Secretário de Estado da Educação do Paraná Roni Miranda Vieira, e publicado em 24/05/2023 no Diário Oficial da União.
> A SEED/PR afirma em sua manifestação (peça 63) que:
> *"nesse contexto, quando as ações realizadas para atender as necessidades do objeto principal, estão em conformidade com o que foi estabelecido no plano de trabalho original do convênio, é possível utilizar um termo aditivo posterior para regularizar a situação, como ocorreu no presente caso, em que, a aquisição dos laboratórios foi devidamente regularizada por termo aditivo com a concordância de todos os partícipes"*.
> Contudo, deixou claro que a situação precisou ser regularizada, visto que a aquisição de deu sem amparo no plano de trabalho vinculado ao convênio firmado. Frise-se que a entrega do laboratório se deu quase 1 mês antes da formalização das alterações, constando inclusive, no próprio contrato de aquisição que o Plano de Trabalho se destinava

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

> a atender a entrega dos laboratórios em 45 escolas da SEED/PR.
> (...)
> Assim, em que pese a SEED/PR busque tratar a questão como mera formalidade, trata-se de efetiva irregularidade, que vai de encontro aos preceitos legais, passível de aplicação de multa administrativa, nos termos do artigo 87, IV, "g" da Lei Complementar n° 113//2005.
> (...)
> b) Aquisição de laboratórios para a UFMS
> Conforme já tratado em tópico anterior, houve alteração do plano de trabalho do convênio para destinar 1 laboratório à UFMS (Etapa 7), sem qualquer justificativa que motivasse sua aquisição para entidade que não a SEED.
> (...)
> Porém, o Plano de Aplicação dos Recursos repassados por meio do convênio (inclusive aditivo) estabelece claramente que os valores pagos aos laboratórios são classificados como Despesas de Capital – Equipamentos e Material Permanente e servem para o desenvolvimento de informações educacionais no ambiente das escolas da Secretaria de Educação do Estado do Paraná.
> (...)
> Nesse caso, inexiste qualquer menção à UFMS e qual seria o motivo pelo qual a Fundação adquiriu, com recursos da SEED, um laboratório que permanecesse em suas instalações. Não está claro de que o equipamento servirá para o cumprimento do convênio, sendo que qualquer destinação diversa acarretaria o desvirtuamento dos objetivos do instrumento, o que não pode ser admitido.

Em manifestação (peça 98), a FAPEC argumentou: (i) "o que ocorreu no caso concreto foi uma alteração pontual de meta e etapa dentro do Plano de Trabalho, entretanto, considerando a visão macro do objeto, não houve qualquer alteração no convênio em si"; (ii) "houve o preciso atendimento do inciso IX do artigo 136 do Decreto Estadual PR n° 15.608/07, eis que foi reprogramada a execução do Convênio para que refletisse a realidade vivenciada pelos pesquisadores envolvidos em seu desenvolvimento cotidiano", não tendo sido ampliado o objeto original do Convênio; (iii) "a UFMS é o polo do desenvolvimento acadêmico e de toda a pesquisa vinculada ao convênio, em razão, para avaliação de impactos e resultados, recebeu um Laboratório Didático Móvel que está em posse da UFMS".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

A SEED (peça 103), por sua vez, justificou: (i) “o ajuste do plano de trabalho para regularização do projeto, deu-se em face a necessidade de ação imediata, visando evitar que a morosidade burocrática colocasse em risco a execução do projeto”; (ii) “O formulário para alteração do Plano de Trabalho, instrumento interno de processamento da UFMS, demonstra e justifica o lapso temporal entre o início das tratativas e a publicação do termo aditivo”; (iii) as tratativas iniciaram em 02/03/2023 e a última assinatura ocorre em 22/05/2023, diante de “entraves burocráticos ocorridos no processo”; (iv) “Foram adquiridos 47 (quarenta e sete) LDMs, dos quais 46 (quarenta e seis) foram distribuídos conforme anexo I e um LDM foi entregue a UFMS”; (v) “a produção dos conteúdos pela UFMS, ao receber o Laboratório Didático Móvel, subsidia a Diretoria de Educação/Departamento de Desenvolvimento Curricular, por meio de formações continuada, desenvolvimento de roteiros pedagógicos de forma colaborativa, participações em feiras e eventos, entre outros”.

Por fim, a UFMS destacou, em síntese, que a entrega do LDM à Universidade não constitui ato ilícito ou desvio de finalidade, mas medida estratégica e funcional aprovada em conjunto com os partícipes do convênio (peça 111).

Em que pesem os argumentos trazidos pela defesa, entendo que estes não são suficientes para afastar as irregularidades levantadas pela 2ª ICE.

Para melhor elucidar os fatos, transcrevo o seguinte trecho da Instrução n.º 31/25-2ªICE (peça 132):

> - O 1º Aditivo ao Contrato, que alterou o plano de trabalho original para incluir na Etapa 07 a destinação de 1 laboratório à Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul foi assinado em 22/05/2023 pelo Secretário de Estado da Educação do Paraná Roni Miranda Vieira, e publicado em 24/05/2023 no Diário Oficial da União.
> - A Nota fiscal foi emitida em 02/05/2023 - Nota Fiscal de Venda nº 1271 (fls. 367 – peça 30).
> - A entrega dos produtos ocorreu em 03/05/2023 para a SEED/PR (Recibo de entrega de 46 unidades - fls. 371 – peça 30) e em 04/05/2023 para a UFMS (Recibo de entrega de 1 unidade - fls. 370 – peça 30).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

Observa-se, portanto, que a aquisição ocorreu antes da alteração promovida pelo Aditivo, em desconformidade com os artigos 136, incisos VI e IX, e 137, incisos I e II, da Lei Estadual n.º 15.608/2007, os quais dispõem que o plano de trabalho (e aditivos) deve ser prévio:

> Art. 136. Os processos destinados à celebração de convênio deverão ser instruídos com os seguintes documentos:
> (...)
> VI - prévia aprovação do plano de trabalho pela autoridade competente;
> (...)
> IX - especificação das etapas ou fases de execução, estabelecendo os prazos de início e conclusão de cada etapa ou fase programada;

> Art. 137. A minuta do convênio deve ser adequada ao disposto no artigo anterior, devendo, ainda, contemplar:
> I - detalhamento do objeto do convênio, descrito de forma precisa e definida;
> II - especificação das ações, item por item, do plano de trabalho, principalmente as que competirem à entidade privada desenvolver;

Da mesma forma, estabelecem os artigos 141 e 142 da referida lei que "A ampliação do objeto do convênio dependerá de prévia aprovação de projeto de trabalho", *in verbis*:

> Art. 141. A ampliação do objeto do convênio dependerá de prévia aprovação de projeto de trabalho adicional e da comprovação da execução das etapas anteriores com a devida prestação de contas.
> Art. 142. A ampliação do objeto do convênio e a prorrogação de seu prazo de vigência serão formalizadas mediante termo aditivo.

Como bem apontou a 2ª ICE, "em nenhum momento foi demonstrada a urgência na aquisição dos Laboratórios que viesse a prejudicar as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

respectivas aquisições após a devida formalização e publicação do aditivo ao Plano de Trabalho". Diante disso, "o Secretário da Educação Roni Miranda convalidou um Termo Aditivo que sabidamente se referia a plano de trabalho já executado", em desconformidade com os preceitos legais.

Nesse ponto, conclui-se irregular a "formalização de termo aditivo após aquisição dos bens", de modo que resta procedente a demanda. Deixo, contudo, de aplicar a sanção sugerida nos autos, eis que não vislumbro má-fé do gestor ou prejuízo à Administração.

Por fim, verifico que também não restou justificada a "Aquisição de laboratórios para a UFMS".

Consta dos autos que "A explicação para aquisição e direcionamento de uma unidade de Laboratório Didático Móvel para a UFMS é a produção dos conteúdos, que subsidia a Diretoria de Educação/Departamento de Desenvolvimento Curricular, por meio de formação continuada, desenvolvimento de roteiros pedagógicos de forma colaborativa, participações em feiras e eventos, entre outros. Enfatiza-se a participação da Universidade no processo de construção dos roteiros de aprendizagem para as aulas de Ciências da Natureza, considerando a necessidade de fortalecimento da oferta da formação continuada aos professores" (peça 132).

Inobstante, acompanhando as conclusões da ICE, entendo que não houve a devida justificativa, durante o trâmite do aditivo, para tal destinação, conforme bem fundamentado na Instrução n.º 31/25 (peça 132):

> Em que pese imaginar que a presença física de um laboratório nas instalações da UFMS pode facilitar a execução do convênio, como aventado pela Universidade, objetivamente tem-se que:
>
> - Houve alteração do plano de trabalho do convênio para destinar 1 laboratório à UFMS (Etapa 7), sem qualquer justificativa que motivasse sua aquisição para entidade que não a SEED.
>
> - Os valores pagos aos laboratórios são classificados como Despesas de Capital – Equipamentos e Material Permanente e servem para o desenvolvimento de informações

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

> educacionais no ambiente das escolas da Secretaria de Educação do Estado do Paraná.
>
> - Não existe na documentação qualquer menção à UFMS e qual seria o motivo pelo qual a Fundação adquiriu, com recursos da SEED, um laboratório que permanecesse em suas instalações.
>
> Assim, por mais que se busque demonstrar que, sob o aspecto da execução do convênio, pudesse haver pertinência do encaminhamento de uma unidade à UFMS, sob o enfoque das normas aplicáveis à Administração Pública, entende-se que não foi afastada a irregularidade.
>
> Não é demais recordar que não houve a necessária justificativa durante o trâmite do aditivo e, nas diversas oportunidades que foram dadas para manifestação, em nenhuma delas houve o enfrentamento da situação e demonstração do regular procedimento por qualquer dos interessados.

No mesmo sentido, o parecer ministerial (peça 133):

> Ainda, é de se ver que as justificativas trazidas à colação pelos representados quanto à aquisição e destinação de um laboratório à UFMS não lograram êxito em comprovar a regularidade da medida. Não há, na documentação pertinente trazida à análise, qualquer menção à referida universidade ou ao motivo para que o laboratório fosse destinado a ela.
>
> (...)
>
> Saliente-se que, mesmo com a juntada de novo contraditório, permanece a imprecisão quanto à transferência do laboratório didático móvel à UFMS, o qual foi adquirido com recursos do Estado do Paraná como bem de capital e cuja transação não teve o necessário detalhamento jurídico e contábil.

Assim, julgo procedente a demanda neste item, sem, contudo, a aplicação de sanções, diante da ausência de má-fé do gestor ou prejuízo à Administração.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

Por todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação da Lei de Licitações, sem aplicação de sanções, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação da Lei n 8.666/93, com pedido cautelar, formulado por **ALEXANDRE LIMA VIEIRA**, em face da **SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (SEED)**, noticiando supostas irregularidades na Inexigibilidade n. 011/2023, que teve por objeto a aquisição de 46 (quarenta e seis) laboratórios didáticos móveis, no valor total de R$ 3.844.714,21. Tal contratação é oriunda do Convênio n. 202206021 firmado entre a SEED e a FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL (UFMS) por intermédio da FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA, AO ENSINO E À CULTURA (FAPEC).

O representante sustentou, em síntese: a) inexistência de requisitos para inexigibilidade de licitação, por não se tratar de produto exclusivo ou de inovação tecnológica efetiva; b) irregularidade na celebração de termo aditivo posterior a entrega dos equipamentos; e c) destinação irregular de um dos laboratórios à UFMS, sem previsão contratual ou no plano de trabalho.

A 2ª Inspetoria de Controle Externo opinou pela procedência parcial da representação, reconhecendo as irregularidades quanto à celebração do termo aditivo e quanto à posterior entrega dos equipamentos e da destinação irregular de um dos laboratórios à UFMS sem previsão contratual, propondo a aplicação de multa ao Secretário de Estado da Educação Roni Miranda Vieira.

A Coordenadoria de Gestão Estadual – CGE, manifestou-se pela improcedência da representação.

O Ministério Público de Contas, acompanhou o entendimento da 2ª Inspetoria de Controle Externo pela procedência parcial e aplicação de multa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

O Conselheiro Relator Ivan Lelis Bonilha, ao examinar a matéria, julgou a representação parcialmente procedente, reconhecendo as irregularidades relativas ao termo aditivo extemporâneo e à destinação de laboratórios à UFMS, mas afastou a aplicação de sanções, considerando regular a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Contudo, **divirjo** do Relator quanto ao ponto em que considerou atendidos os requisitos legais para a contratação direta por inexigibilidade de licitação, bem como quanto à ausência de aplicação de multa administrativa, pelas razões e fundamentos que passo a expor.

A inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25 da Lei n. 8666/93, exige a presença de requisitos específicos como fornecedor exclusivo, singularidade do objeto ou inviabilidade de competição.

A adoção dessa modalidade fora dos parâmetros legalmente previstos, seja quanto ao objeto, seja quanto à inviabilidade de competição, configura afronta direta aos princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade, que constituem pilares do regime licitatório.

No presente caso, os laboratórios didáticos móveis da empresa AUTOLABOR, não se enquadram como produto inovador ou exclusivo, mas sim como equipamentos educacionais disponíveis no mercado.

Embora algumas partes dos laboratórios apresentem características técnicas específicas, inclusive com registro de patentes, tais particularidades não conferem o status de singularidade suficiente para justificar a inexigibilidade. Trata-se de inovação parcial, que não inviabiliza a competição entre fornecedores.

A peculiaridade reside unicamente na reunião dos elementos em um conjunto padronizado, circunstância que, por si só, não inviabiliza a concorrência entre fornecedores e tampouco se enquadra como inovação tecnológica nos termos do art. 2º, inciso IV, da Lei n. 10.973/2004, que exige resultado novo ou processo inédito, o que não se encaixa no caso em tela.

Ademais, o atestado de exclusividade apresentado restringe-se a mera declaração unilateral, sem que tenha havido comprovação idônea, por parte da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

Administração, quanto à inexistência de outros fornecedores capazes de atender ao objeto contratual. Tal circunstância revela manifesta desconformidade com o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, o qual exige demonstração objetiva da inviabilidade de competição como condição indispensável à adoção da inexigibilidade de licitação.

Conforme aponta a Controladoria de Gestão Estadual, na Instrução n. 325/25, é necessário a apresentação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), ou de documento equivalente, que evidencie que a solução escolhida é efetivamente compatível com a finalidade pública pretendida e com o objeto da contratação. Considerando a existência de diversos produtos similares disponíveis no mercado, caberia à Administração demonstrar, de forma técnica e motivada, que o modelo adotado pela SEED se mostrava o mais adequado e inovador para o atendimento da demanda.

Destaco, quanto a esse ponto, que o documento apresentado na peça 45, denominado ETP, juntado pela Secretaria de Estado da Educação com o propósito de demonstrar a realização do estudo preliminar de adequação e inovação do produto, não se encontra devidamente datado, constando apenas o registro de protocolo em 19/12/2023 (data posterior à aquisição dos laboratórios, ocorrida em 02/05/2023).

Tal fato compromete a credibilidade do documento e demonstra a probabilidade de que o estudo técnico foi elaborado a posteriori, em desacordo com a finalidade precípua de subsidiar, de forma prévia, a decisão administrativa pela contratação direta.

Em caso análogo, o Tribunal Pleno, em decisão unanime, entendeu que a existência de elementos técnicos diferenciados não autoriza, por si só, a inexigibilidade, devendo ser demonstrada a impossibilidade de competição e a exclusividade do fornecedor, o que não se verifica nos presentes autos.

Nesse contexto, cito o seguinte trecho da decisão exarada na Acórdão n. 3249/21-TP, proferido nos autos da Consulta 215553/24, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, quando o Tribunal foi questionado acerca da validade de atestados de exclusividade fornecidos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

a) Considerando a existência de atestados de exclusividade fornecidos pelos órgãos de registro de comércio, que contemplem os serviços almejados pela Administração Municipal, é possível a contratação através de inexigibilidade de licitação?

O art. 25, I, da Lei nº 8.666/93, prevê que é inexigível a licitação quando for inviável a competição, em especial "*para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes*".

Desse modo, a princípio, a resposta ao questionamento deve ser positiva, uma vez que a legislação permite a apresentação de atestados de exclusividade fornecidos por órgãos de registro de comércio da localidade da licitação ou da obra ou serviço como fundamento para a inexigibilidade

No entanto, não basta a apresentação de tais atestados para que a licitação se caracterize como inexigível, uma vez que é necessária a devida comprovação da adequação entre a necessidade da Administração Pública e da solução presente no material, equipamentos, ou gêneros fornecidos por fornecedores ditos exclusivos.

A instrução técnica acostada aos autos também não demonstra que o fornecimento dos laboratórios não poderia ser alcançado por meio de processo licitatório, especialmente considerando a existência de mercado nacional apto a atender à demanda.

Ademais, a contratação direta sem um estudo prévio nos moldes do entendimento acima citado, implicou em violação aos princípios da eficiência, impessoalidade e economicidade, pois a licitação, além de possibilitar seleção da proposta mais vantajosa, garantiria ampla transparência e fiscalização sobre os preços e condições contratadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

Dessa forma, verifica-se que a SEED e a FAPEC deixaram de observar os requisitos necessários para a contratação por inexigibilidade, previsto nos art. 25, I e 26, parágrafo único II e III, ambos da Lei 8666/93.

No que se refere ao termo aditivo extemporâneo, constatou-se que os laboratórios foram entregues em 3 e 4 de maio de 2023, ao passo que o aditivo ao plano de trabalho somente foi celebrado em 22 de maio de 2023, em manifesta violação aos artigos 136 a 142 da Lei Estadual n. 15.608/2007, que exigem a aprovação prévia do plano e de suas alterações.

A conduta revela falha de planejamento e afronta ao princípio da legalidade caracterizando irregularidade formal relevante.

No que tange à destinação de um dos laboratórios à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, verifica-se que não houve previsão no plano de trabalho nem justificativa documental que respaldasse tal medida. Ainda que a Universidade tenha efetivamente utilizado o bem em atividades de pesquisa e na produção de materiais pedagógicos, a transferência de patrimônio adquirido com recursos da SEED a ente diverso configura desvio de finalidade, por representar utilização do bem em desacordo com o objeto originalmente pactuado no convênio.

Diante desse contexto, constata-se a ocorrência de duas irregularidades de natureza formal e uma de natureza material, que, em seu conjunto, evidenciam o descumprimento da legislação aplicável e o desatendimento aos princípios que regem a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Embora não tenha sido identificada comprovação de dano ao erário ou indícios de má-fé por parte do gestor, a responsabilidade pela condução do processo de contratação e pela execução do convênio impõe a aplicação de sanção administrativa, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Ressalta-se que tanto a unidade técnica como o Ministério Público de Contas se manifestaram nesse sentido, de modo que a responsabilização do gestor se impõe como medida de coerência institucional e de proteção à ordem jurídica.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

Diante do exposto, VOTO no sentido de **julgar procedente** a presente Representação a fim de:

a) Reconhecer a **ilegalidade** da contratação por inexigibilidade de licitação, por ausência de comprovação da inviabilidade de competição;

b) Aplicar ao Secretário de Estado da Educação Roni Miranda Vieira **multa** prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g" da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, diante da irregular à celebração de termo aditivo extemporâneo ao plano de trabalho e a destinação indevida de um dos laboratórios à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul;

c) **Determinação** à SEED/PR, para que no prazo de 90 (noventa) dias, que adote providências internas voltadas ao aprimoramento de seus controles e do planejamento de contratações, prevenindo a ocorrência de falhas semelhantes.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações, sem aplicação de sanções, nos termos da fundamentação;

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentaram voto pela procedência com recomendação e aplicação de multa.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 6 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OJ3G