TC 6.947/2019

REPRESENTAÇÃO. SME. CONTRATO. Verificação de eventuais irregularidades relacionadas a aquisição de assinaturas do periódico jornal JOCA e seus guias de formação para professores das unidades educacionais de ensino. 1. Demonstrada a adequação e os requisitos exigidos para a contratação por inexigibilidade de licitação. Condição de exclusividade. Art. 25, I, Lei 8.666/93. 2. Periódico utilizado em inúmeras escolas e em diferentes Estados da Federação, exatamente com a mesma destinação, apresentando teor e forma de linguagem adequados. 3. A inserção de texto em língua inglesa encontra-se coerente com o conteúdo curricular adotado e com a realidade que cerca a todos. 4. Outros gêneros textuais utilizados no processo de alfabetização são trabalhados de acordo com o prescrito na BNCC e no currículo da cidade e devem constar nos planejamentos dos docentes. 5. A quantidade de alunos que compõem as turmas de ensino fundamental possibilita o trabalho coletivo. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

3.105ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

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 por preenchidos seus pressupostos de validade, conforme o disposto no artigo 113, § 1º da Lei Federal 8.666/1993, bem como no artigo 55 do Regimento Interno desta Corte, e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o cumprimento do disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME

BUENO DE CAMARGO.

São Paulo, 26 de agosto de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC/006947/2019 que trata de Representação interposta pelo Nobre Vereador Alfredo Alves Cavalcante em face do Termo de Contrato nº 17/SME/12019 firmado em 26/02/2019 entre a Secretaria Municipal de Educação e a Editora Magia de Ler Ltda., por meio de inexigibilidade de licitação. O objeto consiste na aquisição de assinaturas do periódico JOCA, destinado ao público infanto-juvenil, bem como aos guias de formação para professores, das unidades educacionais de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino, cujo valor total alcança a cifra de R$ 1.152.352,34.

A Representação questionou, em síntese: i) que as matérias apresentadas pelo Jornal JOCA ou mesmo seu conteúdo, não estão comprovadamente adequados e formatados para o público a que se destina, havendo, inclusive, matérias em inglês e, por isso, a motivação da contratação não se completa sem a criteriosa análise de profissionais técnicos quanto à adequação do conteúdo; ii) que não houve a comprovação de exclusividade nos termos do art. 25, I, da Lei de Licitações; iii) que a contratação é composta por dois produtos, não bastando a comprovação da exclusividade quanto ao periódico, mas que isso também cabe quanto ao Guia de Formação para Professores e que, além disso, os produtos são interdependentes, razão pela qual o preço contratado deveria ser único; iv) ausência de justificativa para o número de assinaturas contratadas; v) ausência de justificativa do preço do contrato.

Quanto aos pedidos, requereu o Representante que seja julgado irregular o Termo de Contrato 17/SME/2019, bem como a imediata suspensão da execução do contrato.

De início, relato que o referido pedido de suspensão do contrato foi julgado prejudicado tendo em vista que esta Corte não detém competência para esse fim, conforme previsão do art. 71 c/c art. 75 da Constituição Federal, dispositivo reproduzido, inclusive, no artigo 48, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Numa análise ainda preliminar, a Auditoria entendeu parcialmente procedente a Representação, considerando a não comprovação do atendimento aos requisitos do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/1993, na medida que: a) não foi demonstrado que o jornal JOCA é o único exclusivo ao público a que se destina (vez que a justificativa circunscreve-se à aquisição de conteúdo veiculado por fonte primária de informação, dirigida ao público alvo -crianças de 6 a 11 anos; b) não houve demonstração de que a área pedagógica da Secretaria Municipal de Educação tem planos de ação estabelecidos para a utilização quinzenal do material adquirido; c) que a aquisição dos guias, por ser acessória à aquisição da assinatura do jornal JOCA, fica maculada, ainda mais porque não se destina ao uso pedagógico em geral, mas especificamente à publicação do jornal JOCA; d) a comprovação de exclusividade da empresa Editora Magia de Ler Ltda., pela edição, distribuição e comercialização, para todo o território nacional, do Jornal JOCA, não era válida à época da contratação; e) não foi demonstrado pela Secretaria Municipal de Educação a quantidade de alunos de cada unidade que compõe a Rede Municipal de Ensino para justificar o número linear de 15 assinaturas por unidade educacional.

Doutra parte, foi considerada improcedente pela Auditoria a afirmação constante da Representação de que não há justificativa para o preço contratado, considerando que foram juntadas notas fiscais no procedimento administrativo demonstrando o valor praticado em outras vendas, bem como evidências de que foi concedido desconto na contratação em questão.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, manifestou-se pela admissibilidade da Representação e, quanto ao mérito, expõe que a inexigibilidade de licitação, de acordo com a lei de regência, decorre da inviabilidade de competição, caracterizada quando há falta de competidores ou quando inexiste possibilidade de se definir critérios objetivos de seleção entre eventuais competidores, concluindo que, no caso em exame, não haveria, de plano, a demonstração de nenhum dos requisitos, sem prejuízo da revisão de tais pontos após o exercício do contraditório. Acrescenta, ainda, que o Decreto Municipal nº 44.279/03 impõe a necessidade de se justificar a escolha do contratado. Acompanha a Auditoria nos demais apontamentos e sugere a intimação da Origem, dos responsáveis e da contratada para se manifestarem.

Regularmente intimados os interessados, foram juntados aos autos a manifestação dos interessados: Origem (Peça 22), da Contratada (Peça 35), do Sr. João Cury Neto (Peça 62) e do Sr. Glauco Silva de Carvalho (Peça 64), Secretário Municipal de Educação e Coordenador do COAD da SME, à época, respectivamente.

Em nova manifestação sobre o acrescido, a Auditoria supera as conclusões anteriores, entendendo que as justificativas apresentadas pelos defendentes foram suficientes para retificar todos os apontamentos iniciais.

No mesmo sentido se posiciona a Auditoria Jurídica de Controle Externo, amparada no exame antecedente da matéria, opinando pela improcedência total da Representação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, ao seu turno, acompanha as manifestações da Origem e dos Órgãos Técnicos, requerendo seja julgada totalmente improcedente a Representação.

Por fim, encerrando a instrução, a Secretaria-Geral opina pelo conhecimento da Representação e também por sua improcedência.

É o relatório.

VOTO

Conheço da Representação por preenchidos seus pressupostos de validade, conforme o disposto no art. 113, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93[1], bem como no art. 55 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo[2].

Quanto ao mérito, conforme exposto nas manifestações dos Órgãos Técnicos deste Eg. Tribunal, entendo que a presente Representação deve ser julgada improcedente, considerando que foram demonstrados a adequação da contratação e os requisitos exigidos para a contratação por inexigibilidade de licitação.

Em relação ao questionamento contido na Representação acerca da adequação ao público alvo, constata-se que foi juntada aos autos declaração do Sindicato das Empresas de Jornais e Revistas de São Paulo com a informação de que o conteúdo do jornal é destinado ao público infanto-juvenil e que

---

1 Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
§ 1° - Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

2 Art. 55. A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:
I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo;
II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal;
III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade;
IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.
§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.
§ 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade".

o Jornal JOCA é a única publicação deste gênero filiado ao referido Sindicato (Peça 22, fls. 06).

Não obstante, analisando-se o material juntado aos autos, verifica-se que o periódico é utilizado em mais de 200 escolas e em diferentes estados da Federação, exatamente com essa mesma destinação, justamente por apresentar teor e forma de linguagem adequados.

Além disso, é de amplo conhecimento o fato de que nos últimos anos, diversos veículos de comunicação impressa fecharam as portas completamente ou passaram a ter edições apenas no formato digital, havendo assim, a cada dia, menos opções de periódicos em papel. De todo modo, a despeito de toda a evolução tecnológica e o uso massivo de mídias digitais, proporcionar o contato dos estudantes com esse tipo de material mostra ser de grande importância, na linha do que estabelecem as Orientações Didáticas do Currículo da Cidade[3].

Nesse sentido, inclusive, são bem colocadas as palavras da Auditoria na Peça 72: *"O currículo da Cidade prescreve a leitura de jornais em sala de aula. Ademais, todos os outros gêneros textuais utilizados no processo de alfabetização, como literatura, quadrinhos, receitas, cartas, bilhetes, entre outros, são trabalhados de acordo com o prescrito na BNCC e no currículo da cidade e devem constar nos planejamentos dos docentes"*.

Quanto ao Jornal apresentar matérias em português e inglês, observa-se que a Língua Inglesa está inserida no âmbito da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), havendo, inclusive, um volume da Coleção de Orientações Didáticas ao Currículo da Cidade um volume dedicado à Língua Inglesa, de onde se retira as seguintes considerações[4]:

> *"Se o mundo digital tem permitido estreitar fronteiras e ressignificar as dimensões de tempo e espaço entre os indivíduos, então é de se esperar que aprender a Língua Inglesa também tenha seu papel renovado e ampliado, dentro de uma abordagem educativa mais crítica e consciente. Nessa direção, o currículo de Língua Inglesa da Rede ganha novos contornos:*

---

[3] *"O Currículo da Cidade busca alinhar as orientações curriculares do Município de São Paulo à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), documento que define as aprendizagens essenciais a que todos os estudantes brasileiros têm direito ao longo da Educação Básica. A BNCC estrutura-se com foco em conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para promover o desenvolvimento integral dos estudantes e a sua atuação na sociedade. Sua implementação acontece por meio da construção de currículos locais, de responsabilidade das redes de ensino e escolas, que têm autonomia para organizar seus percursos formativos a partir da sua própria realidade, incorporando as diversidades regionais e subsidiando a forma como as aprendizagens serão desenvolvidas em cada contexto escolar."* Vide < https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/colecao-de-orientacoes-didaticas-do-curriculo-da-cidade-do-ensino-fundamental/>.

[4] Acesso em < https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/Portals/1/Files/50627.pdf>

> *'processos de globalização e de democratização mais recentes, ligados à mudança de uma sociedade tipográfica para uma sociedade digital, possibilitaram um aumento expressivo da conectividade entre os povos disseminando o Inglês por todas as esferas de atividades sociais, e, consequentemente, por vários grupos sociais, não estando mais o idioma restrito à chamada classe alta. (RIZVI; LINGARD, 2010. p. 11).'*

Desse modo, verifica-se que a inserção de texto em língua inglesa no periódico ora contratado encontra-se coerente com o conteúdo curricular adotado e, porque não dizer, com a realidade que cerca a todos.

Noutro aspecto, verifica-se também que não se sustenta a afirmação acerca da obrigatoriedade de compra dos dois produtos (Jornal e Guia) ou da hipótese de *"venda casada"*. Ao contrário, a Contratada apresenta Notas Fiscais de vendas distintas para o Jornal e para o Guia (Peça 35). Também não há demonstração nos autos de que a Contratada tenha feito a vinculação da venda de um produto à venda de outro, durante o procedimento de contratação em questão.

Além disso, de acordo com a Origem, os Guias não se destinam especificamente à publicação do JOCA, pois foram produzidos como apoio na consecução dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento constantes, apoiado no Currículo da Cidade de Língua Portuguesa e dos demais componentes curriculares do ensino fundamental alinhadas à Base Nacional Comum e curricular e, consequentemente, ao Currículo da Cidade de Língua Portuguesa. Exemplo desse fato estaria na demonstração, pela Contratada (Peça 35, fls. 26) que o guia orienta o professor a planejar a aula com fotos recortadas de edições anteriores do JOCA, de outros jornais ou material retirado da internet.

Acerca da comprovação da exclusividade, infere-se dos autos que foram apresentadas duas declarações de exclusividade. A primeira delas, emitida pelo SINDJORE – Sindicato das Empresas de Jornais e Revistas de São Paulo, que declara que *"é a única e exclusiva responsável pela edição e comercialização para todo território nacional, do Jornal 'JOCA', jornal quinzenal voltado para jovens e crianças, até o presente momento, o único afiliado a este Sindicato"*. Embora tal declaração, tal como apontado pela Auditoria, tivesse validade até o final de janeiro de 2019, verifica-se que nos autos que foi demonstrada que essa condição de exclusividade se manteve, uma vez reafirmada por nova declaração do mesmo Sindicato, com validade até setembro de 2019, razão pelo qual este aspecto, ao meu ver, pode ser relevado.

No que diz respeito à exclusividade na distribuição e comercialização dos Guias, tal declaração foi emitida pela Câmara Brasileira do Livro, com validade até junho de 2019.

Em face disso, resta atendido a exigência de exclusividade a que se refere o art. 25, I, da Lei de Licitações.

Acerca da alegada ausência de justificativa para a quantidade de assinaturas contratadas, tem-se que o jornal configura material de apoio ao ensino, permitindo, desse modo, seu compartilhamento entre os alunos, como se infere da análise da Especializada:

> *"Diante dos esclarecimentos prestados pelo secretário municipal de educação, entendemos que os argumentos lançados demonstram, ainda que a posteriori, que a quantidade de alunos que compõem as turmas de ensino fundamental possibilita o trabalho coletivo e em duplas/grupo, inviabilizando, entretanto, o trabalho autônomo.*
>
> *O uso do jornal deve ser entendido como "mais um material de apoio". Da mesma forma que a unidade possui materiais que são de uso coletivo, como livros, materiais de arte, computadores, entre outros, da mesma forma é viável que as unidades organizem um sistema de uso compartilhado desse material pelas turmas, assim como já ocorre nos espaços: há um laboratório de informática com 20 computadores por escola, independente do tamanho da escola e do número de turmas. As escolas devem organizar o uso do espaço de modo que todas as turmas tenham acesso aos equipamentos.*
>
> *Dessa forma, a periodicidade do uso do material será definida, dentro das normas, de acordo com o Projeto Político Pedagógico de cada unidade, podendo ser diária, semanal ou quinzenal conforme prescrevem as orientações curriculares da cidade."*

Por fim, entendo que não procede a Representação relativamente à ausência de justificativa do preço contratado. Cumpre dizer que, já em seu primeiro Relatório, a Auditoria considerou improcedente o referido argumento de que os preços contratados não estariam justificados.

De fato, de acordo com as justificativas apresentadas nos autos, o preço foi justificado por meio de Notas Fiscais de venda de ambos os produtos a outras instituições. Nestes documentos, resta demonstrando o valor unitário da assinatura do jornal (R$ 142,00 – peça 6 – fl. 31), o valor cobrado da SME (R$ 134,96) e o desconto concedido de 21,5% em razão da quantidade contratada (peça 6 – fl. 54 e 63).

Quantos aos Guias de formação, o valor para o primeiro ao quinto ano foi demonstrado por notas fiscais (peça 6 – fls. 32, 34 e 61) tendo sido concedido desconto de 15% (peça 6 – fls. 54 e 63). Já os guias de formação volume I e II tiveram os valores demonstrados na peça 6 – fls. 32, 34 e 61 e foi concedido desconto de 16% (peça 6 – fls. 54 e 63).

Assim, diante das considerações acima e também na esteira da manifestação dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, as quais passam a fazer parte integrante do presente voto, **julgo improcedente a Representação.**

Dê-se ciência aos interessados da decisão proferida, nos termos regimentais.

Após, arquive-se.