



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 03/12/13

50 TC-004396/026/11

Contratante: Prefeitura Municipal de Mauá.

Contratada: Ligacenter Comércio de Produtos para a Educação Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação: Margaret Franco Freire (Secretária de Educação).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Oswaldo Dias (Prefeito) e Margaret Franco Freire (Secretária de Educação).

Objeto: Fornecimento de material pedagógico destinado às escolas municipais.

Em Julgamento: Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 23-12-10. Valor – R\$8.615.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, publicada(s) no D.O.E. de 30-03-11 e 11-09-13.

Advogado(s): Ana Paula Ribeiro Barbosa e outros.

Fiscalizada por: GDF-3 – DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-6 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Versam os autos sobre o Pregão Presencial nº 118/2010 (fls. 143/156) e o Contrato nº 166/2010, de 23/12/2010 (fls. 400/401), celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ** e a empresa **LIGACENTER COMÉRCIO DE PRODUTOS PARA A EDUCAÇÃO LTDA.**, no valor de R\$8.615.000,00, objetivando o fornecimento de material pedagógico às escolas municipais.

1.2. Extrai-se dos autos que o aviso de edital foi publicado no DOU, DOE e Diário Oficial do Município (fls. 181/183).

1.3. O certame contou com 02 (duas) proponentes e não houve nenhuma inabilitação (fls. 300/301).

1.4. Nesses termos, houve a homologação e a adjudicação do objeto licitado à vencedora (fls. 301 e 364).

1.5. As partes foram cientificadas da remessa do instrumento contratual a esta Corte de Contas, e notificadas a acompanhar a tramitação do presente feito por meio de publicações na imprensa oficial (fls. 402).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.6. A 3ª Diretoria de Fiscalização, responsável pela instrução preliminar, opinou pela irregularidade da matéria, em razão dos apontamentos consignados no relatório de fls. 633/639:

- a) Preços de alguns itens adquiridos acima do valor praticado no mercado;
- b) Falha na execução contratual: descumprimento da Cláusula Primeira, 1.1, do Contrato e do item 12 do Edital, que estabelecia a entrega dos produtos em parcela única, pois a Prefeitura realizou a liquidação total da despesa e a emissão das ordens de pagamento, sem que todos os produtos tivessem sido entregues (não houve pagamento até a data da fiscalização);
- c) Não houve designação de gestor para acompanhamento do contrato.

1.7. Notificada, nos termos do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 643), a Prefeitura Municipal trouxe aos autos as alegações e documentos de fls. 650/674.

1.8. Instada, a Assessoria Técnica, acompanhada pela Chefia, manifestou-se pela regularidade da matéria (fls. 675/678).

1.9. Assinado novo prazo, para esclarecimento dos preços dos materiais adquiridos, que estariam acima dos valores praticados no mercado, e das excessivas especificações de diversos itens licitados; bem como para comprovação da efetiva entrega dos materiais pela empresa contratada (fls. 679/681), a Prefeitura Municipal apresentou defesa às fls. 682/921.

Aduziu que os preços contratados são compatíveis com as pesquisas de preços previamente realizadas, levando em conta todas as peculiaridades atinentes à aquisição almejada, e que *“as exigências para participação em certames licitatórios impostas aos participantes”*; *“a personalização de vários itens exigida pela Prefeitura”*; *“os documentos e laudos exigidos relativos à qualidade e segurança dos produtos”*, e *“o frete e o prazo de pagamento de 30 dias após a entrega”* geram custos não computados nos valores dos produtos à venda em sites de compra de materiais escolares na *internet*.

Assim, a pesquisa prévia de preços realizada junto a 05 empresas do ramo, considerando todas as variáveis acima, serviu de parâmetro para os valores obtidos na sessão do Pregão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Prosseguiu, afirmando que o objeto em tela será utilizado por crianças da rede de ensino municipal, o que explicaria o minucioso cuidado nas especificações dos itens, de modo a assegurar bom padrão de qualidade e segurança.

Sustentou que o Instrumento Convocatório deve ser claro e objetivo, no sentido de promover a ampla participação e atingir a proposta mais vantajosa para a administração, e que descrições pouco explicativas no memorial descritivo prejudica o caráter competitivo, pois possibilita a oferta de produtos não desejados pelo poder público, por simples erro de interpretação do edital.

Argumentou que os artigos 14, *caput*, e 40, inciso I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 e o artigo 3º da Lei Federal nº 10.520/00 determinam que o órgão licitador deve fazer a descrição correta, clara e objetiva do objeto pretendido.

Por fim, apresentou cópia das notas de empenho; autorizações de fornecimento; notas fiscais, com atestado de recebimento das mercadorias, e autorizações de pagamento, para comprovar a efetiva entrega dos materiais.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Em exame, **Pregão Presencial nº 118/2010** e **Contrato nº 166/2010**, celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ** e a empresa **LIGACENTER COMÉRCIO DE PRODUTOS PARA A EDUCAÇÃO LTDA.**, no valor de R\$8.615.000,00, objetivando o fornecimento de material pedagógico às escolas municipais.

2.2. A instrução processual revelou impropriedades que não foram afastadas pelas razões de defesa, e que são suficientes para macular a matéria.

2.3. Inicialmente, destaco as excessivas especificações de diversos itens relacionados no Anexo I do Edital (fls. 98/104), contribuindo para restringir o universo de interessados em contratar com o Poder Público, além de reduzir a possibilidade de escolha da proposta mais vantajosa, em afronta ao princípio da isonomia e desatendimento ao disposto no artigo 3º, *caput* e inciso I, da Lei nº 8.666/93 e no artigo 37, XXI, da Carta Magna.

Em que pesem as alegações da Origem, no sentido de que os insumos licitados devem ser descritos de maneira clara e objetiva, conforme disposto no artigo 3º, II, da Lei do Pregão, e nos artigos 14 e 40, inciso I, da Lei de Licitações, a instrução processual revelou que o instrumento convocatório em exame trouxe especificações minuciosas e desnecessárias dos produtos, contrariando orientação traçada por esta Corte de Contas nos julgamentos dos TC-1139/003/07¹, TC-1568/010/09² e TC-001254/003/09³.

Cito, a título de exemplo, a descrição dos seguintes itens:

- Item 02: *“NECESSAIRE – confeccionada em tecido com malha 100% poliéster, revestido de policloreto de vinila, peso linear de 560g, gramatura 375g/m², espessura 0,54-0,55mm. Construção em tela 1x1 acabamento em tingimento ácido e resinagem a base de PVC, urdume 2/167/34, trama 2/220/48 (1ª trama) e batidas de 10,8 fios/cm, (...)”* (fls. 157);
- Item 03: *“Estojo confeccionado em nylon com zíper em material composto de 69% policloreto de vinila e 31% de poliéster (...)”* (fls. 157);

¹ Decisão da Segunda Câmara de 03/02/2009 – Relatoria do Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, confirmada em sede de recurso ordinário na Sessão do Plenário de 24/03/2010 – Relatoria do Conselheiro Dr. Claudio Ferraz de Alvarenga.

² Decisão do Plenário de 02/12/2009 – Relatoria do Conselheiro Dr. Claudio Ferraz de Alvarenga.

³ Decisão da Segunda Câmara de 22/06/2010 – Relatoria do Conselheiro Dr. Robson Marinho, confirmada em sede de recurso ordinário na Sessão do Plenário de 29/08/2012 – sob minha Relatoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Item 06: *“Pasta com aba e elástico (...) e a marca deverá ser em baixo relevo na parte de trás da pasta.”* (fls. 158);
- Item 09: *“Papel sulfite (...), acondicionado em embalagem em plástico transparente (...).”* (fls. 158);
- Item 10: *“Papel sulfite (...), confeccionado com celulose de eucalipto de florestas renováveis (...).”* (fls. 158).

Diante das citadas descrições exemplificadas acima, algumas questões estão sem resposta:

- Qual a necessidade da marca da pasta com aba e elástico ser impressa em baixo relevo e na parte de trás (item 06)?
- Qual a necessidade do papel sulfite se acometido em plástico transparente (item 09)?
- Por quê o papel sulfite não pode ser confeccionado a partir de celulose extraídas de outras madeiras também utilizadas para reflorestamento (item 10)?

Com efeito, tais descrições, na maneira em que foram realizadas, não evidenciam aumento da segurança em relação à utilização dos produtos pelas crianças, como defende a Origem.

Ademais, para garantir a qualidade dos materiais adquiridos, a Administração deveria estipular padrões mínimos de qualidade, de maneira a garantir que todos os produtos que os atendessem pudessem ser oferecidos no certame, e não da maneira em que foi realizado em relação a diversos itens, quando indicou um único padrão.

Finalmente, vale salientar que mesmo se tratando de ramo de atividade comum que conta com inúmeras empresas atuantes, apesar da ampla divulgação dada ao procedimento licitatório, e do total de 16 (dezesesseis) empresas que retiraram o edital, (fls. 184/199), somente duas tiveram interesse em participar da disputa, podendo ter corroborado para este quadro a sistemática adotada pela Administração.

2.4. Contribui também para o juízo de irregularidade o preço elevado de diversos itens contratados, visto que, conforme demonstrado na instrução processual, mostraram-se substancialmente acima dos praticados pelo mercado.

Ainda que a Origem tenha realizado cotação prévia de preços junto a cinco empresas, levando em conta todas as peculiaridades exigidas no certame que influenciam na importância final dos materiais, e que os valores dos itens adquiridos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ficaram abaixo da média auferida, não logrou justificar a gritante diferença verificada entre os preços contratados e os praticados pelo mercado varejista.

O laudo elaborado pelo Órgão de Fiscalização (fls. 633/639), complementado pela planilha e cotações de preços de fls. 609/630, evidencia, nitidamente, que os preços de diversos itens contratados estavam muito acima dos praticados no mercado.

É o que se depreende das comparações realizadas no quadro de fls. 609/630, cujos dados reproduzo abaixo:

ITEM	VALOR CONTRATATO	MENOR PREÇO APURADO NO MERCADO	DIFERENÇA	PERCENTUAL
LOTE 01				
8 - Papel A4 Reciclado (pacote 500 folhas)	R\$ 25,90	R\$ 10,50	R\$ 15,40	+ 147%
9 - Papel A4 (pacote 500 folhas)	R\$ 25,90	R\$ 10,50	R\$ 15,40	+ 147%
12 - Caneta esferográfica cristal azul	R\$ 1,50	R\$ 0,45	R\$ 1,05	+ 233%
14 - Lápis preto n. 2 redondo	R\$ 0,90	R\$ 0,15	R\$ 0,75	+ 500%
17 - Caderno universitário capa dura 1x1 96 fls.	R\$ 18,50	R\$ 3,50	R\$ 15,00	+ 429%
18 - Caderno ¼ capa dura costurado 48 fls. brochura	R\$ 8,35	R\$ 1,50	R\$ 6,85	+ 457%
21 - Folha EVA 600x400x2mm	R\$ 2,80	R\$ 1,49	R\$ 1,31	+ 88%
27 - Giz escolar branco com 500 palitos	R\$ 46,10	R\$ 10,99	R\$ 35,11	+ 319%
37 - Pintura a dedo 25 ml com 6 cores lavável	R\$ 8,90	R\$ 6,80	R\$ 2,10	+ 31%
39 - Massa p/ modelar 12 cores com 180 grs.	R\$ 5,90	R\$ 1,93	R\$ 3,97	+ 206%
LOTE 02				
05 - Papel higiênico fl. simples 30 mt. (fd. 64 unid.)	R\$ 56,71	R\$ 24,90	R\$ 31,81	+ 128%

Embora se admita que os valores praticados pelas empresas em licitações realizadas pelo Poder Público sejam superior aos praticados pelo mercado, exatamente pelas circunstâncias que envolvem a participação no certame, como certificação da empresa, pagamento após a entrega das mercadorias e personalização dos materiais, tais condições certamente não justificam variações de preços que chegam a atingir 500%, quando comparadas com o valor de mercado.

Cabe ressaltar, ainda, que a elevada diferença foi registrada tanto em relação a produtos que demandavam personalização quanto a simples “produtos de prateleira”, como os itens “08 – Papel A4 Reciclado”; “09 – Papel A4”; “21 – Folha em EVA”; “27 – Giz escolar”; e “05 - Papel higiênico”, que não demandaram qualquer exigência complementar.

Mesmo que os preços contratados tenham ficado abaixo da média auferida através dos orçamentos prévios realizados, sugerindo uma economia para a Prefeitura,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



de fato não é o que se verifica, demonstrando que os orçamentos apresentados pelas empresas estavam superestimados.

Evidente que o valor elevado constante dos orçamentos apresentados pelas empresas à Administração permite que as licitantes apresentem propostas com preços superiores aos praticados no mercado. O excesso se verifica na disparidade entre a proposta e o valor de mercado, como demonstrado no caso ora em análise.

Diante de propostas flagrantemente não condizentes com a realidade do mercado, incumbia ao Administrador negociar com os proponentes, sendo que, em caso de manutenção de itens com preços desconexos com a realidade do mercado, julgar deserta a contratação desses itens, como medida de defesa do erário público municipal.

Ademais, é questionável a necessidade de personalização de diversos itens adquiridos, como canetas, lápis preto, cadernos, embalagens de tinta de pintura a dedo e massa para modelar, cuja finalidade não ficou evidenciada nos presentes autos, revelando-se medida antieconômica, uma vez que gera custos injustificáveis para Administração.

Logo, a nítida distorção dos preços praticados vai de encontro com as regras gerais da Lei de Licitações, sendo, desta forma, suficientes para um juízo desfavorável da matéria.

A conduta administrativa, na medida em que não permitiu a contratação mais vantajosa para o Poder Público, afrontou as disposições contidas no *caput* do artigo 3º e no inciso IV do artigo 43, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, bem como aos princípios basilares da eficiência e economicidade insculpidos nos artigos 37 e 70 da Constituição Federal.

2.5. As impropriedades constatadas conduzem ao juízo de irregularidade da Licitação e do Contrato, pois demonstram que a marcha procedimental se deu em descompasso às premissas da Lei Federal nº 10.520/2000, da Lei de Licitações e da Constituição Federal, consoante arrazoado nos itens acima.

2.6. A rigor, a prática adotada enseja a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, em importância correspondente a 500 (quinhentas) UFESPs para cada um, que se revela apropriada ao caso, considerando a gravidade das impropriedades praticadas e o valor envolvido na contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.7. Ante o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** do **Pregão Presencial nº 118/2010** e o do **Contrato nº 166/2010 de 23/12/2010**, com o acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, concedendo ao atual Prefeito do Município de Mauá o prazo máximo de 60 (sessenta) dias, para que informe esta Corte acerca das providências adotadas face à presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades e imposição das sanções administrativas cabíveis.

2.8. **VOTO**, ainda, **PELA APLICAÇÃO** de multa individual de **500 (quinhentas) UFESPs** ao **SR. OSWALDO DIAS (PREFEITO à época)** e à **SRª. MARGARET FRANCO FREIRE (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO à época)**, autoridades responsáveis pela contratação, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, por inobservância a dispositivos das Leis Federais nº 10.520/02 e nº 8.666/93 e da Constituição Federal, consoante tratado neste voto, fixando-lhes o prazo máximo de 30 (trinta) dias para recolhimento ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado.

Após o trânsito em julgado, remeta-se cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado de São Paulo para adoção das medidas que entender cabíveis.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO