TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	832600/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERESSADO:	2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO, ADEMIR ANTONIO ENGELMANN, RONI MIRANDA VIEIRA, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2178/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Locação de tablets para uso pedagógico. Alegada ausência de análise comparativa entre as soluções de locação ou aquisição. Recursos federais que restringiram a discricionariedade de decisão. Vantajosidade demonstrada. Pela improcedência, com expedição de recomendação.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada pela 2ª Inspetoria de Controle Externo deste Tribunal de Contas em face da Secretaria de Estado da Educação (SEED), em razão de supostas irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico n.° 1582/24, que tem como objeto a locação de tablets para 625 unidades escolares, totalizando 25.040 aparelhos, com finalidade de possibilitar a utilização das plataformas digitais educacionais em ambiente escolar pelos estudantes da rede pública estadual.

Em síntese, a Inspetoria apontou as seguintes possíveis irregularidades no certame:

(i) Ausência de estudo prévio comparativo entre a opção pela locação, em detrimento da aquisição dos bens, em desacordo com os artigos 44 da Lei n.° 14.133/2021 e 335, §1º do Decreto Estadual n.º 10.086/2022;

(ii) Justificativa genérica e insuficiente para a adoção do modelo de locação, em desconformidade com disposto no art. 5° da Lei n.° 14.133/2021;

(iii) Previsão no termo de referência de retorno dos equipamentos à contratada, diferentemente do que foi sugerido no ETP, que indicava que os equipamentos poderiam ser repassados à Secretaria ao final do contrato por um

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

valor simbólico de R$ 1,00 (um real) cada, o que poderia contrarias princípios da gestão patrimonial;

(iv) Inadequação do valor estimado, diante de pesquisas realizadas pela unidade técnica, que indicaram preços de mercado inferiores àqueles adotados como base para a licitação.

Ao final, requereu a suspensão cautelar do certame até a análise do mérito da representação, pugnando pela anulação do pregão em questão ou pela expedição de determinação para que a entidade corrija os apontamentos contidos nesta Representação.

Instada a se manifestar preliminarmente por determinação do Despacho n.° 1622/24- GCDA (peça 12), a Secretaria de Estado da Educação (SEED) apresentou esclarecimentos às peças 14 a 21, defendendo que a opção pela locação decorreu de análise técnica, que apontou que a locação dos equipamentos se apresentou como a opção mais vantajosa, eficiente e sustentável, considerando aspectos técnicos, financeiros e de gestão, especialmente diante das vedações legais ao uso de recursos federais para aquisição de bens permanentes.

Por meio do Despacho n.° 1662/24- GCDA (peça 23), a representação foi recebida para exame minucioso por este Tribunal das questões levantadas na exordial. No entanto, os argumentos apresentados pela SEED foram acolhidos para fins de afastar a plausibilidade jurídica necessária para a concessão da medida cautelar, sendo indeferido o pleito cautelar.

Na mesma oportunidade, determinou-se a citação dos senhores *Roni Miranda Vieira* (Secretário de Estado da Educação) e *Ademir Antonio Engelmann* (Coordenador de Gestão de Projetos e Contratos) e da Secretaria de Estado da Educação do Paraná – SEED para o exercício do contraditório.

Os interessados apresentaram contraditório e documentos às peças 33/36 (Secretaria de Estado da Educação e seu gestor e representante legal *Roni Miranda Vieira*) e 38/42 (*Ademir Antonio Engelmann*, Coordenador de Gestão de Projetos e Contratações da SEED), reforçando os argumentos já trazidos em sede de manifestação preliminar.

A 2ª Inspetoria de Controle Externo, por meio da Instrução n.° 14/25-2ICE (peça 44), considerou razoáveis as justificativas expostas pelos interessados, opinando pelo arquivamento dos autos, ressaltando acerca da importância da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

aderência da pesquisa de preços a preços de mercado para que não haja a materialização de prejuízos financeiros futuros à Administração Pública Estadual.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Estadual corroborou o opinativo da unidade técnica.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, no Parecer n.° 457/25-7PC (peça 46), acompanhou parcialmente o posicionamento da Inspetoria, divergindo apenas quanto à conclusão, uma vez que entendeu não ser caso de arquivamento. Assim, opinou pela procedência parcial da representação, para o fim de expedir as seguintes medidas: a) determinação ao ente – referente ao item '3' acima – para que, em futuros certames, preveja no Estudo Técnico Preliminar todas as justificativas e circunstâncias que lhe tolham a discricionariedade de decisão, sobretudo quando a sua ausência permitir concluir o não atendimento a dispositivos legais pertinentes; e b) recomendação à SEED – atinente ao mencionado item '4' – para que, em futuros certames, realize pesquisa de preços vinculada a preços de mercado para que não haja a materialização de prejuízos financeiros à Administração. Subsidiariamente, opinou pela improcedência da Representação, sem prejuízo da expedição das medidas já propugnadas.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente representação deve ser julgada improcedente, pelas razões que passo a expor.

O conjunto de elementos constantes nos autos evoluiu no sentido de reforçar os fundamentos anteriormente consignados no despacho que indeferiu a medida cautelar, especialmente no que tange à justificativa da opção pela locação dos equipamentos.

Conforme dispõe o art 44 da Lei n.º 14.133/2021:

> "Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

Portanto, na existência de múltiplas formas de contratação, é imprescindível que a escolha seja explicada de maneira adequada e respaldada por um estudo de viabilidade técnica e econômica que demonstre sua vantajosidade em relação às demais alternativas.

No caso em análise, embora inicialmente os documentos apresentados pela Administração tenham sido considerados insuficientes, foram posteriormente complementados com elementos que demonstram, dentre outros fatores, (i) a viabilidade econômica da locação frente à aquisição; (ii) as limitações legais e orçamentárias impostas pela legislação federal quanto ao uso dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal. Confira-se:

Quanto à análise comparativa entre as soluções de locação ou aquisição de bens, a Secretaria assinalou que:

> (...)
>
> A locação de tablets para as escolas públicas estaduais visa atender às necessidades pedagógicas e aprimorar a integração tecnológica no ambiente educacional. Essa iniciativa está em sintonia com as diretrizes da Secretaria de Estado da Educação, com base na Lei Federal nº 14.172/2021 (alterada pela Lei nº 14.640/2023), que assegura o acesso à internet para alunos e professores da educação básica.
>
> (...)
>
> No presente caso, o recurso disponibilizado pelo Governo Federal foi mediante Lei 14.172/2021 que prevê no seu Art. 3º Inciso II:
>
> Art. 3º Os recursos de que trata o art. 2º desta Lei deverão atender às seguintes finalidades:
>
> II - utilização de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) para aquisição de terminais portáteis que possibilitem acesso a rede de dados móveis para uso pelos beneficiários desta Lei, com prioridade para os alunos do ensino médio e os professores do ensino médio, nessa ordem.
>
> Em fevereiro de 2022, esta Secretaria enviou Plano de Ação ao Ministério da Educação – MEC, que em atendimento ao artigo supracitado previa 49,95% para a aquisição de Tablets (R$ 77.000.000,00) e 50,05% para a contratação de solução de conectividade (R$ 77.153.598,72).
>
> Em 15 de março de 2022 os referidos recursos foram depositados pelo Governo Federal na conta bancária desta Secretaria. Em 03/03/2023, foi homologado pregão 2194/2022 e adquiridos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

aproximadamente 50.000 Tablets e utilizado o recurso previsto para a aquisição de terminais portáteis, restando ainda o recurso destinado a contratação de solução de conectividade. Em 31 de julho de 2023 a Lei 14.640 alterou a Lei 14.172 e o Art. 3º, inciso II passou a ter a seguinte redação:

II – aquisição de dispositivos eletrônicos e terminais portáteis que possibilitem acesso a rede de dados móveis ou a rede sem fio para uso pelos beneficiários desta Lei nos estabelecimentos públicos de ensino ou fora deles;

Nessa nova versão, deixou-se de existir a limitação de no máximo 50% para aquisição de terminais portáteis, porém, referida mudança não possibilitou que no Plano de Repactuação, a pasta pudesse utilizar o saldo restante para novas aquisições, pois quando o recurso foi depositado ele veio destinado “carimbado” com as naturezas de despesas “Capital” e “Custeio”.

Referida alteração da Lei beneficiou apenas Estados que ainda não haviam recebido os recursos.

Diante do exposto, o Plano de Repactuação priorizou investimentos em serviços estratégicos, como a ampliação da rede de fibra óptica para escolas ainda não atendidas, a aquisição de licenças para gerenciamento de redes Wi-Fi e a locação de terminais portáteis (tablets).

Esta última medida, foi adotada com o objetivo de cumprir as diretrizes da Lei 14.640/2023 e apoiar a recuperação das defasagens de aprendizagem causadas pela pandemia, por meio do uso de plataformas educacionais online. Nesse contexto, a locação foi identificada como a opção mais viável.

(...)

Quanto a comparação entre o custo de aquisição e locação, a equipe técnica da SEED utilizou como referência o pregão nº 2194/2022, em que o valor unitário com garantia de 36 meses foi de R$ 1.595,00 (mil quinhentos e noventa e cinco reais).

Considerando que geralmente nos processos licitatórios temos um deságio de 30%. O valor inicial de cotação R$ 83,21 (oitenta e três reais e vinte e um centavos) deverá ficar em torno de R$ 58,04 (cinquenta e oito reais e quatro centavos) que ao fim de 36 meses totalizará R$ 2.089,44 (dois mil e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), valor aproximado ao do equipamento adquirido em 2023.

Outro exemplo é o pregão 601/2023 de 14/12/2023 da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, onde o valor estimado da locação de tabletes era de R$ 154,8775 e o melhor lance foi de R$ 37,1600.

Destarte, os valores comparativos de cotações indicados no achado 1 da PROPOSTA DE REPRESENTAÇÃO, apresentam um cenário

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

não condizente com o objeto da presente locação, uma vez que, nas referidas cotações de compra, não foram computados: i) o valor da garantia por 36 meses, ii) o teclado (acessório), iii) o software de monitoramento, indispensável para o controle das aplicações que os alunos poderão utilizar; iv) o suporte técnico.

Além disto, foram considerados os seguintes aspectos:

✓ Obsolescência e limitações de desempenho: Tablets e smartphones, após cerca de três anos de uso, tendem a apresentar limitações de desempenho devido às constantes atualizações de software, que demandam maior capacidade de processamento e memória. Isso os torna obsoletos, reduzindo sua eficiência operacional.

✓ Gestão de passivos na aquisição: Em casos de aquisição direta, o órgão estatal assume a responsabilidade pela gestão do passivo dos equipamentos, incluindo o processo de descarte, recolhimento e destinação ambientalmente adequada, conforme exigido pelas legislações ambientais e de sustentabilidade. Esse procedimento acarreta custos adicionais para a administração pública.

✓ Vantagens da locação: No modelo de locação, ao término do contrato, toda a responsabilidade sobre os equipamentos — incluindo descarte e gestão do passivo — recai sobre a contratada, eliminando custos e encargos para o órgão público. ✓ Redução de custos operacionais: Outra vantagem da locação é que as configurações, atualizações e manutenções são de responsabilidade da empresa contratada. Isso evita despesas adicionais para a administração pública, como deslocamentos de servidores para realizar essas atividades, que podem ser necessários mensalmente. Esses deslocamentos envolvem custos com combustível, auxílio-alimentação, diárias (dependendo da localização das escolas) e o impacto no tempo de trabalho do servidor. (...)

Relativamente à alegação de motivação insuficiente a SEED asseverou o seguinte:

(...)

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 44, determinava a análise do custo-benefício entre compra e locação de bens, indicando a alternativa mais vantajosa. Em termos práticos, recursos federais viabilizariam a aquisição de cerca de 50.000 tablets.

Contudo, a partir de 2023 – a Lei nº 14.640/2023 ampliou as possibilidades de utilização dos recursos, incentivando investimentos em soluções como locação de tablets para atender à demanda educacional e combater a defasagem causada pela pandemia.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

Entre as vantagens da locação destacam-se:

Custo-Benefício: Comparações mostram que o custo total de locação ao longo de 36 meses é equivalente ao valor de aquisição, considerando garantia, acessórios e software. Além disso, a locação evita despesas adicionais com destinação ambiental e inservibilidade do equipamento, custos normalmente arcados pela administração pública.

Gestão Simplificada: A locação transfere para a contratada a responsabilidade por atualizações, manutenções, configurações e suporte técnico. Isso reduz custos com deslocamentos de servidores e uso de veículos oficiais, bem como elimina despesas com alimentação e diárias.

Obsolescência Tecnológica: Tablets adquiridos tendem a se tornar obsoletos após três anos devido a atualizações constantes que impactam desempenho. A locação elimina esse problema, permitindo a troca por equipamentos atualizados ao término do contrato.

Portanto, considerando o cenário normativo e os aspectos práticos relacionados, a locação de tablets mostrou-se a solução mais eficiente e sustentável, alinhada aos objetivos educacionais e às exigências legais, com menor impacto financeiro e administrativo para a gestão pública.

(...)

Ainda, no que se refere ao retorno dos equipamentos, a Secretaria pontuou que:

(...) Em sua fase inicial, o estudo técnico preliminar considerou a possibilidade de repasse ao custo simbólico de R$ 1,00. Essa alternativa buscava oferecer uma solução economicamente vantajosa para a administração pública, ao permitir a permanência dos equipamentos nos estabelecimentos de ensino após o encerramento do período de locação.

Contudo, durante a etapa de cotação, verificou-se que muitas empresas enfrentariam dificuldades em realizar o repasse. Para assegurar a ampla concorrência, decidiu-se, no Termo de Referência, que o retorno ficaria sob responsabilidade da contratada, ponderando os seguintes aspectos:

Impacto nos Custos Operacionais das Empresas: As contratadas destacaram que o custo simbólico de repasse comprometeria sua capacidade de recuperar investimentos, considerando que as despesas com aquisição, manutenção, atualização tecnológica e suporte técnico não seriam adequadamente amortizadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

Redução da Concorrência: A exigência do repasse ao custo simbólico restringiria significativamente a quantidade de empresas aptas a participar do processo licitatório, comprometendo o princípio da ampla concorrência estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

Compatibilidade com Modelos de Negócio Vigentes: Muitas empresas do setor não possuem modelos operacionais que permitam o repasse de equipamentos ao término do contrato, especialmente com condições que impliquem custos adicionais ou desequilíbrios contratuais.

Diante dessas constatações, e com o intuito de preservar a competitividade e a viabilidade do processo licitatório, o Termo de Referência foi ajustado para estabelecer que, ao final do contrato, os equipamentos retornariam à contratada.

• Ampla Concorrência: Mais empresas possam participar da licitação, aumentando a competitividade e potencialmente reduzindo custos para a administração pública.

• Conformidade com a Realidade de Mercado: O modelo proposto reflete as práticas atuais e viáveis no setor, alinhando-se às condições oferecidas pelo mercado.

• Sustentabilidade e Gestão Ambiental: A responsabilidade pela destinação final e descarte dos equipamentos continua com a contratada, conforme preceitos legais de sustentabilidade e normas ambientais.

Como bem assinalou a unidade técnica, e ratificou o Ministério Público de Contas, “o recurso disponibilizado pelo Governo Federal, mediante Lei 14.172/2021, restringiu a discricionaridade de decisão da SEED entre despesas de capital (aquisição de tablets) e despesas correntes (locação/comodato de tablets) ao não ter mais disponibilidade orçamentária para despesas de capital, restando recursos apenas para contratação de soluções de conectividade”, razão pela qual “(...) a escolha pela locação e não pela aquisição teve como critério central o atendimento ao **Plano de Ação acordado com critérios estabelecidos em lei específica**, em face da análise de custos e benefícios de capa opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

A análise técnica demonstrou, ainda, que os riscos de não vantajosidade econômica identificados inicialmente não se materializaram, considerando que houve a participação de diversas empresas no certame e um “(...) deságio significativo de quase 50% em relação ao preço máximo do certame e que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

“(...)os valores finais contratados ficaram inferiores aos praticados em 2022, com significativa vantajosidade entre nas propostas apresentadas, que contemplam: i) o valor da garantia por 36 meses, ii) o teclado (acessório), iii) o software de monitoramento, indispensável para o controle das aplicações que os alunos poderão utilizar; iv) o suporte técnico”;

Assim, os valores contratados guardam razoabilidade com os preços praticados em certames semelhantes, quando considerados os serviços agregados, como garantia de 36 meses, suporte técnico, software de monitoramento.

Além disso, a decisão pelo retorno dos equipamentos à contratada foi adotada como forma de ampliar a competitividade do certame, eliminando barreiras à participação de fornecedores, evitar a internalização de passivos ambientais e garantir o cumprimento de requisitos legais associados à destinação final de bens.

Dessa forma, alinho-me ao entendimento subsidiário manifestado pelo Ministério Público de Contas, no sentido da improcedência da presente representação, com expedição de recomendação à representada para o aperfeiçoamento de futuras contratações.

VOTO

Diante do exposto, VOTO pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações, com expedição das seguintes recomendações à Secretaria de Estado da Educação (SEED), para que, em futuros certames:

a) o Estudo Técnico Preliminar contemple de forma expressa todas as justificativas e circunstâncias que restrinjam a discricionariedade da decisão administrativa, especialmente nos casos em que a ausência de tais informações possa levar à conclusão de inobservância dos dispositivos legais aplicáveis; e

b) elabore pesquisa de preços com base em valores efetivamente praticados no mercado, a fim de prevenir a ocorrência de prejuízos financeiros à Administração.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à CMEX para anotações e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

arquivamento, conforme previsto nos artigos. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações.

II. Recomendar à Secretaria de Estado da Educação (SEED) que em futuros certames:

a) o Estudo Técnico Preliminar contemple de forma expressa todas as justificativas e circunstâncias que restrinjam a discricionariedade da decisão administrativa, especialmente nos casos em que a ausência de tais informações possa levar à conclusão de inobservância dos dispositivos legais aplicáveis; e

b) elabore pesquisa de preços com base em valores efetivamente praticados no mercado, a fim de prevenir a ocorrência de prejuízos financeiros à Administração.

III. Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX para anotações e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos artigos. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.5FFW

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

Plenário Virtual, 14 de agosto de 2025 – Sessão Virtual nº 15.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
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.5FFW