



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 03/07/2013 EXAME PRÉVIO DE EDITAL - MUNICIPAL

**PROCESSO:** eTC-1273/989/13-7.  
**REPRESENTANTE:** Mariana Gomes de Loyolla Artigos de Papelaria Ltda. - EPP.  
**REPRESENTADA:** Prefeitura do Município de Hortolândia.  
**ASSUNTO:** Representação formulada em face do edital do Pregão Presencial nº 55/2013, certame destinado à contratação de empresa para fornecimento de materiais de escritório e escolar sob o regime de registro de preços.

### RELATÓRIO

Mariana Gomes de Loyolla Artigos de Papelaria Ltda. - EPP, ofereceu impugnação ao edital do Pregão Presencial nº 55/2013, certame instaurado pela Prefeitura do Município de Hortolândia para a contratação de empresa para fornecimento de materiais de escritório e escolar sob o regime de registro de preços.

O pedido apontou exigências contrárias à competitividade na descrição dos cadernos dos itens 18, 20, 21 e 23, do lote 1 (certificações FSC e ICEPEX), o que estaria direcionando a compra de produtos da marca Jandaia.

Questionou igualmente a forma de exigência de amostras do material licitado, na medida em que o ônus estaria sendo imposto a todas as licitantes que, por ocasião da sessão pública do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Pregão, deverão apresentar amostras de cada um dos itens do lote de seu interesse.

A isso acrescentei questão relativa à forma de julgamento das propostas comerciais, posto que as características dos itens licitados, em princípio, permitiriam a avaliação dos preços a partir de ofertas unitárias, de acordo, aliás, com a essência do sistema de registro de preços.

Requisitos formais atendidos, analisei a demanda com a devida urgência, desde logo afastando do debate a questão relacionada às exigências de certificações FSC ("Forest Stewardship Council"<sup>1</sup>) e ICEPEX (Instituto de Certificação para Excelência na Conformidade<sup>2</sup>), por significarem padrões de qualidade voltados à promoção do desenvolvimento nacional sustentável (cf. art. 3º da Lei de Licitações).

Limitada a cognição, portanto, à exigência de amostras de todos os participantes e ao julgamento pelo menor preço por lote, deferi medida liminar mandando sustar o andamento do processo licitatório, bem como determinando o processamento da inicial sob o rito do Exame Prévio de Edital e assinalando à Prefeitura

---

<sup>1</sup> Organismo não governamental internacional, que promove o manejo florestal responsável ao redor do mundo, representado no Brasil pelo Conselho Brasileiro de Manejo Florestal.

<sup>2</sup> Organismo de certificação, compulsória ou voluntária, acreditado pelo INMETRO.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

de Hortolândia prazo para a apresentação de informações e remessa do edital impugnado para análise (evento 9.1).

Na mesma data em que fiz publicar o despacho de deferimento da liminar (DOE de 19/06/13), foram todas as providências referendadas por este E. Tribunal Pleno (evento 25.3).

Consoante manifestação da representada, a questão da exigência de amostras não deve prosperar, porquanto de acordo com o figurino da Súmula nº 19 desta E. Corte.

Defende que o Pregão demanda finalização em sessão única, frisando que “no dia da sessão pública do pregão, o detentor do menor preço com documentação habilitada, deverá apresentar as amostras, as quais serão analisadas na sessão pública do pregão.”

Além disso, os itens licitados seriam produtos comuns, disponíveis no mercado e de pequeno valor, o que afastaria o argumento de que a exigência implicaria ônus excessivo às interessadas.

Manifestou-se, mais ainda, sobre o julgamento conforme menor preço por lote, opção destinada a atender questões de ordem operacional e de economia de escala, na medida em que a



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

seleção de preços unitários poderia implicar a celebração de inúmeros contratos.

Alertou, portanto, para as características concretas do certame, até porque a formação de consórcio para o fornecimento de itens de pequeno valor não seria possível, fato que também motivaria a formação dos lotes.

Concluiu dizendo que, se reconhecida a controvérsia, que fosse mantido o julgamento agregando os lotes de material, admitida a participação de empresas na forma de consórcio.

Os autos seguiram à instrução, começando pela Chefia de ATJ (evento 30.1).

Para a Assessoria Técnica a representação é procedente, na medida em que a participação de empresas interessadas estará condicionada à apresentação de amostras dos produtos de interesse, o que não encontra amparo nos precedentes da espécie.

Também entendeu passível de retificação a forma de julgamento, seja para amoldar o processo seletivo ao pretendido registro de preços, seja para assegurar maior competitividade e apuração de resultados economicamente mais viáveis.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Seguiu-se o parecer do d. MPC, para quem a representação também seria procedente (evento 33.1).

Iniciou dizendo da questão da exigência de certificações de qualidade para determinados produtos, tema afastado da cognição liminar do pedido.

Defendeu, com isso, que o tema teria espaço no debate, uma vez que haveria no mercado, além dos pedidos no instrumento convocatório (FSC e ICEPEX), outros selos de qualidade igualmente preocupados com a certificação de práticas ecologicamente sustentáveis.

No mais, a exigência de amostras haveria de recair somente sobre o vencedor do certame ou aquele que venha a deter a melhor proposta, assim como o julgamento das propostas deveria seguir o critério do menor preço unitário, uma vez que a opção pelo menor preço por lote não contaria com substrato técnico, tampouco com a previsão de aceitabilidade de preços unitários.

É o relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

O edital impugnado refere-se a pregão destinado à formação de Registro de Preços para a aquisição de material de escritório e escolar.

Resultará, espera-se, a inscrição dos menores preços dos itens licitados, tendo em vista o atendimento de necessidades pontuais da Prefeitura de Hortolândia ao longo da vigência da correspondente Ata, implicando, nessa medida, entregas parceladas, conforme solicitação das Secretarias Municipais, centralizadas em Almoхарifado.

Esse cenário clássico, em que o objeto é perfeitamente divisível e o fornecimento condicionado a demandas futuras da Administração, não se dissocia de determinadas características que ilustram o procedimento seletivo.

Refiro-me, no ensejo da análise do mérito do pedido vestibular, ao modelo de apresentação de amostras, bem assim, no que acresci ao debate, à forma de julgamento das propostas comerciais.

Sendo essas as premissas da presente análise, verifico, primeiramente, que o objeto do pregão é composto, nada



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

menos, por um total de 398 itens, o que, para mim, torna inviável impor a cada empresa interessada em formular lances o ônus de desde logo se apresentar munida de amostras de cada um dos materiais pretendidos.

O caso, portanto, é daqueles em que a apresentação de amostras somente pela licitante vencedora configura medida mais razoável e concorde com a competitividade.

Em seguida, também me parece equivocada a forma de julgamento das propostas.

Afinal, a Prefeitura agrupou o material em seis lotes distintos<sup>3</sup>, prevendo apreciação conforme o menor preço global, vedada a participação de consórcios (item 3.2.4, da cláusula III).

Tal conduta pressuporia justificativa técnica que não veio aos autos.

É verdade que a composição de alguns lotes até poderia induzir ao entendimento de que a Prefeitura estaria comprometida com a harmonização dos respectivos itens.

---

<sup>3</sup> Lote 1, 37 itens; Lote 2, 61 itens; Lote 3, 158 itens; Lote 4, 74 itens; Lote 5, 23 itens e Lote 6, 45 itens.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Exemplifico com o Lote 1, que concentra cadernos e fichários, ou mesmo o Lote 2, composto, dentre outros, por canetas, pincéis e lápis.

Contudo, como disse, as justificativas apresentadas não alcançaram esse patamar, o que leva a assumir que inexistente qualquer fator operacional suficiente para recomendar a tal aquisição dos itens em lotes.

Ademais, os autos indicam que as aquisições serão parceladas, conforme necessidades pontuais daquela Administração, devendo ser entregues de forma centralizada no Almoxarifado da Prefeitura, o que corrobora o entendimento de que, ao menos em princípio, não haveria motivação divergente a recomendar aferição de propostas unitárias no lugar de globais.

Procedente a controvérsia, deve o instrumento também incorporar essa retificação.

Essas as conclusões que submeto a este E. Plenário, sem antes discorrer, com a devida brevidade, sobre tema que igualmente constou do pedido mas que, em juízo preliminar, não pareceu evidenciar flagrante desrespeito à norma jurídica.

Digo da questão relacionada aos certificados exigidos para determinados itens de material de escritório/escolar



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

que, conforme ponderações ofertadas pelo insigne representante do d. MPC, haveria de ter sido valorada.

Até para se caminhar no sentido da harmonização de eventuais precedentes do gênero, reafirmo que a exigência disposta no edital não viola direitos.

No Lote 1, a descrição dos cadernos pedidos condiciona a aceitação do material à presença dos selos de qualidade FSC e ICEPEX.

Conforme posso abstrair do competente Parecer do d. MPC, ao menos uma outra certificação (CERFLOR) cumpriria o mesmo papel de chancelar práticas ecologicamente sustentáveis, no caso matéria prima proveniente de florestas exploradas de acordo com os princípios do manejo florestal responsável.

Se de um lado é correto afirmar que mencionadas certificações se propõem a fins conceitualmente assemelhados, também dever ser dito que os processos de manejo florestal e rastreamento de cadeia produtiva que tais organismos ofertam não são concorrentes entre si, servindo, além do conteúdo de sustentabilidade que carregam, ao atendimento de interesses



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

comerciais e mercadológicos que podem direcionar a preferência pela adoção de um tipo de prática no lugar de outra, ou mesmo ambas.

Mais ainda, deve ficar consignado que tais certificações são voluntárias e, no caso concreto, não configuram critério de habilitação.

Por fim, verifico que o mesmo edital, no item papel sulfite, diversas gramaturas (Lote 3, itens 90 a 97), admite a dualidade de certificações (FSC ou CERFLOR), o que leva a assumir, ao menos em princípio, que exigências especificamente lançadas para determinados produtos, como no caso dos cadernos, só podem refletir conteúdo discricionário por excelência.

O assunto renderia debate produtivo, não fosse a hipótese de Exame Prévio de Edital.

Essas as considerações que gostaria de fazer à margem deste voto.

**Diante disso, meu VOTO confirma a liminar deferida à representante Mariana Gomes de Loyolla Artigos de Papelaria Ltda. EPP para considerar procedente o pedido remanescente, determinando, portanto, a retificação do edital do Pregão Presencial nº 55/2013, a fim de que a cláusula VIII reflita a condição de que as amostras de material sejam**



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

**exclusivamente exigidas da respectiva vencedora do certame, bem como que a redação do item 11.1, da cláusula XI, adote o julgamento da etapa de lances de acordo com os menores preços unitários dos itens pretendidos.**

Assim deliberado, devem representante e representada, na forma regimental, ser intimados deste julgado, em especial a Prefeitura do Município de Hortolândia, a fim de que, ao elaborar novo instrumento convocatório, providencie as retificações aqui determinadas e as publicações na forma definida pelo artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

É como voto.

**RENATO MARTINS COSTA  
CONSELHEIRO**