TC nº 72-003.358.11-48

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SME. Aquisição de materiais esportivos, brinquedos, jogos e papelaria. Recreio nas Férias e suprimento das Unidades Escolares. Preços unitários fora dos de mercado. REGULARES. DETERMINAÇÃO. Votação por maioria.

283ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

Transito em julgado: 07/10/2014

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES, após determinação de Sua Excelência, na 282ª S.O. da Primeira Câmara, para que os mesmos lhe fossem conclusos, para proferir voto de desempate. Naquela sessão votaram os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator e MAURÍCIO FARIA.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, de conformidade com o relatório e voto do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, votando o Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES para efeito de desempate, nos termos do artigo 187, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", ambos do Regimento Interno desta Corte, julgar regular o Pregão Presencial 04/SME-Dresa/2011.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, que, nos termos de seu voto apresentado em separado, julgou irregular o edital, bem como exarou determinação à Secretaria Municipal de Educação – SME.

DECIDEM, ainda, por maioria, pelos mesmos votos, determinar que a SME aprimore seus procedimentos de pesquisa de preços na compra de materiais para o Projeto “Recreio nas Férias”, de modo a evitar a contratação por preços unitários fora dos de mercado.

DECIDEM, também, por maioria, pelos mesmos votos, determinar que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte proceda, em autos apartados, à análise da execução contratual.

Participou do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador da Fazenda JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de abril de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente, com voto

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se da análise do Pregão nº 04/SME-DRESA/2011 lançado pela Secretaria Municipal de Educação - SME, cujo objeto consiste na aquisição de materiais esportivos, brinquedos, jogos e papelaria para atendimento do "Recreio nas Férias" e suprimento das Unidades Escolares jurisdicionadas à Diretoria Regional de Educação de Santo Amaro.

Pelo relatório de fls. 148/155vº, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu, desde logo, que o Pregão não reunia condições de prosseguimento pelos seguintes motivos: não estava claro quais itens se destinavam a qual finalidade e não se mostrava justificada a aquisição dos itens que compunham o objeto, em infringência ao Princípio da Motivação, aos artigos 3º, inciso I[1], da Lei Federal nº 10.520/02, e 2º, inciso I[2], do Decreto Municipal nº 44.279/03; **2)** ausência de justificativa e critério na determinação dos quantitativos estimados, ferindo o disposto no artigo 15, § 7º, inciso II[3], da Lei Federal nº 8.666/93; **3)** falta de fundamento para as especificações técnicas solicitadas e para a não exigência do Certificado INMETRO de todos os itens, em afronta ao estabelecido no artigo 2º, inciso II[4], do Decreto Municipal nº 44.279/03; **4)** falha no preço inserto na planilha correspondente, com a inclusão de valor que não constava da proposta encaminhada pelo fornecedor e diferenças de preço acima do razoável em vários itens, de forma que as cotações não transmitiram segurança, em desrespeito aos artigos 2º, inciso VI[5] e 4º[6], ambos do Decreto Municipal nº 44.279/03 e 7º, inciso III[7],

---

[1] **Art. 3º.** A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.

[2] **Art. 2º.** O processo de licitação, devidamente autuado, deverá ser instruído, conforme o caso, com os seguintes elementos:
I - requisição de material ou justificativas para contratação.

[3] **Art. 15.** (...)
§ 7º. Nas compras deverão ser observadas, ainda:
II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

[4] **Art. 2º.** O processo de licitação, devidamente autuado, deverá ser instruído, conforme o caso, com os seguintes elementos:
II - especificações técnicas.

[5] **Art. 2º.** O processo de licitação, devidamente autuado, deverá ser instruído, conforme o caso, com os seguintes elementos:

do Decreto Municipal nº 46.662/05; **5)** equívoco na possibilidade de apresentação de Certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado, referente à sede da empresa, violando o artigo 28, inciso III[8], da Lei nº 8.666/93, que exigia a apresentação do ato constitutivo, do estatuto ou do Contrato Social em vigor, devidamente registrado. Propôs, ainda, recomendações.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, seguindo a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, considerou que, à exceção da apresentação da Certidão simplificada expedida pela Junta Comercial, as demais irregularidades referiam-se a insuficiências e/ou incoerências nas informações trazidas na fase interna da Licitação, que não comprometiam o prosseguimento do Certame. Ponderou, ainda, que referida Certidão mostra-se suficiente para comprovar a capacidade jurídica do licitante, mesmo que não conste na relação de documentos previstos no artigo 28 da Lei nº 8.666/93. Sugeriu, por fim, que a Secretaria fosse ouvida, pleito que foi por mim deferido.

De sua parte, a Secretaria Municipal de Educação, aduziu que o Programa "Recreio nas Férias": **1)** está relacionado ao oferecimento de programação especial para que os alunos e a comunidade desenvolvam atividades lúdicas e culturais; otimiza os equipamentos sociais das Secretarias envolvidas; proporciona aos educandos a possibilidade de perceber-se como cidadãos; e amplia o tempo de permanência mesmo no recesso escolar; **2)** os quantitativos dispostos em planilhas, que anexou, demonstram ter sido dada prioridade para a implementação de Projetos Pedagógicos relacionados ao desenvolvimento juvenil enfatizando, ainda, a inauguração de três unidades escolares; **3)** quanto ao Certificado no INMETRO, a Diretoria Regional Educacional de Santo Amaro havia demonstrado que as especificações técnicas dos itens descritos no Edital eram as encontradas no mercado, asseverando ter tomado as providências saneadoras para que tal ocorrência não mais se repetisse; **4)** por um lapso não constara do item 7.5 do Edital a oneração das dotações orçamentárias; **5)** os itens que compuseram o Pregão se destinavam às três unidades escolares que foram inauguradas e às 78 Unidades Escolares jurisdicionadas à Diretoria Regional Educacional de Santo Amaro – DRESA, cujo início letivo ocorreria em 2012 e que atendem em seu conjunto 54.911 (cinquenta e quatro mil, novecentos e onze) alunos, juntando planilhas para explicar as finalidades desses itens.

VI - planilha de orçamento ou pesquisa de preço.

[6] **Art. 4º.** A pesquisa de preço, de que trata o inciso VI do artigo 2º deste decreto, poderá consistir em múltiplas consultas diretas ao mercado, a publicações especializadas, a bancos de dados de preços praticados no âmbito da administração pública, a listas de instituições privadas renomadas de formação de preços e, nos referentes a mão-de-obra, aos valores de pisos salariais das categorias profissionais correspondentes.

[7] **Art. 7º.** A fase preparatória do pregão será iniciada com a abertura do processo no qual constará:

III - a requisição ou planilha de orçamento, que conterá os quantitativos e os valores unitários e totais do bem ou serviço, após efetuada a pesquisa de mercado.

[8] **Art. 28.** A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores.

Na sequência, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manifestou-se, não se convencendo das justificativas apresentadas pela Secretaria, ratificando seu parecer anterior no sentido de que o Pregão não reunia condições de prosseguimento. Informou, no entanto, que a Licitação já fora homologada e autorizada a emissão de Nota de Empenho no valor de R$365.219,05 (trezentos e sessenta e cinco mil, duzentos e dezenove reais e cinco centavos).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, aduziu que a justificativa para o Programa “Recreio na Escola” decorre do Decreto Municipal nº 46.210/05, que instituiu o Programa “São Paulo é uma Escola”. Entendeu justificados os quantitativos, pois o Decreto estabelece como público alvo os alunos da rede municipal de ensino, de modo que aqueles devem ser compatíveis com tal público. Ponderou ser razoável que a Secretaria exija a certificação no INMETRO somente para alguns produtos, a depender da necessidade ou não de certificação compulsória para tais materiais. Asseverou, no entanto, que a Secretaria pauta-se pela compra de materiais seguros e de qualidade. No tocante ao preço, concordou com a Área Técnica no sentido de que o montante para o produto “bexiga nº 9” não está contido na proposta encaminhada pelo fornecedor, bem como que vários itens contêm diferenças de preço acima do razoável trazendo, para tanto, pesquisa realizada na Internet de dois itens que constam dos lotes e que apresentaram discrepâncias variando, por exemplo, de R$2,79 (dois reais e setenta e nove centavos) a R$32,20 (trinta e dois reais e vinte centavos) o preço do conjunto de caneta de doze cores. Ponderou, no entanto, que os particulares enfrentam os mesmos problemas que a Administração na aquisição dos materiais escolares, que chegam a variar, conforme “prints” que anexa, até 718% (setecentos e dezoito por cento), de modo que este é um problema de mercado e não dos procedimentos adotados pelo Poder Público. Ratificou, por fim, seu primeiro posicionamento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal se reportou ao parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo e opinou pelo reconhecimento da regularidade do Edital em exame, posicionamento que foi seguido pela Secretaria Geral.

É o relatório.

VOTO

Consoante bem demonstrado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, o Programa “Recreio nas Férias” decorre do Programa “São Paulo é uma Escola”, criado pelo Decreto nº 46.017, de 1º de julho de 2005 e assim definido no artigo 2º, *caput,* do Decreto nº 46.210, de 15 de agosto de 2005:

“**Art. 2º.** O Programa "São Paulo é uma Escola" consiste na oferta aos alunos de atividades de caráter educacional, cultural, social e esportivo, além do período regular de aulas, inseridas em horários pré e pós-escola, nos finais de semanas, feriados, recessos e férias escolares”.

Infere-se, que o mencionado Programa tem o escopo de formar cidadãos, oferecendo aos alunos da rede municipal de ensino atividades extra classes no objetivo de cumprir o mister constitucional inserto no artigo 205[9] da Carta Magna, que coloca o Estado como um dos sujeitos aos quais foi atribuído o dever de educar, visando, com suas ações, *"ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".*

O Decreto nº 46.210/2005 prevê que a Secretaria Municipal de Educação editará normas complementares para a implantação do Programa integrado por vários projetos, dentre os quais se destaca o Programa "Recreio nas Férias" cujo objetivo, de acordo com o pronunciamento da Secretaria Municipal de Educação, consiste em *"subsidiar, no início e durante o ano letivo, as escolas na implantação e implementação de seus Projetos Pedagógicos no que tange ao fornecimento de insumos básicos, materiais pedagógicos e outros"* (fl. 170). Ainda, as escolas *"onde acontecem o Recreio nas Férias, organizam outras atividades relevantes e voltadas para o interesse da comunidade escolar, como festas, campeonatos, caminhadas, entre outros".* (fl. 171). E mais precisamente em relação à Diretoria Regional Educacional de Santo Amaro – DRESA compete-lhe ampliar a quantidade de vagas a serem disponibilizadas para as crianças, em razão da inauguração das três novas unidades educacionais em sua jurisdição.

Da análise dos autos concluo que as irregularidades elencadas no Relatório precedente referem-se à fase interna da Licitação e já foram devidamente superadas, conforme enunciado no parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que adoto.

Quanto à questão dos preços, em que pese tenham ocorrido discrepâncias no valor de alguns itens, a pesquisa foi realizada, cabendo considerar que, como bem ponderou e demonstrou a Assessoria Jurídica de Controle Externo, a variação de preços dos materiais escolares é um problema comum que alcança também os particulares, derivado de falha do próprio mercado.

Diante do exposto, e com suporte no parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, julgo regular o Pregão nº 04/SME-DRESA/2011, determinando que a Secretaria aprimore seus procedimentos de pesquisa de preços na compra de materiais para o Projeto "Recreio nas Férias", de modo a evitar a contratação por preços unitários fora dos de mercado.

Determino, ainda, que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle proceda, em autos apartados, à analise da execução contratual.

É como voto. **(282ª S.O. da Primeira Câmara)**.

---

[9] **Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Voto em separado proferido pelo Conselheiro Maurício Faria:

À vista dos elementos contidos nos autos, voto pela irregularidade do Edital em exame, notadamente em razão da inconsistência do preço de referência utilizado. Tal impropriedade foi constatada pela Auditoria desta Corte ao assinalar que na pesquisa de preços realizada para os lotes I, VI e VII há situações em que o preço constante da planilha não é válido, bem como que foi incluído preço que não consta da proposta encaminhada pelo fornecedor, com diferenças de preço acima do razoável para vários itens, de forma que as cotações apresentadas não transmitem consistência quanto a refletir adequadamente os preços praticados no mercado. As alegadas variações de preços dos itens nesse mercado expressa diferentes padrões de tipologia e características materiais, a ser tratada por meio de especificações adequadas dos produtos.

Para melhor compreensão da situação exposta pela Auditoria, evidenciando a fragilidade da pesquisa de preços realizada, uma vez que além dos valores obtidos na fase interna da licitação serem muito díspares, registrando-se variação acima de 200% em vários itens, os preços alcançados no certame afastam-se muito daqueles estimados, conforme se pode verificar do quadro abaixo:

Lote	**Valor Estimado (Pesquisa de preços)**	**Valor adjudicado (Valor Apresentado pelas licitantes vencedoras)**
Lote I	70.123,00	31.500,10
Lote II	7.607,36	6.087,41
Lote III	9.022,11	6.045,00
Lote IV	5.791,94	6.300,00
Lote V	18.185,67	11.620,00
Lote VI	62.808,96	26.666,54
Lote VII	277.025,74	277.000,00
Total	**450.564,78**	**365.219,05**

Ademais, a irregularidade formal da pesquisa de preços feita pela origem é reforçada pelo fato de não haver na solicitação de orçamento a especificação do objeto de forma a definir o padrão de qualidade mínimo a ser aceito, o que indubitavelmente reflete no preço a ser apresentado pelas empresas fornecedoras.

Diante do exposto, e à vista da manifestação da Auditoria, julgo irregular o Edital em exame, com determinação à Origem para que, nas próximas licitações realizadas, amplie as fontes de pesquisa, valendo-se, além dos três orçamentos, da referência obtida a partir de contratos anteriores, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços e outras fontes capazes de retratar os

valores de mercado da contratação pretendida, bem como que solicite a cotação de preços acompanhada da especificação do objeto, contendo sua descrição detalhada e quantidade a ser adquirida. **(282ª S.O. da Primeira Câmara)**.

Voto de desempate proferido pelo Conselheiro Presidente Edson Simões:

Cuidam os autos do TC 3.358/11-48, da análise do Edital do Pregão nº 4/2011 realizado pela Secretaria Municipal de Educação, tendo por objeto a aquisição de materiais esportivos, brinquedos, jogos e papelaria para atendimento do Recreio nas Férias e suprimento das Unidades Escolares jurisdicionadas à Diretoria Regional de Educação de Santo Amaro.

O Conselheiro Relator Vice-Presidente Roberto Braguim julgou regular o Edital, expedindo determinação para que a Secretaria Municipal de Educação aprimore os seus procedimentos de pesquisa de preços na compra de materiais para o "Projeto Recreio nas Férias" e para que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle proceda, em autos apartados, à análise da execução contratual.

Divergiu o Conselheiro Maurício Faria que julgou irregular o Edital do pregão, com determinação á Origem para que amplie as fontes de pesquisa, valendo-se, além dos três orçamentos, da referência obtida a partir de contratos anteriores, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços e outras fontes capazes de retratar os valores de mercado da contratação pretendida, bem como que solicite a cotação de preços acompanhada da especificação do objeto, com sua descrição detalhada. Com efeito, registrou-se empate e, consoante disposição legal, profiro o VOTO DE DESEMPATE.

Com fundamento nas manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, acompanho a corrente do Conselheiro Roberto Braguim, restando, assim, JULGADO REGULAR O EDITAL DO PREGÃO, com as determinações expostas em seu voto.