IV – ACÓRDÃO

ACO-UTR-815/2025

Processo	-	TC/002006/2015 (Tramitam em conjunto os processos TC/002006/2015 e TC/001591/2015)
Contratante	-	Secretaria Municipal de Educação
Contratada	-	Consórcio Master (Master Indústria, Comércio e Representações Ltda. e Brink Mobil Equipamentos Educacionais Ltda.)
Pregão Eletrônico	-	47/SME/2014
Contrato	-	03/SME/2015 R$ 36.844.082,50
Objeto	-	Fornecimento de kits de material escolar para o ano letivo de 2015

3.390ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. SME. FORNECIMENTO DE KITS DE MATERIAL ESCOLAR. 1. A prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias no âmbito do TCMSP impõe a extinção das sanções e eventuais determinações de ressarcimento, quando ultrapassado o prazo legal. Res. TCMSP 10/2023. 2. Preservado o conteúdo declaratório com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico, para implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão. Art. 13, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/002006/2015 e TC/001591/2015, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, em decorrência do seu pedido de retirada de pauta na 3.388ª S.O., ocasião em que o Conselheiro RICARDO TORRES – Revisor os devolveu, após vista na fase de discussão, na 3.287ª S.O..

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, nos termos de sua declaração de voto apresentada, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, em reconhecer a ocorrência de prescrição e julgar extinto o presente feito, consoante art. 12 da Resolução 10/2023, com relação a terceiros.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, que, com fulcro nas manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos e da Secretaria Geral, acolheu o Pregão Eletrônico 47/SME/2014 e a Ata de Registro de Preços 12/SME/2014 e julgou regular, sob o aspecto contábil-orçamentário, o Contrato 03/SME/2015.

ACORDAM, à unanimidade, à vista das solicitações formuladas nos autos, em determinar o envio de ofícios acompanhados de cópias do relatório, do voto, da declaração de voto e deste Acórdão ao Procurador Geral de Justiça e ao Delegado de Polícia Titular da 2ª Delegacia DISCCA/DPPC (Divisão de Investigações Sobre Crimes Contra a Administração, Combate à Corrupção e Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores/Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania), bem como à Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Gestão e à Controladoria Geral do Município, para ciência.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório, adendo ao relatório, voto, declaração de voto e deste Acórdão à Origem para fins pedagógicos, no intuito de aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda *ad hoc* JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de novembro de 2025.

EDUARDO TUMA – Presidente, à época
ROBERTO BRAGUIM – Relator
RICARDO TORRES – Conselheiro Revisor, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do art. 136 do Regimento Interno desta Corte

/smv

Item I) e-TCM n. 2.006/2015.

Interessados: Secretaria Municipal de Educação – SME e Master Indústria, Comércio e Representações Ltda., antigo Master Indústria e Comércio de Produtos Escolares Ltda.

Objeto: **Pregão Eletrônico nº 47/SME/2014, Ata de Registro de Preços nº 12/SME/2014 e Contrato nº 03/SME/2015.** Fornecimento de kits de material escolar, de acordo com as especificações da Ata de Registro de Preços referida (Lotes 01 a 04).

Valor: R$36.844.082,50.

Responsáveis: Antônio César Russi Callegari (Pregão) e Ataíde Alves (Contrato)

Item II) e-TCM n. 1.591/2015

Interessados: Secretaria Municipal de Educação – SME e Master Indústria, Comércio e Representações Ltda., antigo Master Indústria e Comércio de Produtos Escolares Ltda.

Objeto: **Acompanhamento da Execução Parcial do Contrato n. 03/SME/2015.** Aquisição de kits de material escolar, sendo: 203.138 (Lote 1), 248.833 (Lote 2), 181.923 (Lote 3) e 59.353 (Lote 4).

Valor: R$125.352,00

Abrangência: 05 a 29/01/15 e 05 a 06/03/15.

Responsáveis: Pela Área Auditada:

Gabriel Chalita (Secretário Municipal da Educação)

Pela falta de Segurança dos Controles:

Tacaco Okagawa Kiramoto (DRE Butantã)

Mario Francelino de Souza (DRE Campo Limpo)

Gizele Claudia Maria dos Santos e Elizabeth Jane Rodrigues Penteado (DRE Freguesia do Ó)

Relator: **Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

ADENDO AO RELATÓRIO DO ITEM I) e-TCM n. 2.006/2015

Inicio informando que o e-TCM n. 2.006/2015 (Item I), que analisa o Edital de Pregão Eletrônico nº 47/SME/2014 e o Contrato nº 03/SME/2015, dele decorrente, para o fornecimento de kits de material escolar, de acordo com as especificações da Ata de Registro de Preços n. 12/SME/2014, firmado com Master Indústria, Comércio e Representações Ltda., antigo Master Indústria e Comércio de Produtos Escolares Ltda., foi levado a julgamento na 2.921ª Sessão Ordinária, de 03 de maio de 2017, ocasião em que, após a leitura do Relatório e ainda na fase de discussão, em sede de preliminar, o Conselheiro Domingos Dissei propôs a conversão do julgamento em diligência, para juntar aos autos

o Relatório de Auditoria nº 037/2015/CGM-AUDI, da Controladoria Geral do Município, encaminhado pelo Ofício nº 001/2017/CGM-G, de fls. 1.061/1.112, e que objetivava examinar a " *lisura das contratações de materiais escolares e uniformes, verificar a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado e a fiscalização da Execução Contratual"* alcançando Pregões, Contratos e Atas de Registro de Preços, em universo maior do que os Ajustes ora analisados, mas também os incluindo, medida essa referendada pelo Pleno, pelo que retirei o processo de Pauta, determinei a reabertura da instrução processual e a juntada do referido documento.

Esclareço, para contextualizar, que o objeto dos Ajustes foi dividido em 4 (quatro) Lotes, para atender às necessidades da Educação Infantil (Pré Escolar Infantil I e II – Lote 1), Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais – Lotes 2 e 3) e Ensino Médio (EJA Regular e MOVA – Lote 4), alcançando o valor de R$36.844.082,50 (trinta e seis milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, oitenta e dois reais e cinquenta centavos) e, como relatado na Sessão Ordinária antes referida, o Pregão foi realizado depois de tentativa fracassada de adesão à Ata de Registro de Preços nº 58/2016, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Ata federal). Além disso, na primeira fase da instrução, os Órgãos Técnicos, PFM e SG, sob o ponto de

vista do aspecto contábil-orçamentário, foram uníssonos em considerar regulares os Ajustes firmados.

Passo, então, a relatar o e-TCM n. 1.591/2015 (Item II), que cuida da Execução do Contrato, sendo que, por minha determinação constante do Memorando Exp. RB n. 012/2015, a SCE deveria focar seus trabalhos na qualidade dos produtos recebidos, na conformidade com as cláusulas contratuais e na correta observância dos prazos de entrega estabelecidos em cronograma, sendo esses os objetivos para os quais a Execução fora instaurada.

Sendo assim, a Subsecretaria de Controle Externo - SCE selecionou as Diretorias Regionais de Ensino da Freguesia do Ó, do Campo Limpo e do Butantã, realizou vistoria "*in loco*" e considerou *haver conformidade* entre o processo de pagamento, a medição analisada no valor de R$125.352,00 (cento e vinte e cinco mil, trezentos e cinquenta e dois reais) e o período da execução examinado comparando-os com o normativo contratual e com a legislação. Não obstante, em relação ao *acompanhamento da entrega dos kits e dos*

controles adotados pelos servidores responsáveis, detectou as seguintes anomalias e fragilidades:

a) ausência de atendimento ao prazo final de entrega dos kits[1], sendo que 2,59% (21.856) do total não foi entregue na data aprazada, de 06 de março de 2015, mas o seriam até 20 de março do mesmo ano, segundo a Contratada;

b) não atendimento às especificações técnicas e à proposta comercial[2] e

c) falta de segurança dos controles pelos servidores responsáveis[3] e, por essa razão, propôs a aplicação das multas que especificou no Quadro n. 05 de seu Relatório e que totalizavam o valor de R$160.572.66 (cento e sessenta mil, quinhentos e setenta e dois reais e sessenta e seis centavos). Destacou, nesse tópico, que os servidores faziam o controle dos quantitativos de caixas fornecidas, porém, em relação ao aspecto qualitativo foram observados problemas

[1] Em infringência à Cláusula 2.1 do Contrato combinado com o item 5.11 da ARP.
[2] Em afronta ao item 5.4 da ARP combinado com o Anexo I do Termo de Referência.
[3] Em infringência ao Decreto n. 54.873/14, notadamente, ao inciso III do art. 5º e da Portaria n. 195/15 – SME.

como a ausência de marcas definidas na proposta comercial em comparação com alguns produtos entregues.

A AJCE, em primeira manifestação, corroborou o entendimento da SCE e considerou haver deficiência na fiscalização e gestão contratual, opinando pelo não acolhimento da Execução, sugerindo, porém, a intimação da Contratada, da Pasta e dos Responsáveis, em homenagem ao contraditório e ampla defesa, o que foi por mim deferido.

A Pasta informou que estava em andamento, em âmbito interno, a apenação referente à falta de atendimento do prazo de entrega dos kits (item "a" do Relatório da SCE), cujo montante era de R$75.745,63 (setenta e cinco mil, setecentos e quarenta e cinco reais e sessenta e três centavos). Já no que toca à anotação "b", informou ter encaminhado o Relatório da SCE com a proposta de multa, em razão da falta de atendimento às especificações técnicas e à proposta comercial, por meio dos Processos Administrativos que especifica à fl. 507 de peça 83; e, para o item " c", aduziu não haver reclamações das Unidades Educacionais; que as anomalias constatadas pela SCE não causaram prejuízo ao Erário; e que não houve reclamações por falta de entrega de item ou existência de avarias nos produtos.

Tacaco Okagawa Kiramoto, Gizele Cláudia Maria dos Santos, Elizabeth Jane Rodrigues Penteado e Mario

Francelino de Souza, Responsáveis pela segurança dos controles no recebimento dos kits, consoante apontado pela SCE, bem como a Contratada, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para defesa.

Em novo pronunciamento, a SCE ratificou seu posicionamento pretérito *"in totum".*

A partir desse momento foram juntados aos 02 (dois) processos o Relatório de Auditoria nº 037/2015/CGM-AUDI, da Controladoria Geral do Município, antes referido, que apresenta os resultados de Auditoria realizada na Secretaria Municipal de Educação, em sede de controle interno. Acerca do Pregão Eletrônico n. 47/SME/2014, da Ata de Registro de Preços n. 12/SME/2014 e do Contrato 03/SME/2015, ora em julgamento, o Órgão identificou os seguintes achados:

a. Constatação 001 – prejuízo potencial de R$ 24.128.368,84 por falha na atuação da Secretaria Municipal de Educação, que resultou na não adesão à ARP n. 58/2013, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;

b. Constatação 002 – identificação de sobrepreço, resultando em prejuízo potencial de R$ 18.392.994,16 (neste valor está incluído o potencial prejuízo

também identificado nos Contratos ns. 03, 04, 52/SME/2015 e 40/SME/2016, todos examinados pela CGM);

c. Constatação 003 – restrição à competitividade pela exigência de objeto com características que não são encontradas no mercado ou são de difícil localização;

d. Constatação 005 - restrição à competitividade, por condicionar a participação das Licitantes à apresentação de amostra;

e. Constatação 007 - baixa confiabilidade na metodologia da pesquisa de preços;

f. Constatação 008 – falta de confiabilidade nas cotações, devido à falta de diversificação de empresas na pesquisa de preços;

g. Constatação 010 - ausência de transparência nas respostas de Empresas durante o processo de pesquisa de preço para determinação do preço base dos itens;

h. Constatação 011 – divergências nos preços de itens idênticos em diferentes lotes na ARP n. 12/SME/2014;

i. Constatação 12 – fragilidade na identificação de competências e;

j. Constatação 013 - morosidade na publicação de aplicação de sanções ao Consórcio de Empresas,

conforme parecer da Assessoria Jurídica, relativo a falhas na Licitação.

Na sequência, foram os processos encaminhados ao Conselheiro Domingos Dissei, que propôs o trâmite em conjunto dos dois 02 (dois) processos, o que foi por mim acolhido.

Os autos foram então encaminhados à SCE para se manifestar sobre a nova documentação, tendo assim se pronunciado:

1) Pregão e Contrato (Item I – e-TCM n. 2.006/2015): convalidou a Constatação 002 da CGM que aponta a existência de prejuízo potencial de R$ 11.122.938,38 (valor este que, segundo a SCE, se refere ao Contrato em análise). E, quanto às demais, entendeu que elas não alteravam o seu posicionamento anterior, de regularidade formal dos Ajustes;

2) Execução do Contrato (Item II – e-TCM n. 1.591/2015): considerou que a documentação acrescida não apresentava fatos novos a serem considerados além dos examinados nas manifestações precedentes da Auditoria.

Em razão da juntada do Relatório da CGM e da manifestação da SCE, por cautela, determinei fossem

novamente ouvidos a Pasta, os Responsáveis pelo Pregão, Contrato e Execução e a Contratada, em homenagem ao contraditório e à ampla defesa.

A Secretaria Municipal de Educação explicou que tentou aderir à Ata de Registro de Preços do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) porque o preço dos kits era mais econômico, não o fazendo face às disparidades entre os produtos lá fornecidos e os que a Pasta necessitava, de modo que optou pela Licitação do Pregão Eletrônico n. 47/SME/2014. Também aduziu que não renovou a ARP n. 12/SME/2014, voltando a aderir à ARP do FNDE (agora a de n. 09/SME/2015), o que gerou economia de R$ 50 milhões de reais aos cofres públicos. Respondeu, ainda, aos demais itens das Constatações da CGM e, para a do sobrepreço, aduziu que a comparação de preços de itens do kit de forma avulsa não satisfaz, porque a Unidade tem que entregar o kit completo e, além disso, as empresas devem considerar, em seus preços, os custos com mixagem e logística. Já em relação à restrição de competitividade pela exigência de itens não encontrados no mercado ou de difícil localização, aduziu que foi criada a Comissão Técnica de

Insumos Escolares – CTIE para facilitar a compra e a entrega de materiais com qualidade.

Os Responsáveis pelo Pregão, Contrato e Execução foram intimados, tendo se manifestado:

1) No Pregão (e-TCM n. 2.006/2015 – Item I): Antonio César Russi Callegari, Secretário Municipal à época, defendendo que seus atos foram assinados com respaldo técnico e jurídico dos diversos setores que compõem a Pasta. Também, que as recomendações da Auditoria foram acolhidas, pelo que mereciam ser relevadas, julgando-se regular o Pregão ou, na negativa, que sua responsabilidade fosse afastada;

2) Na Execução (e-TCM n. 1.591/2015 – Item II):

a) Gabriel Chalita, Secretário à época: argumentou que tinha cargo político atuando em plano estratégico e não diretamente como fiscal de todos os atos praticados em sua gestão, para os quais havia corpo técnico competente. Aduziu não poder responder ao Relatório da CGM porque não mais se encontrava no cargo. Em relação às fragilidades detectadas pela SCE, corroborou a defesa da Pasta e acrescentou que a Secretaria agiu de forma preventiva e repressiva, realizando reuniões prévias para a distribuição dos kits e determinando a abertura de procedimento com

encaminhamento de multa aos funcionários responsáveis pelo recebimento com atraso dos kits tendo, pois, conduta proba na direção da Pasta. Requereu a regularidade dos atos ou, caso se entenda pela irregularidade, que sejam elas convertidas apenas em recomendações;

b) Mário Francelino de Souza, por sua Representante, em sede preliminar, aduziu ter sido aposentado do serviço público por incapacidade, juntando laudos médicos periciais, o que dificultava sua defesa. Por isso, fiou-se na manifestação da Pasta e acrescentou não ter havido reclamações das Unidades Escolares e, pois, prejuízo à Administração no tocante à fragilidade " b" (falta de atendimento às especificações técnicas e à proposta comercial) do Relatório da Auditoria; e, em relação ao item " c" (falta de segurança dos controles), que o volume entregue era grande, sendo inviável conferir todos os kits; que realizava breve conferência da qualidade dos materiais e, quando identificava defeitos reportava-se ao Departamento de Planejamento da DRE do Campo Limpo. Defendeu ter agido de maneira proba e não ter ocorrido prejuízo à Administração por sua conduta, requerendo o acolhimento dos esclarecimentos.

Já Ataíde Alves, Chefe de Gabinete e Responsável pelo Contrato, bem como Tacaco Okagawa Kiramoto, Gizele Claudia Maria dos Santos e Elizabeth Jane

Rodrigues Penteado, Responsáveis pela falta sede segurança dos controles na Execução, regularmente intimados, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação.

Por seu turno, a petição apresentada pela Contratada Master Indústria, Comércio e Representações Ltda. no e-TCM n. 2.006/2015 (Item I) foi por mim recebida como defesa também no e-TCM n. 1.591/2015 (Item II) e pautou-se por refutar o Relatório da CGM de que teria ocorrido sobrepreço, especialmente argumentando que a CGM comparava produtos diferentes (da Ata Federal) em relação aos que foram efetivamente contratados (da Licitação Paulistana) e que a logística para a entrega também deveria ser considerada, o que não ocorreu. Aduziu, outrossim, que não tivera direito de defesa junto ao Relatório elaborado pela CGM.

Na sequência, determinei o pronunciamento da SCE sobre as defesas apresentadas, a qual ratificou seu posicionamento de regularidade formal do Pregão Eletrônico e do Contrato, sob o aspecto contábil-orçamentário, convalidando, também, a constatação da CGM de prejuízo potencial de R$ 11.122.938,38 ressaltando, porém, não existir nos autos evidência de atitude ilegal por parte da Contratada, seja durante a pesquisa de preços ou no processo Licitatório. Já no que se refere à Execução, entendeu pela inexistência de

fatos novos que pudessem alterar seu posicionamento, no sentido de que existiram fragilidades. Destacou, ainda, as falhas de gestão praticadas pela Secretaria.

O posicionamento da SCE, por sua natureza técnica, foi integralmente seguido pela AJCE e pela SG, que opinaram pela regularidade do Pregão e do Contrato, pela convalidação da constatação de potencial prejuízo a partir do Relatório da CGM e pelo não acolhimento da Execução.

Já a Procuradoria da Fazenda Municipal, para o Pregão e Contrato, defendeu que a Administração Municipal tinha tomado as providências no âmbito do Controle Interno para a correção e aprimoramento dos processos de escolha de materiais e de contratações e que PROCED apurava eventuais irregularidades decorrentes dessa contratação no PA n. 2017-0.144.367-4[4]. Quanto ao apontamento de prejuízo

---

[4] O PA n. 2017-0.144.367-4 deu origem ao Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica (PAR), instaurado pela Portaria n. 106/2019, no âmbito da CGM. Assim, no DOC de 15/07/22 (pp. 29-30) consta sentença segundo o qual a pessoa jurídica Master Indústria, Comércio e Representações Ltda. foi **condenada** às seguintes sanções: *"pagamento de (i)* ***multa administrativa de R$ 1.468.114,70*** *(um milhão, quatrocentos e sessenta e oito mil, cento e quatorze reais e setenta centavos), valor obtido com a percepção da importância indevidamente recebida a maior, levada a efeito com a prática da cobrança de R$ 11,80 (onze reais e oitenta centavos) pela entrega de apenas da 01 (uma) caixa de 12 (doze) lápis de cor, a qual deveria ter custado apenas R$ 5,90 (cinco reais e noventa centavos), por ocasião do atendimento às ordens de SME para o efetivo fornecimento de 248.833 (duzentos e quarenta e oito mil, oitocentos e trinta e três), (...) cumulativamente com a* ***sanção de (ii) publicação extraordinária de decisão condenatória, sob a forma de extrato de sentença,*** *as expensas da pessoa jurídica infratora, com base no artigo 6º, caput, inciso II e § e 5º da Lei Federal nº 12.846/2013 c.c. os artigos 17, parágrafo único e 23, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014, enquanto proposta suficiente para*

detectado pela CGM argumentou ser "apenas potencial" (e não efetivo) já que a Secretaria poderia ter realizado contratação mais vantajosa "se" tivesse aderido à ARP federal, o que não ocorreu em virtude de o objeto descrito na Ata do FNDE não atender plenamente aos interesses e necessidades da Pasta. Requereu a regularidade do Pregão e do Contrato. No tocante à Execução, defendeu que a Pasta instaurou processos administrativos para as apenações, de acordo com os parâmetros fixados pela Auditoria e que estava aprimorando seus controles. Em relação às multas, registrou o entendimento da AJCE no e-TCM n. 6078/2018 segundo o qual os valores apurados pela Auditoria servem de parâmetro para a Secretaria apurar o inadimplemento e os cobrar. Argumentou, ainda, que as impropriedades não impediram a entrega do objeto e que não havia prova nos autos de que elas causaram prejuízo ao Erário ou indícios de que as falhas decorreram de dolo ou má fé dos agentes. Requereu o

---

desestimular futuras infrações, tal como exigido pelo artigo 22, § 1º, parte final, do Decreto Municipal nº 55.107/2014. A condenação decorre da prática de atos contra a Administração Pública Municipal de São Paulo, previstos na Lei Federal nº 12.846/2013 - LEI ANTICORRUPÇÃO, em razão de referida pessoa jurídica ter fraudado contrato decorrente de licitação pública".

acolhimento da Execução ou, ao menos, a aceitação dos efeitos financeiros.

É o relatório.

TCM, 09 de agosto de 2.023.

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Vice-Presidente

TPF/RB.

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 09/08/2023 14:11:09 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR (Juntado aos autos na 3.287ª S.O. – Certidão)

II – ADENDO AO RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/002006/2015 (Item 1)**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Educação – SME e Master Indústria, Comércio e Representações Ltda., antigo Master Indústria e Comércio de Produtos Escolares Ltda.
Objeto:	**Pregão Eletrônico nº 47/SME/2014, Ata de Registro de Preços nº 12/SME/2014 e Contrato nº 03/SME/2015.** Fornecimento de kits de material escolar, de acordo com as especificações da Ata de Registro de Preços referida (Lotes 01 a 04). **Valor:** R$36.844.082,50.
Responsáveis:	Antônio César Russi Callegari (Pregão) e Ataíde Alves (Contrato)

Processo:	**TC/001591/2015 (Item 2)**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Educação – SME e Master Indústria, Comércio e Representações Ltda., antigo Master Indústria e Comércio de Produtos Escolares Ltda.
Objeto:	**Acompanhamento da Execução Parcial do Contrato nº 03/SME/2015.** Aquisição de kits de material escolar, sendo: 203.138 (Lote 1), 248.833 (Lote 2), 181.923 (Lote 3) e 59.353 (Lote 4). **Abrangência:** 05 a 29/01/15 e 05 e 06/03/15. **Valor:** R$125.352,00
Responsáveis:	Pela Área Auditada: (fl. 177 de peça 83) Gabriel Chalita (Secretário Municipal da Educação) Pela falta de Segurança dos Controles: (fl. 177 de peça 83) Tacaco Okagawa Kiramoto (DRE Butantã), Mario Francelino de Souza (DRE Campo Limpo), Gizele Claudia Maria dos Santos e Elizabeth Jane Rodrigues Penteado (DRE Freguesia do Ó)

ADENDO AOS RELATÓRIOS DOS DOIS PROCESSOS QUE ENFRENTO NESTA OPORTUNIDADE DE FORMA ENGLOBADA

Inicialmente, trago histórico dos acontecimentos que cercam esses processos porque, pelas especialidades que portam, poderão influenciar na contagem do prazo prescricional.

O e-TCM nº 2006/2015 (Item 1) analisa o Edital de Pregão Eletrônico nº 47/SME/2014 e o Contrato nº 03/SME/2015, dele decorrente, para o fornecimento de kits de material escolar, de acordo com as especificações da Ata de Registro de Preços nº 12/SME/2014, firmado com Master Indústria, Comércio e Representações Ltda., antigo Master Indústria e Comércio de Produtos Escolares Ltda., enquanto o e-TCM nº 1591/2015 (Item) examina a Execução Parcial do Contrato, no valor de R$ 125.352,00 (cento e vinte e cinco mil, trezentos e cinquenta e dois reais) abrangendo os períodos de 05 a 29 de janeiro e 05 e 06 de março de 2015.

O primeiro processo foi levado a julgamento, de forma individualizada, na 2.921ª Sessão Ordinária, de 03 de maio de 2017, ocasião em que, após a leitura do Relatório e ainda na fase de discussão, em sede de preliminar, o Conselheiro Domingos Dissei propôs a conversão do julgamento em diligência, para juntar aos autos o Relatório de Auditoria nº 037/2015/CGM-AUDI, da Controladoria Geral do Município, encaminhado pelo Ofício nº 001/2017/CGM-G, de fls. 1.061/1.112, e que objetivava examinar a *" lisura das contratações de materiais escolares e uniformes, verificar a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado e a fiscalização da Execução Contratual"* alcançando Pregões, Contratos e Atas de Registro de Preços, em universo maior do que os Ajustes ora analisados, mas também os incluindo, medida essa referendada pelo Pleno. Desse modo, retirei o processo de Pauta, determinei a reabertura da instrução processual e a juntada do referido documento.

Os autos foram então enviados para manifestação da SCE e, na sequência, encaminhados ao Conselheiro Revisor, que propôs que esse processo passasse a tramitar em conjunto com o de nº 1591/2015 (Item 2), referente à Execução Parcial do Contrato,

já que as constatações do Relatório de Auditoria mencionado poderiam influenciar nesse âmbito, proposta com a qual aquiesci.

Resumindo, o e-TCM nº 1591/2015 foi autuado em 26/02/15, a primeira manifestação da SCE pós defesas é de 02/03/17, a proposta do Revisor para juntar a cópia do Relatório da CGM na Execução Parcial é de 29/05/18 e minha concordância para tramitação conjunta data de 08/06/18. A partir de então, os processos passam a tramitar em conjunto, sendo encaminhados à SCE para pronunciamento, agora, sobre o Relatório da CGM na Execução Parcial e, assim, unificar a instrução dos processos de modo que em ambos é reaberta a fase do contraditório e ampla defesa, que se apresenta alargada em razão do extenso rol de intimados/oficiados. Sendo assim, a primeira manifestação da SCE, **depois de juntado o Relatório da CGM,** data de 22/04/19 (fls. 1211/1212v. de peça 77 do e-TCM nº 2006/2015 e fls. 712/713v. de peça 84). Considero, então, ser este o marco interruptivo para a contagem da prescrição de que trata a Resolução nº 10/23, aduzindo que tal matéria não foi examinada pelos Órgãos Técnicos no curso da instrução.

Na sequência, foram ouvidas a AJ, a PFM e a SG e levados os processos a julgamento na 3.287ª Sessão Ordinária, de 09/08/23, ocasião em que, após lido o Relatório, o Conselheiro Ricardo Torres deles solicitou vista.

Registro que a Administração Municipal, por PROCED, informou à época que apurava eventuais irregularidades decorrentes dessa contratação no PA nº 2017-0.144.367-4.

Ainda uma vez pautados para julgamento na 3388ª SO, de 29/10/25, foram os autos dela retirados, agora em atendimento a pleitos formulados por patronos neles constituídos.

É o relatório consolidado.

VOTO

Em julgamento de forma englobada o e-TCM nº 2006/2015 (Item 1) que versa sobre o exame do Pregão Eletrônico nº 47/SME/2014 e do Contrato nº 03/SME/2015, para o fornecimento de kits de material escolar, de acordo com as especificações da Ata de Registro de Preços nº 12/SME/2014, firmado com Master Indústria, Comércio e Representações Ltda.,

dividido em 4 (quatro) Lotes, para atender às necessidades da Educação Infantil (Pré Escolar Infantil I e II – Lote 1), Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais – Lotes 2 e 3) e Ensino Médio (EJA Regular e MOVA – Lote 4), alcançando o valor de R$36.844.082,50 (trinta e seis milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, oitenta e dois reais e cinquenta centavos), e o e-TCM nº 1591/2015 (Item 2) que analisa sua Execução Parcial, no valor de R$ 125.352,00 (cento e vinte e cinco mil, trezentos e cinquenta e dois reais), abrangendo os períodos de 05 a 29 de janeiro e 05 e 06 de março de 2015.

Como deflui do relatório, o primeiro processo foi levado a julgamento na 2.921ª Sessão Ordinária, de 03 de maio de 2017, de forma individuada, ocasião em que o Revisor à época, Conselheiro Domingos Dissei, propôs sua conversão em diligência para conhecimento e exame do Relatório da Controladoria Geral do Município nº 037/2015/CGM-AUDI, medida referendada pelo Pleno e por mim acolhida. Referido documento, que constitui fato novo, foi juntado ao processo em 16/05/17 e, em 29/05/18, foi acostado ao e-TCM nº 1591/2015 (Item 2). Depois, em 08/06/18, os dois processos passaram a tramitar em conjunto, tendo sido levados a julgamento na 3.287ª Sessão Ordinária, de 09/08/23, ocasião em que, na fase de discussão, o Conselheiro Revisor requereu vista.

Essa situação, aliada à necessidade de reabertura da instrução processual com oferecimento de contraditório e ampla defesa nos dois processos, bem como a decretação da pandemia do novo Coronavírus (Covid19), que levou à edição da Portaria nº 147/2020 nessa Corte, cujo artigo 2º determinou a suspensão, por prazo indeterminado, da tramitação interna dos processos físicos, dos quais estes são exemplos, fizeram com que a tramitação processual tomasse mais tempo.

Como assinalado no Adendo Relatorial, não há nos autos manifestação expressa dos Órgãos Técnicos sobre o instituído da prescrição, mas, por se tratar de matéria de ordem pública, passo a analisá-la em sede preliminar.

Nesse âmbito, considero que a juntada do Relatório da CGM, antes referido, constitui **fato novo e inequívoco**, a partir do qual a instrução processual foi reaberta com determinação para **nova** rodada de contraditório e ampla defesa, de modo que o último marco

interruptivo da prescrição sob os vieses punitivo e ressarcitório de que tratam o art. 5º, inciso II[1], da Resolução nº 10/2023 e o art. 3º, inciso II[2] da Ordem Interna nº 07/2023, se consubstancia no Relatório da SCE elaborado após as defesas, o que se processou, em ambos os processos, em 22/04/19. Reforça meu entendimento, a disposição do art. 7º[3] da Resolução, segundo o qual causas interruptivas de processos diversos podem ser aproveitadas, se se tratar de fato coincidente que, no caso concreto, é o Relatório da CGM.

Dessa forma, em sede preliminar, reconheço a incidência da prescrição quinquenal de que trata a Resolução nº 10/2023, contudo, apenas nos vieses punitivo e ressarcitório e o faço com fulcro em meu voto condutor da matéria, tratado no e-TCM nº 2759/2006. Preservada, não obstante, a função declaratória dos julgados nos Tribunais de Contas, entendo necessário adentrar ao mérito, o que faço na sequência.

Consoante descrito na fase antecedente, o Relatório da CGM teve *espectro mais amplo* do que o exame dos Ajustes ora em julgamento, uma vez que abarcou também os Pregões nºs 24/SME/2013, 06 e 15/SME/2016, bem como os Ajustes deles decorrentes, com a finalidade de avaliar a *"lisura das contratações de materiais e uniformes escolares, verificar a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado e a fiscalização da Execução Contratual".*

De outro lado, a SCE pautou seus trabalhos na análise da legalidade dos procedimentos sob o aspecto contábil-orçamentário do Pregão e do Contrato (e-TCM nº 2006/2015 – Item 1) e, em relação ao exame da Execução (e-TCM nº 1591/2015 – Item 2), na avaliação da qualidade dos produtos recebidos, na conformidade com as cláusulas contratuais e na observância dos prazos de entrega estabelecidos em cronograma.

---

[1] **Art. 5º.** "A prescrição se interrompe: **II –** por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato ou ato, conforme previsto no art. 6º desta Resolução".

[2] **Art. 3º.** "Para as causas interruptivas da prescrição estabelecidas nos artigos 5º e 6º da Resolução n. 10/2023, serão consideradas: **II –** nas hipóteses de atos inequívocos que importem apuração do fato ou ato (estabelecidas no artigo 6º da Resolução 10/2023), a data da assinatura do Coordenador(a) Chefe ou Subsecretário(a) ou a data da conversão do Relatório Preliminar em conclusivo pelo Relator (Resolução 18/2019, após a intimação disciplinada no inciso I deste artigo".

[3] **Art. 7º.** "Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração".

Sendo assim, a relevância do Relatório da CGM advém do fato de trazer um parâmetro de como as Licitações, Contratações e Execuções dos Contratos estavam sendo realizadas entre os anos de 2013 a 2016, especialmente quanto às metodologias empregadas nas pesquisas de preços, à transparência do processo de consultas a fornecedores, à eventual impedimento de as Vencedoras contratarem com a Administração e, ainda, examinando se os quantitativos entregues correspondiam ao previsto e se os controles efetivados pela Secretaria eram adequados, sendo que a Pasta, em âmbito de controle interno, teve oportunidade de se manifestar.

Delimitados os objetivos do Relatório da CGM e cotejando-os com os da SCE, verifica-se, portanto, que os primeiros não interferiram nos resultados dos segundos, o que foi inclusive afirmado por aquela área técnica, que manteve seus pronunciamentos pela regularidade contábil-orçamentária do Pregão e do Contrato examinados no e-TCM nº 2006/2015 (Item 1), mesmo após a juntada aos autos do referido documento, no que foi acompanhada pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral.

Em relação à Execução Parcial tratada no e-TCM nº 1591/2015 (Item 2), considero que os fiscais do Contrato são os responsáveis pelo seu devido acompanhamento, pelo que, de plano, afasto a responsabilidade do então Secretário, Gabriel Chalita, uma vez que ele não praticou atos relacionados àquele Acompanhamento. Ademais a LINDB e a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos impõem que sejam delimitados os papéis dos agentes públicos envolvidos, para que respondam nessa medida, o que não ocorreu *in casu*.

De outro lado, as manifestações da Pasta, da Contratada e dos Responsáveis não foram suficientes para justificar ou sanar as fragilidades detectadas pela SCE nesse âmbito, mesma conclusão a que chegaram os Órgãos Técnicos e a Secretaria Geral, que concluíram pela sua irregularidade.

Igualmente, corroboro o entendimento unânime de que as fragilidades persistiram. Aliás, no que concerne ao item "c" do Relatório da SCE – *falta de segurança dos controles realizados pelos Responsáveis e cálculo do valor da multa* –, não posso acolher os argumentos do Órgão Fazendário de que a quantificação das multas contratuais deveria ficar a cargo da Pasta com eventual cobrança. É que faz parte do controle externo examinar a legalidade dos atos, tendo a SCE identificado problemas na entrega a destempo dos kits, na não

adequação de alguns produtos às especificações técnicas e na proposta comercial, o que significa, então, que o serviço não foi bem executado, a ensejar, por disposição contratual, a aplicação de multas. Deixo, no entanto, de fazer determinações para sua cobrança porque, em âmbito de controle externo, a matéria prescreveu.

Quanto ao "potencial prejuízo" ao Erário de R$ 11.122.938,38 (onze milhões, cento e vinte e dois mil, novecentos e trinta e oito reais e trinta e oito centavos), detectado pela Controladoria Geral do Município em seu Relatório e convalidado pela SCE e pelos Órgãos Técnicos desta Casa, necessário fazer uma reflexão.

Apesar de o "potencial prejuízo" identificado pela CGM - pela não aderência da Secretaria à Ata do FNDE (ata federal) que seria mais econômica –, ter sido convalidado pelos Órgãos Técnicos desta Corte, considero que tal ação – convalidação – não implicou a constatação de prejuízo (efetivo) ao Erário. É que, a bem de ver, "potencial prejuízo", não significa a mesma coisa que prejuízo quantificado, líquido, certo, concreto que, aliás, sequer foi dimensionado nos processos em julgamento, sem que se possa afirmar, categoricamente, em âmbito de controle externo, nos processos em julgamento, que as fragilidades detectadas pela SCE tenham causado prejuízo ao Erário.

Aliás, ainda nesse território, é preciso levar em consideração também as explicações da Pasta, expressas no Relatório da CGM, de que não se aderiu a ATA do FNDE porque, apesar de ser mais econômica, havia disparidades entre os produtos lá fornecidos e os que ela necessitava, razão pela qual optou-se pela Licitação, aguardando economia com a negociação de escala e, após resolvida a questão dos itens dos kits, voltou-se a aderir à ARP federal (agora a de nº 09/SME/2015) não se renovando, assim, a ARP nº 12/SME/2014.

Por fim, considero que a matéria não guarda relação com o julgamento destes processos, e deve ser tratada pelas partes envolvidas – CGM, Pasta e/ou Contratada.

Diante de todo o exposto:

1) No e-TCM nº 2006/2015 (Item 1): com fulcro nas manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos e da Secretaria Geral, acolho o Pregão Eletrônico nº 47/SME/2014 e a Ata de Registro de Preços nº 12/SME/2014 e julgo regular, sob o aspecto contábil-orçamentário, o Contrato nº 03/SME/2015;

2) No âmbito do e-TCM nº 1591/2015 (Item 2): reconheço a prescrição de que trata a Resolução n. 10/2023, nos aspectos punitivo e ressarcitório. Afasto, pelos motivos declinados, a responsabilidade do então Secretário, Gabriel Chalita e, no mérito, preservada a função declaratória, não acolho a Execução Parcial do Contrato, no período e valores abrangidos, em razão da persistência das fragilidades do controle, deixando de acolher igualmente os seus efeitos financeiros, em razão da existência de multas não aplicadas, ainda que, em âmbito de controle externo a sua cobrança tenha sido abarcada pela prescrição, o que me impede de fazer determinações nesse sentido.

Quanto às multas, consigno que o reconhecimento da prescrição não impede a continuidade ou reverte medidas já iniciadas no âmbito interno com a finalidade de diligenciar a cobrança das multas contratuais não aplicadas. De igual modo, não atinge as medidas já tomadas pela Controladoria Geral do Município no bojo de seu Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica[4] (PAR) instaurado pela Portaria nº 106/2019.

À vista das solicitações formuladas nos autos, oficie-se ao DD. Procurador Geral de Justiça e ao DD. Delegado de Polícia Titular da 2ª Delegacia DISCCA/DPPC (Divisão de Investigações Sobre Crimes Contra a Administração, Combate à Corrupção e Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores/ Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania), encaminhando-lhes cópias do Relatório, do Voto e do Acórdão.

---

[4] O PA n. 2017-0.144.367-4 deu origem ao Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica (PAR), instaurado pela Portaria n. 106/2019, no âmbito da CGM. Assim, no DOC de 15/07/22 (pp. 29-30) consta sentença segundo o qual a pessoa jurídica Master Indústria, Comércio e Representações Ltda. foi **condenada** às seguintes sanções: *"pagamento de (i)* ***multa administrativa de R$ 1.468.114,70*** *(um milhão, quatrocentos e sessenta e oito mil, cento e quatorze reais e setenta centavos), valor obtido com a percepção da importância indevidamente recebida a maior, levada a efeito com a prática da cobrança de R$ 11,80 (onze reais e oitenta centavos) pela entrega de apenas da 01 (uma) caixa de 12 (doze) lápis de cor, a qual deveria ter custado apenas R$ 5,90 (cinco reais e noventa centavos), por ocasião do atendimento às ordens de SME para o efetivo fornecimento de 248.833 (duzentos e quarenta e oito mil, oitocentos e trinta e três), (...) cumulativamente com a* ***sanção de (ii) publicação extraordinária de decisão condenatória, sob a forma de extrato de sentença,*** *as expensas da pessoa jurídica infratora, com base no artigo 6º, caput, inciso II e § e 5º da Lei Federal nº 12.846/2013 c.c. os artigos 17, parágrafo único e 23, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014, enquanto proposta suficiente para desestimular futuras infrações, tal como exigido pelo artigo 22, § 1º, parte final, do Decreto Municipal nº 55.107/2014. A condenação decorre da prática de atos contra a Administração Pública Municipal de São Paulo, previstos na Lei Federal nº 12.846/2013 - LEI ANTICORRUPÇÃO, em razão de referida pessoa jurídica ter fraudado contrato decorrente de licitação pública".*

Oficie-se também à Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Gestão e à Controladoria Geral do Município dando-lhes ciência do relatório, voto e v. Acórdão.

É como voto.

TCM, 19 de novembro de 2025.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

TPF/RB.

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – REVISOR

Processo: **TC/002006/2015**
Origem: **Secretaria Municipal de Educação**
Objeto: FORNECIMENTO DE KIT DE MATERIAL ESCOLAR

Processo: **TC/001591/2015**
Origem: **Secretaria Municipal de Educação**
Objeto: EXECUÇÃO CONTRATUAL AQUISIÇÃO DE KITS DE MATERIAL ESCOLAR

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Em que pese o judicioso voto do Exmo. Conselheiro Relator Roberto Braguim, peço vênia para divergir.

2. É o caso de reconhecer a consumação de prescrição no presente feito.

3. A ocorrência do fenômeno prescricional no âmbito das Cortes de Contas foi sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal. Com o julgamento de precedentes qualificados nos Temas de Repercussão Geral nº 897 e 899, e na esteira do quanto decidido no julgamento da ADI nº 5.509, com base na métrica estabelecida pela Lei Federal nº 9.873/1999, foi reconhecida a aplicação do prazo quinquenal à prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias submetidas à deliberação dos Tribunal de Contas.

4. No tema 899, o Supremo Tribunal Federal também decidiu que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas", esclarecendo que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa, tipificado na Lei nº 8.429/1992.

5. Para dar aplicabilidade às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União – TCU aprovou a Resolução nº 344/2022. Essa norma estabelece os marcos interruptivos e causas de suspensão do prazo prescricional, além de orientar o julgamento da Corte quando verificada a hipótese de prescrição. O texto da resolução foi objeto de debates intensos entre as áreas técnicas da Corte de Contas federal, conforme formalizado no TC 008.702/2022-5 e resumido no Acórdão TCU 2285/2022.

6. Em seu turno, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP, a partir da Resolução nº 10/2023 – publicada no Diário Oficial em 12/06/2023, conjugada à Ordem Interna SG/GAB nº 07/2023, regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória nos feitos de sua competência – transcurso quinquenal, bem como da prescrição intercorrente – transcurso trienal.

7. Quanto ao momento, a aferição da ocorrência da prescrição, nos termos do Artigo 11 da referida Resolução, pode ser realizada em qualquer fase do processo, de ofício ou por provocação dos interessados, uma vez que se trata de matéria de ordem pública. Veja-se:

> Art. 11. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

8. Impositivo, portanto, reconhecer, de ofício, a prescrição quinquenal no caso em tela, ocorrida, nos termos previstos do art. 2º, *caput*, da Resolução nº 10/2023, antes de prolatada a decisão ora recorrida.

9. No caso concreto, consumou-se o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos, entre a data do marco interruptivo, qual seja, a publicação do relatório de Auditoria constante da peça 04, em fevereiro de 2018 e a data de agora.

10. Verificada a prescrição, deve o acórdão recorrido ser reformado para extinguir o feito. Entretanto, nos termos da deliberação deste Tribunal de Contas no bojo do TC/000366/2011, o alcance da modificação no aresto impugnado resulta da avaliação ponderada quanto à relevância da manutenção dos aspectos declaratórios da anterior deliberação no sentido de reorientar pedagogicamente a atuação da Administração, não se justificando *in caso*.

11. Tal entendimento condiz com a versão já aprimorada da normatização do Tribunal de Contas da União a respeito do tema, veja-se:

> Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.
>
> Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

12. Por fim, observo que o reconhecimento da prescrição em sede processual de controle externo não irradia efeitos para outros procedimentos que extrapolem as suas atribuições/competências, notadamente aqueles conduzidos pelo Ministério Público ou pelo órgão de Origem no sentido de promover medidas necessárias de ressarcimento e para fins de apuração de atos de improbidade – cujas ações de reparação são imprescritíveis, nos termos do Tema 897 do STF – ou criminais.

Ante o exposto, voto no sentido de reconhecer a ocorrência de prescrição e **JULGAR EXTINTO O PRESENTE FEITO**, nos termos do art. 12 da Resolução nº 10/2023, com relação a terceiros.

DETERMINO, ainda, o encaminhamento do Relatório, do Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para fins pedagógicos, no intuito de aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto, Senhor Presidente.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 19 de novembro de 2025.

Ricardo Torres
Conselheiro