II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-240/2026

Processo	-	TC/002102/2024
Representante	-	Deputado Estadual Antonio Donato Madormo (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo)
Representadas	-	Secretaria Municipal de Educação e Ateliê Quero Ltda.
Objeto	-	Representação interposta em face do Contrato 610/SME/2022, cujo objeto é a aquisição de kits de bonecos da Coleção Bonecos: Diversidade e Cultura para bebês e crianças de 0 a 5 anos e 11 meses, matriculados nas unidades educacionais da rede municipal de ensino

3.401ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. CONTRATO. SME. COLEÇÃO DE BONECOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. EXCLUSIVIDADE DE FORNECEDOR. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. QUALIDADE DO PRODUTO. SUPERFATURAMENTO. 1. A inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição exige a comprovação efetiva da exclusividade do fornecedor em relação ao objeto contratado. Art. 25, I, L 8.666/1993. 2. A justificativa de preços nas contratações diretas deve ser devidamente instruída com demonstração da compatibilidade com os valores de mercado e detalhamento do processo de formação de preços, não sendo suficiente a mera declaração de equivalência com vendas anteriores realizadas pelo fornecedor. Art. 26, p.u., III, L 8.666/1993. 3. A Administração deve comprovar a qualidade do produto contratado e sua adequação à finalidade pretendida. Princípio da eficiência. Art. 37, CRFB/1988. 4. A ausência de licitação sem o preenchimento dos requisitos legais, aliada à constatação de superfaturamento, impede o reconhecimento dos efeitos jurídicos e financeiros do contrato. Art. 37, XXI, CRFB/1988. CONHECIDA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. NÃO RECONHECIDOS os efeitos jurídicos e financeiros. DETERMINAÇÕES. À CGM, MPESP e à SME. 1. Apurem as responsabilidades e avaliem a adoção de medidas tendentes ao ressarcimento dos valores relativos à presente contratação. 2. Em futuras contratações diretas sejam efetivadas medidas necessárias para que essas sigam os ditames legais e constitucionais analisados no presente processo. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação interposta, diante da presença dos requisitos regimentais de admissibilidade, e, quanto ao mérito, em julgá-la parcialmente procedente.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao requerimento subsidiário da Procuradoria da Fazenda Municipal, em não reconhecer os efeitos jurídicos e financeiros do contrato em referência, uma vez que foi desrespeitada a regra constitucional da licitação e há a constatação de superfaturamento.

ACORDAM, à unanimidade, tendo em vista as graves irregularidades constatadas nestes autos, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Controladoria Geral do Município e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para adoção das medidas que entenderem cabíveis, bem como em determinar à Origem que as responsabilidades sejam apuradas, que avalie a adoção de medidas tendentes ao ressarcimento dos valores relativos à presente contratação, e que, em futuras contratações diretas, sejam efetivadas medidas necessárias para que essas sigam os ditames legais e constitucionais analisados no presente processo.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o encaminhamento deste Acórdão ao Representante e às representadas, nos termos do art. 58 do RITCMSP, assim como ao Sindicato dos Trabalhadores nas Unidades de Educação Infantil da Rede Direta e Autárquica do Município de São Paulo (SEDIN), arquivando-se os autos após as demais comunicações de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de abril de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/hc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo:	**TC/002102/2024**
Interessados:	Antônio Donato Madormo, Ateliê Quero Quero Ltda., Fernando Padula Novaes, Secretaria Municipal de Educação e Simone Aparecida Machado
Objeto:	Representação em face do Contrato 610/SME/2022, cujo objeto é a contratação, por inexigibilidade de licitação, para aquisição de kits de bonecos/as, para bebês e crianças de 0 a 5 anos e 11 meses matriculados/as nas Unidades Educacionais da RME-SP.

Representação contrato advindo de inexigibilidade de licitação, sem a comprovação de inviabilidade de competição e com indícios de sobrepreço/superfaturamento. Conhecimento. PARCIALMENTE PROCEDENTE.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação do Deputado Estadual Antonio Donato Madormo, em face do Contrato 610/SME/2022, cujo objeto é a contratação, por inexigibilidade de licitação, para aquisição de kits de bonecos/as, para bebês e crianças de 0 a 5 anos e 11 meses matriculados/as nas Unidades Educacionais da RME-SP.

Conforme a Representação, a Secretaria Municipal de Educação demandou da empresa a confecção de 16.000 kits a serem adquiridos, com 8 bonecos/as por kit, no valor de R$1.080,00 por kit e de R$ 17.280.000,00 no total, com um procedimento de contratação célere, em pouco mais de um mês, sem o atendimento de requisitos como motivação e justificativa de preço.

A SCE analisou as alegações contidas na peça inicial e concluiu pela procedência parcial da Representação, pois as informações prestadas pela Origem não comprovaram a exclusividade do fornecedor em relação aos produtos adquiridos, não se justificando, a inexigibilidade de licitação (item 2.2) e não justificam, nem detalham o processo de precificação, limitando-se a afirmar que o valor pago pela SME é semelhante ao de outras vendas realizadas pela empresa Ateliê Quero Quero Ltda. (item 2.3). Considerou improcedentes as alegações relativas ao fluxo do processo SEI e do momento de realização do empenho (item 2.1), bem como não verificou irregularidades no tocante ao princípio da anualidade e no procedimento de inscrição de restos a pagar (item 2.4) ou irregularidades quanto à qualidade do produto (item 2.5).

A Assessoria Jurídica endossou as constatações expendidas no relatório da Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, requereu que seja a Representação julgada totalmente improcedente, e em especial quanto aos itens 2.2 e 2.3, opinou no sentido de que foi demonstrada, sob o aspecto técnico-pedagógico, a singularidade da contratação, atestada a exclusividade da empresa contratada e, por fim, adequadamente justificado o valor da contratação.

E, na hipótese de não ser essa a conclusão dessa E. Corte, pelo reconhecimento dos efeitos jurídicos e financeiros do contrato em referência, ante, segundo ela, a nítida ausência de dolo ou má-fé - sendo comprovada a desmedida diligência na implementação de relevante projeto pedagógico -, e afastada, segundo ela, qualquer evidência de prejuízo ao Erário.

A Secretaria Geral acompanhou a SCE e a AJ e opinou pela possibilidade de a peça inicial ser conhecida e, quanto ao mérito, destacou que o apontamento 2.2 é procedente, pois o atestado apresentado pela contratada se refere a produto diverso daquele efetivamente contratado, visto que o atestado faz referência a dispositivos pedagógicos de madeira, não abrangendo os bonecos de pano objetos da aquisição. E pela manutenção do apontamento 2.3, tendo em vista as falhas no processo de precificação, pois a Origem mencionou o BDI sem detalhar os valores apresentados, bem como não comprovou que adotou medidas para verificar outros preços e fornecedores no mercado, além do que a Auditoria constatou que eventual benefício da economia de escala não foi levado em conta na precificação.

Foi oportunizado o devido processo legal e o contraditório e ampla defesa aos interessados.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a Representação do Deputado Estadual Antonio Donato Madormo, em face do Contrato 610/SME/2022, cujo objeto é a contratação, por inexigibilidade de licitação, para aquisição de kits de bonecos/as, para bebês e crianças de 0 a 5 anos e 11 meses matriculados/as nas Unidades Educacionais da RME-SP, no valor de R$ 17.280.000,00 (dezessete milhões, duzentos e oitenta mil reais)

O representante requer:

> Diante dos indícios de irregularidades apresentados, solicita-se a este Tribunal de Contas que proceda à imediata auditoria na referida contratação, especialmente nos pontos aqui mencionados, a fim de garantir a lisura, legalidade e transparência na aplicação dos recursos públicos. Adicionalmente, solicita-se que sejam adotadas as medidas cabíveis para responsabilização dos envolvidos e a devolução dos valores pagos irregularmente, caso as irregularidades sejam confirmadas.

Preliminarmente, entendo que a Representação pode ser conhecida, pois presentes os requisitos regimentais de admissibilidade.

Quanto ao mérito, analisando o processo, acompanho as posições das áreas técnicas desta Corte de Contas, sobre a improcedência da Representação com relação aos itens 2.1 e 2.4.

Sobre o item 2.2, entendo que a regra constitucional é a realização de licitações prévias às contratações públicas, sendo que apenas excepcionalmente a contratação direta sem processo licitatório poderá ocorrer.

É o que determina o art. 37, inc. XXI, da Constituição de 1988:

> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, **compras** e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifos nossos).

Enquanto nos casos de dispensa de licitação há uma maior objetividade no enquadramento, uma maior "tipicidade administrativa", pois o rol dos casos de dispensa na Lei é taxativo, com relação aos casos de inexigibilidade, por inviabilidade de competição, há uma maior subjetividade na aplicação da legislação licitatória, pois o rol é apenas exemplificativo.

Se há uma maior discricionariedade do administrador público no caso das inexigibilidades, há também uma necessidade maior de que se justifique pormenorizadamente a decisão, nos termos do princípio da motivação, que é um princípio constitucional implícito aplicável à Administração Pública.

Os artigos 25 e 26 da Lei 8.666/93, vigente à época da contratação, dispõem o seguinte:

> 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;
> (...)
> 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**. (Grifos nossos.)

Compulsando os autos, concordo com as áreas técnicas deste Tribunal de Contas, no sentido de que **não foi comprovado que apenas os bonecos produzidos pelo Ateliê Quero Quero atenderiam ao interesse público**, como exige o TCU (Acórdão 6875/2021).

A Origem tenta justificar a inexigibilidade ao informar que realizou Pregão Eletrônico em 2021 para a contratação, a qual restou deserta ou fracassada e, em 2022, publicou edital de chamamento para o mesmo objeto, e a única empresa participante não atendeu aos requisitos do edital.

Entendo que a justificativa da realização de pregão eletrônico prévio não fundamenta a inexigibilidade posterior, uma vez que a **modalidade pregão deve ser utilizada apenas nas contratações de bens comuns**, o que não é o caso no processo em tela. Bens comuns são "bens de prateleira", disponíveis com facilidade no mercado, o que não é a situação quando tratamos de brinquedos especialmente confeccionados para uma determinada finalidade. Inclusive, em vários momentos da defesa se alega que o objeto do contrato tem natureza "singular". A modalidade correta, por ser caso de contratação de bem não comum (singular) e pelo valor da contratação seria uma concorrência, de tipo menor preço ou até do tipo técnica e preço.

E fica outro questionamento: por que a empresa contratada posteriormente por inexigibilidade de licitação não participou do pregão ou do chamamento?

Outras possibilidades seriam a realização de uma licitação na modalidade concurso para a contratação, por envolver um trabalho artístico na confecção das bonecas; ou mesmo o envolvimento de entidades sem fins lucrativos que atuam nas áreas de políticas raciais, aplicando-se a Lei 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. A Procuradoria da Fazenda Municipal alegou que um "lamentável despreparo do mercado" para a contratação deste tipo de objeto (peça 80). Se o mercado, o chamado Segundo Setor, não está preparado para esta contratação, talvez fosse o caso do Poder Público, o Primeiro Setor, se socorrer do chamado Terceiro Setor, por meio de parceria disciplinada no MROSC com entidades da sociedade civil organizada especializadas na questão racial.

Além disso, conforme as áreas técnicas, o **atestado de exclusividade apresentado não demonstra a exclusividade na fabricação de bonecos de pano**, mas apenas bens de madeira, o que fere os artigos 25 e 26 da Lei 8.666/93, legislação licitatória aplicável à época.

Com relação ao item 2.3, verifico que não há justificativa de que o valor contratado seja compatível com os valores de mercado, ou que houve economia de escala. Pelo contrário, os valores são superiores ao preço de bonecos semelhantes, estes entre R$ 39,10 e R$ 45,00 a unidade, e os da presente contratação R$ 135,00 a unidade, sendo constatado superfaturamento, o que fere os artigos 26 e 43 da Lei 8.666/93.

A SCE é clara ao apontar que "os bonecos adquiridos pela SME pela via da inexigibilidade não eram os mesmos que a contratada habitualmente vendia, mas sim resultado de um esforço coletivo, como foi reiterado várias vezes na manifestação da Origem" (peça 44). Além de apontar o superfaturamento: "ainda que fosse considerada a peculiaridade do produto e isso ocasionasse a impossibilidade de comparação de preços com outros fornecedores, há que se destacar que as notas fiscais anexadas mostram que a maior venda anterior foi de 464 pares de bonecos (totalizando 928 bonecos). Em contraste, a SME adquiriu 16.000 kits de bonecos (equivalentes a 128.000 bonecos), indicando que o benefício da economia de escala não foi levado em conta na precificação".

Na peça 66 a Origem tenta justificar o superfaturamento informando que há bonecas/os semelhantes com preços maiores no mercado. Entretanto, o questionamento continua: se havia bonecos/as semelhantes no mercado, por que não fazer uma licitação para a contratação, que não fosse na modalidade pregão?

Outro problema grave no processo de contratação é o parecer da **Assessoria Jurídica/Procuradoria** da Origem, que **não aprovou a contratação por inexigibilidade**, por não estar demonstrada a inviabilidade de competição e por não haver justificativa de preço (peça 24); e na peça 26 consta o despacho da Origem pela inexigibilidade dando a entender que o Jurídico teria aprovado a contratação sem licitação, quando não foi o caso.

O parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 é expresso: "As minutas de editais de licitação, bem como as dos **contratos**, acordos, convênios ou ajustes devem ser **previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração**". (Grifos nossos.)

Sobre o item 2.5, na Representação é informada a posição do Sindicato dos Trabalhadores nas Unidades de educação Infantil da Rede Direta e Autárquica do Município de São Paulo (SEDIN):

> Os brinquedos **não dialogam com os princípios étnicos e estéticos** presentes no documento Orientações Pedagógicas: Educação Antirracista de 2022
> 1. Aspectos étnicos: Os bonecos não retratam o fenótipo da pessoa negra, apresentando **traços caricaturados que reforçam os estereótipos** combatidos pelos próprios documentos da Rede Municipal. A ausência de identidade étnica inviabiliza o desenvolvimento da ideia de pertencimento, e **não corrobora para elevar a autoestima das crianças negras**. A **privação de sapatos** nos bonecos(as) reforça a tese de que não houve cuidado com os fatos históricos, considerando que não usar sapatos era uma **característica escrava no Brasil Colônia. Sapatos para os negros era símbolo de libertação e nivelamento aos brancos**;
> 2. Aspectos Estéticos: O material usando na confecção dos brinquedos **não demonstra nenhuma preocupação com o conceito de beleza** enfatizado no Currículo para uma Educação Antirracista. Tanto a escolha do **material**, quanto a **confecção**, expressam características de produção em grande escala, **sem preocupação com os contornos corporais (bonecos sem pescoço), traços faciais estereotipados (olhos desproporcionais e cinzas) e cabelos apenas na metade da cabeça**, desconsiderando uma das principais característica do povo negro. (Grifos nossos.)

Verifico que inicialmente a SCE se manifestou no seguinte sentido:

> Entende-se que a qualidade dos bonecos da "Coleção Bonecos: Diversidade e Cultura" **não pôde ser comprovada**, visto que a maioria dos documentos apresentados na manifestação da Origem tratavam de outra coleção ("Êres Brincantes"). Somando-se a isso, o descritivo de insumos (reproduzido no item

> 2.3) é genérico e **não menciona certificado de qualidade**, marcas dos insumos, custos individualizados ou quantidades utilizadas.
> Ainda sobre o quesito qualidade, deve-se levar em consideração a carta enviada pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Unidades de Educação Infantil da Rede Direta e Autárquica do Município de São Paulo (SEDIN), anexada pelo representante (peça 1, fl. 11), que atestou pela inadequação dos bonecos, pois os mesmos "não dialogam com os princípios étnicos e estéticos presentes no documento Orientações Pedagógicas: Educação Antirracista de 2022". Destaca-se que o SEDIN solicitou expressamente a retirada dos kits de bonecos, inclusive publicando um vídeo criticando-os abertamente.
> Percebe-se, então, que **os kits de bonecos adquiridos não cumpriram com os objetivos de "construção de suas identidades" e "reconhecimento e valorização da diversidade" expressados na justificativa da demanda**.
> Portanto, **procedente** a alegação do representante.

Em manifestação posterior (peça 44, p. 6), a SCE alterou sua posição inicial, uma vez que a Representação "justificou esse aspecto apenas com a Carta do SEDIN, enquanto a Origem, além de fornecer um Certificado de qualidade do produto, esclareceu que a curadoria e a produção dos bonecos seguiram as orientações de um corpo especializado no tema. Portanto, considerando os novos fatos apresentados pela Origem, bem como que a Representação se baseou apenas na carta da SEDIN para fundamentar esta questão, conclui-se pela improcedência da alegação sobre a qualidade do produto".

Entretanto, pelas fotos dos bonecos apresentados na Representação (peça 1, p. 12), e pela alegação do Sindicato citada na petição inicial de que os bonecos "não retratam o fenótipo da pessoa negra, apresentando **traços caricaturados que reforçam os estereótipos** (...) **não corrobora para elevar a autoestima das crianças negras**" e que "a **privação de sapatos** nos bonecos(as) reforça a tese de que não houve cuidado com os fatos históricos, considerando que não usar sapatos era uma **característica escrava no Brasil Colônia**", pois "**sapatos para os negros era símbolo de libertação e nivelamento aos brancos**", e que "o material usado na confecção dos brinquedos **não demonstra nenhuma preocupação com o conceito de beleza**", e tanto o material quanto a confecção não se preocuparam "**com os contornos corporais (bonecos sem pescoço), traços faciais estereotipados (olhos desproporcionais e cinzas) e cabelos apenas na metade da cabeça**", por mais que haja um certificado de conformidade, não vejo comprovação de qualidade sob o aspecto da política pública que se pretendeu implementar na presente contratação.

Não estou convencido sobre a qualidade destes brinquedos, ainda mais em face de um valor unitário tão alto pago com dinheiro público pela Origem representada, razão pela qual julgo **procedente também o item 2.5** inicialmente apontado pela Auditoria.

Por fim, sobre os artigos 21 e 22 da LINDB alegados pela PFM, entendo que eles não são aplicáveis no presente caso, pois a consequência de se realizar uma contratação sem licitação e com preços acima dos de mercado geram automaticamente prejuízos para os cofres públicos e ferimento de dispositivo constitucional que exige a realização de licitação para a contratação em tela, para atendimento dos princípios da competitividade, finalidade, transparência, entre outros.

E possíveis obstáculos para o gestor no caso em tela não poderiam levar a uma decisão equivocada pela inexigilidade, e sim outras alternativas apontadas no presente voto.

Diante de todo o exposto, acompanhando o que apontou a Auditoria, a Assessoria Jurídica e a Secretaria Geral deste Tribunal, **CONHEÇO** da Representação interposta, pois presentes os requisitos regimentais de admissibilidade e, quanto ao mérito, **JULGO-A PARCIALMENTE PROCEDENTE**.

Quanto ao requerimento subsidiário da Procuradoria da Fazenda Municipal, **NÃO RECONHEÇO** os efeitos jurídicos e financeiros do contrato em referência, uma vez que foi desrespeitada a regra constitucional da licitação e há a constatação de superfaturamento.

Em razão das graves irregularidades constatadas nestes autos **DETERMINO** o encaminhamento deste voto e do Acórdão a ser proferido à Controladoria Geral do Município e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para adoção das medidas que entenderem cabíveis, bem como, **DETERMINO** à Origem que as responsabilidades sejam apuradas, e **que avalie a adoção de medidas tendentes ao ressarcimento dos valores relativos à presente contratação.**

DETERMINO, ainda, à Origem, que em futuras contratações diretas sejam efetivadas medidas necessárias para que essas sigam os ditames legais e constitucionais analisados no presente processo.

Encaminhe-se o teor da decisão a ser alcançada pelo Pleno ao Representante e ao Sindicato dos Trabalhadores nas Unidades de Educação Infantil da Rede Direta e Autárquica do Município de São Paulo (SEDIN).

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator