



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo  
Segunda Câmara  
Sessão: **14/4/2015**

54 TC-000050/003/13 - INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Campinas.

**Contratada:** Brasil Sustentável Editora Ltda. - EPP.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Inexigibilidade de Licitação:** Pedro Serafim (Prefeito).

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Alcides Mamizuka (Secretário Chefe de Gabinete) e Carlos Roberto Cecílio (Secretário Municipal de Educação).

**Objeto:** Aquisição de kit de livros do Programa Educação Ambiental para a sustentabilidade.

**Em Julgamento:** Inexigibilidade de Licitação (artigo 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado em 19-12-12. Valor - R\$7.360.500,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Robson Marinho, publicada(s) no D.O.E. de 27-08-14.

**Advogado(s):** Rodrigo Guersoni, Ricardo Henrique Rudnicki e outros.

**Acompanha (m):** Expediente: TC-046591/026/13.

**Procurador(es) de Contas:** Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

**Fiscalizada por:** UR-3 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-3 - DSF-I.

Relatório

Em exame, contratação direta entre a **Prefeitura Municipal de Campinas** e a empresa Brasil Sustentável Ltda. - EPP. para aquisição de kit de livros do programa educação ambiental para sustentabilidade. O contrato foi assinado em 19/12/2012, pelo valor de R\$ 7.360.500,00.

A Unidade Regional de Campinas - UR-3 destacou 2 irregularidades na contratação em exame (fls. 168/175):

(a) A ausência dos requisitos legais para a contratação por inexigibilidade de licitação, ante a "ausência de comprovação cabal de exclusividade de fornecimento". O próprio Departamento Pedagógico do município teria reconhecido a existência de outros livros similares ao afirmar "que a equipe de profissionais da Secretaria Municipal de Educação (...) avaliou também materiais similares de outras editoras"; e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

(b) A pesquisa de preços deficiente, uma vez que feita a partir de valores praticados pela mesma empresa contratada, porém, em outras avenças.

Em suas justificativas, a Prefeitura defendeu a regularidade da inexigibilidade de licitação. Argumentou que:

(a) A Câmara Brasileira de Livros atestou que "a Editora Brasil Sustentável é a responsável pela edição, publicação, distribuição e comercialização exclusiva" dos livros adquiridos;

(b) "As obras referidas são protegidas pelo direito autoral, tornando-se insuscetíveis de venda sem autorização do titular dos direitos";

(c) A declaração do Departamento Pedagógico do município serviu para "realizar a diferenciação e atestar a excelência do material adquirido";

(d) O material adquirido era o único com dicionário específico sobre meio ambiente e em consonância com as diretrizes curriculares do município; e

(e) A pesquisa de preços considerou os valores praticados pela empresa contratada, pois não há outra que forneça o mesmo material (fls. 177/183).

A **Assessoria Técnica** opinou pela regularidade da matéria. Sob o ponto de vista econômico, anotou que "o preço unitário ajustado, R\$ 69,00, permanece inalterado desde o exercício de 2010", com preços compatíveis aos praticados junto a outros municípios (fls. 206/207). Quanto ao aspecto jurídico, entendeu suficiente a declaração de exclusividade emitida pela Câmara Brasileira do Livro (fls. 208/209).

O **Ministério Público de Contas** manifestou-se pela irregularidade da contratação. Observou que, "à fls. 28/33, há ofício emitido pela Brasil Sustentável Editora, datado de 9/10/2012, data essa anterior à abertura do protocolo que deu início ao procedimento de inexigibilidade, autuado em 15/10/2012". Esse ofício apresenta o programa de Educação Ambiental para a Sustentabilidade, com ênfase para a capacidade de docentes. Anotou que consta do mesmo documento um orçamento detalhado dos kits (fls. 214/219).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Para o Ministério Público de Contas, essa circunstância indicaria que “a aquisição de kits de livros para o Programa Educação Ambiental não [se] originou de uma necessidade fática e por livre iniciativa da Secretaria Municipal de Educação”, mas de provocação feita pela empresa interessada. Ademais, registrou que (a) “não ficou comprovado que não há no mercado outros materiais (...) que possam suprir o projeto educacional do município”; (b) o dicionário sobre ambiente, usado como argumento para justificar a exclusividade do material, é apenas um dos itens que integram o kit (do qual fazem parte, também, cartilhas sobre reciclagem e outros materiais); (c) não há justificativa, nos autos, para a aquisição de 9 livros por aluno e 11 por professor para tratar de uma única temática específica, pois há outras igualmente relevantes no currículo escolar.

A Prefeitura manifestou-se novamente, reiterando seus argumentos pretéritos (fls. 226/239).

Em face da manifestação da Prefeitura à fls. 226/239, o Ministério Público de Contas reiterou seu opinativo anterior, pela irregularidade da matéria (fls. 247).

Termo de ciência e notificação dos responsáveis à fls. 154.

Acompanham os autos do TC-46591/026/13.

**É o relatório.**

gjj



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-000050/003/13

A matéria não comporta juízo favorável.

O contrato foi celebrado por inexigibilidade de licitação, em razão de supostas características que tornariam "únicos" os bens adquiridos. Refiro-me, em especial, ao dicionário sobre meio ambiente, que integraria o kit, e à adequação do material com as diretrizes curriculares do município. Ademais, haveria exclusividade no fornecimento do material pela empresa contratada, como atestou a Câmara Brasileira do Livro.

Difícil imaginar que apenas os livros integrantes destes kits atenderiam ao fim almejado pela presente contratação, que é a educação ambiental dos estudantes beneficiados. Reconheço a discricionariedade do administrador para exercer juízo como esse, mas é justamente por essa razão que se impõe o dever de expor, motivadamente, as circunstâncias técnicas que diferenciariam de tal modo o produto ora em exame de outros disponíveis no mercado.

Não é demais lembrar que a contratação direta não se presta a permitir que o administrador escolha, ao seu alvedrio, quem será beneficiado com um contrato com o Poder Público.

Mas os vícios que contaminam a presente contratação extrapolam a ausência dos elementos tradicionalmente invocados para os casos de inexigibilidade - sobretudo a suposta unicidade do objeto.

No caso presente, como bem percebeu o Ministério Público de Contas, antes mesmo de se instaurar o correspondente procedimento administrativo de contratação, em 15/10/2012, a empresa Brasil Sustentável, sem que fosse provocada para tanto, enviou, em 9/10/2012, um ofício à Prefeitura pelo qual informou as características de seu produto e os correspondentes valores.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Assim, sem que a Prefeitura declarasse a necessidade de adquirir o material, a empresa Brasil Sustentável informou que poderia fornecê-lo, especificando, inclusive suas características e valores (!). Os gestores à época basearam-se em alegações trazidas pela própria empresa contratada para justificar a necessidade do material a ser adquirido, supostamente único e exclusivo.

A esse respeito, é pertinente lembrar as palavras de Carlos Ari Sundfeld:

“É quando escolhe as características do objeto a ser contratado que a Administração define a viabilidade ou não do certame. Tomando exemplos: se, pretendendo adquirir computadores, fixa-se naqueles com as especificidades tais que só sejam atendidas pela marca X, comercializada por uma única empresa, inviabiliza qualquer licitação; se, ao contrário, admite espectro mais amplo de características, presentes nos produtos de diversas marcas, torna-a possível”<sup>1</sup>.

O autor refere-se ao que se poderia chamar de “inexigibilidade fabricada”, na qual o Poder Público define as características do que pretende adquirir de tal modo a inviabilizar a disputa.

É o que se verifica no caso examinado, ante a ausência, nos autos, de qualquer justificativa para a escolha desses kits em detrimento de outros similares e da realização de prévia pesquisa de preços. Não haveria óbice, a priori, a que a Prefeitura optasse por contratar diretamente determinado bem ou serviço em detrimento de outros similares, nas hipóteses autorizadas pela Lei, desde que o fizesse motivadamente, expondo com clareza quais características ou circunstâncias diferenciariam os itens cotejados de tal modo a torná-los os únicos aptos a atender plenamente às necessidades almejadas, de modo a comprovar a regularidade e a legitimidade da escolha.

---

<sup>1</sup> Carlos Ari SUNDFELD, *Licitação e contrato administrativo de acordo com as leis 8.666/93 e 8.883/94*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 43.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Registro, aliás, que foi a própria Procuradoria Jurídica da Prefeitura quem primeiro requereu esclarecimentos a respeito da escolha do objeto e do fornecedor. Solicitou, inclusive, a adoção de providências devidas e informações adicionais ante o altíssimo valor envolvido, de R\$ 7.360.500,00 (fls. 15). O não atendimento dessa requisição levou a mesma Procuradoria a recomendar, posteriormente, a nulidade da contratação (fls. 38). Novamente, porém, os administradores de plantão mantiveram-se inertes, sem que houvesse, nos presentes autos, justificativas para não atender ao órgão de assessoria jurídica (as fls. 44/45 referem-se a esclarecimentos prestados pela Prefeitura ao Promotor de Justiça).

Afora os demais elementos anteriormente expostos, essa situação de desrespeito injustificado ao parecer<sup>2</sup> já seria suficiente para levar à irregularidade da avença.

Por todos esses motivos, voto pela irregularidade da contratação em exame e das despesas dela decorrentes.

Em face do descumprimento do dever de licitar, e considerando também as demais irregularidades acima identificadas, com base no art. 104, II, da Lei Complementar n° 709/93, proponho a aplicação de **multas individuais de 200 UFESPs** ao ex-secretário chefe de gabinete, Alcides Mamizuka, e ao ex-secretário de educação, Carlos Roberto Cecílio, que subscreveram o contrato, e **multa de 400 UFESPs** ao prefeito municipal responsável, Pedro Serafim, que ratificou o ato de contratação direta (fls. 134), com envio de ofício pessoal, por A.R., para que recolham o correspondente valor, no prazo de 30 dias (art. 86, LC 709/93).

Proponho, ainda, a aplicação do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2° da Lei Orgânica desta Corte, para que a Prefeitura instaure o correspondente procedimento

---

<sup>2</sup> Lei de Licitações, artigo 38, Parágrafo único: 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

interno de apuração de responsabilidade pelas irregularidades verificadas.

Nesses termos, o prefeito municipal deverá, no prazo de 60 dias, apresentar ao Tribunal cópia do ato de instauração da comissão de sindicância, devidamente publicado.

Comunique sobre o teor do acórdão ao representante do Ministério Público Estadual que subscreveu o ofício encartado nos autos do TC-46591/026/13.

É como voto.