



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 04.12.13 – SECÇÃO MUNICIPAL

EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN

Processo: **2966.989.13-9.**

Representante: Ana Paula Calheiros Alcantara – RG nº 25.108.392, CPF/MF nº 174.781.528-48.

Representada: Prefeitura Municipal de Americana

Prefeito: Diego De Nadai

Assunto: Representação contra o edital do Pregão Eletrônico nº 66/2013, que objetiva o registro de preços para aquisição de livros “Coleção Ciranda” para as Unidades de Educação Infantil da Secretaria de Educação.

Procuradores: Felipe Carvalho de Oliveira Lima – OAB/SP 280.437, Cláudia Rattes La Terza Baptista – OAB/SP 110.820

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas

Em exame a Representação formulada por Ana Paula Calheiros Alcantara contra o edital do Pregão Eletrônico nº 66/2013 da Prefeitura Municipal de Americana, que objetiva o registro de preços para aquisição de livros “Coleção Ciranda” para as Unidades de Educação Infantil da Secretaria de Educação.

Nos termos da documentação que acompanha a inicial o procedimento impugnado tinha abertura marcada para as 13hs. do dia 31/10/13.

Em resumo, a Representante criticou os seguintes aspectos do ato convocatório:

a) DA CONTRATAÇÃO DE SISTEMA DE ENSINO POR MEIO DE PREGÃO.

Afirmou que a Prefeitura não respeita a Deliberação desta Corte proferida no Processo TC-A-21176/026/06, em razão da contratação de sistema de ensino por meio de Pregão, pelo critério adjudicatório de menor preço, enquanto a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



referida decisão determina que ajustes da espécie devam ser precedidos de certames do tipo técnica e preço.

Chamou a atenção sobre a coincidência de todos os itens serem da mesma empresa e também da mesma autora, o que denota a aquisição de um sistema e não de uma coleção.

Asseverou que a sinopse atinente à coleção de livros selecionada permite verificar que o conjunto das obras é suficiente para a formação dos alunos da rede municipal de ensino, dispensando quaisquer outros livros, não podendo ser consideradas paradidáticas, como pretende fazer crer a Prefeitura.

b) DA INADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO PARA A CONTRATAÇÃO EM OBJETO DO PRESENTE CERTAME.

Nesse tópico contestou a utilização do sistema de registro de preços para o objeto em análise, vez que a Administração possui a exata dimensão da quantidade do número de educandos na rede municipal.

c) MARGEM SIGNIFICATIVA ENTRE OS QUANTITATIVOS MÍNIMOS E MÁXIMOS DE FORMA A PREJUDICAR A FORMAÇÃO DOS PREÇOS.

Ressaltando novamente o conhecimento da municipalidade sobre o número de educandos atendidos, insurgiu-se contra estipulações vagas do Anexo I, que informam apenas margens de quantitativos mínimos e máximos, como se verifica nos itens 3 e 4 do certame, cujos quantitativos de livros variam de 2.000 (mínimo) e 8.000 (máximo).

Avaliou que esse considerável intervalo de quantitativos dificulta a formulação de propostas pelos interessados.

d) DA INOBSERVÂNCIA DO ARTIGO 40 DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Considerou que o preâmbulo do instrumento lançado avilta o caput do artigo 40 da Lei nº 8.666/93 em razão de não indicar o tipo de licitação adotado, demandando sua republicação.

Ao final, requereu a Representante a adoção de medida que suspenda liminarmente o procedimento impugnado, para que no mérito considere-se procedente a Representação intentada com determinação de retificação do instrumento nos pontos impugnados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Examinando os termos das impugnações propostas a e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes visualizou, ao menos em tese, disposições editalícias contrárias a norma de regência segundo jurisprudência desta Corte.

Por esses motivos, aliado ao fato que a licitação impugnada tinha abertura marcada para as 13hs. do dia 31.10.13, em **Sessão Plenária de 30.10.13**, com fundamento no artigo 220 e seguintes do Regimento Interno desta Corte, acolhendo proposta da e. Conselheira, o E. Tribunal Pleno recebeu a matéria como **Exame Prévio de Edital**, requisitando da Prefeitura representada, por intermédio da E. Presidência deste Tribunal, cópia completa de todo o edital, a ser remetida a esta Corte, no prazo de 48 (*quarenta e oito*) horas, facultando-lhe, ainda, no mesmo prazo a apresentação de justificativas acerca das impugnações dispostas nas iniciais.

Além dos aspectos impugnados pela Representante, à Administração também foi apontado esclarecer os motivos que determinaram a escolha da referida “Coleção Ciranda”.

O E. Tribunal Pleno também determinou a suspensão do procedimento até apreciação final da matéria por parte deste Tribunal.

A Representada compareceu nos autos e apresentou suas justificativas pontualmente e, em síntese, noticiou que o certame foi suspenso e encontram-se paralisados os trabalhos a respeito da matéria.

Disse que, a despeito dos argumentos da Representante, o edital encontra-se em consonância com a legislação aplicável, posto que o objetivo do certame é adquirir material de apoio pedagógico para educação infantil e não um sistema de ensino para toda a rede municipal.

Apresentou que a Prefeitura, por meio da Secretaria de Educação, procurou racionalizar os gastos públicos e potencializar os benefícios do Sistema de Registro de preços, pretendendo utilizar a mesma ata para dois períodos letivos – promovendo celeridade no atendimento da demanda.

Considerou que o Sistema de Registro de Preços permite programar a redução de custos por meio de procedimentos próprios e controle informatizados sobre as aquisições; que o sistema viabiliza uma espécie de almoxarifado virtual, onde são efetuados estoques de bens e serviços sem a necessidade de armazenagem e conseqüente pagamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Disse que a estimativa lançada no certame, por si, não é capaz de gerar danos ao erário, se de fato ela não reflete a efetiva despesa, mas uma projeção, que se concretizará ou não, de acordo com a demanda.

E, citando a doutrina, disse que *“embora controvertido em alguns aspectos, o SRP é alternativa que serve convenientemente às pretensões de celeridade e eficiência das aquisições públicas, devendo, portanto, ser utilizado pela Administração, “sempre que possível”.*

Enfim, requereu que a matéria seja julgada improcedente.

E, em apoio às suas justificativas, a Representada juntou informações prestadas pela Secretaria de Educação, no sentido de que:

“A Coleção Ciranda colabora com o trabalho de Educação Infantil e tem organização editorial diferenciada, considerada moderna e funcional. Foi arquitetada por um grupo de pesquisadores/autores para atender à demanda das necessidade de um Projeto Educativo específico para crianças de 4 e 5 anos. Essa Coleção é editada pelo Grupo Mathema. A edição é diferenciada por atender às concepções sobre Escola, Criança e Educação que tem como base estudos recentes sobre o desenvolvimento infantil e permeiam todos os documentos oficiais elaborados pelo MEC. Pra isso é articulada em pastas, anexos e outros materiais para o aluno e para o professor.

O que essa organização permite?

1 – as pastas com fichas destacáveis e perfuradas para o aluno facilitam o planejamento e execução já que na Educação Infantil se pressupõe que a construção de conhecimentos deve se processar de forma integrada e global e com inter-relação entre os âmbitos de conhecimento (Formação Pessoal e Social e Conhecimento do Mundo) de acordo com o processo de aprendizagem de cada aluno. Dessa maneira, as fichas que permitem registro de parte da aprendizagem do aluno podem ser articuladas através nos diferentes eixos (Movimento, Artes, Linguagem oral e escrita, Matemática), sugeridos pelo Referencial Curricular Nacional – MEC.

2 – os anexos individuais: possibilitam que as crianças possam ter acesso às obras artísticas e literárias neles reproduzidas, propiciando conhecimento, apreciação e nutrição estética, estímulos à criação.

Ao organizar os registros de aprendizagem em portfólio pode ser utilizado para observar a evolução da aprendizagem, gerar trocas de conhecimento entre os alunos, servir como referência para continuidade de trabalho ao professor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Diferentemente de um sistema de ensino ou material apostilado, a Coleção Ciranda é um material de apoio ao professor, exigindo que o docente planeje as suas aulas, construa suas sequências didáticas ou altere a sugestão de atividades proposta pela Coleção. Um sistema de ensino ou material apostilado prevê o seguimento à risca dos capítulos, unidades de ensino e um calendário de avaliações, sob prejuízo de que se subtraia ao aluno um determinado conjunto de conteúdos, o que não acontece com a Coleção Ciranda.

A Coleção Ciranda oferece um Projeto que atende a toda a legislação em vigor referente à Educação Infantil, portanto, por suas características responde aos pressupostos do Plano Municipal de Educação de Americana, além de contribuir significativamente com a formação continuada dos profissionais pois exige estudo, pesquisa e planejamento contínuo para complementá-lo.

Ao destacar os eixos de trabalho recomendados pelo Referencial Curricular Nacional, para Educação Infantil – MEC, com suas especificidades no Projeto e a coleção de materiais que o acompanham, o ciranda contou para a sua elaboração com o trabalho de vários autores/pesquisadores, referências no cenário da Educação Nacional. Esse fato configura que a Coleção não foi produzida apenas por profissionais ligados ao Grupo Mathema, mas recebe colaboração de autores que lhe são externos, que são:

(...)

Agora, em relação à estipulação de vagas do Anexo I que apontam quantitativos mínimos e máximos, isso se faz necessário pois temos mensalmente entrada e saída de alunos. Recebemos ao longo do ano alunos transferidos de outros municípios e/ou de escolas particulares”.

A Assessoria Técnica de ATJ avaliou que assiste razão ao Representante.

Da análise do Anexo I do Edital, extraiu a especificação dos produtos, divididos em 4 itens sendo eles, item 1 – Coleção Ciranda 4 anos 1º semestre; item 2 – Coleção Ciranda 4 anos 2º semestre; item 3 – Coleção Ciranda 5 anos 1º semestre e item 4 – Coleção Ciranda 5 anos 2º semestre, com a devida identificação ISBN e prevendo um quantitativo que varia de 2.000 a 7.000 – itens 1 e 2 ou 2.000 a 8.000 – itens 3 e 4.

Considerou que também se depreende que os livros são editados pela Editora Mathema, impondo-se que o ano de edição seja o de 2009.

Portanto, para a ATJ, é de se considerar procedente a demanda em relação a amplitude da variação dos quantitativos previstos. Não obstante saber-se que o registro de preços se presta a realização do procedimento licitatório para objetos que não se tem exatidão quanto ao quantitativo a ser adquirido, é necessário que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Administração, justamente em face do alegado planejamento, detenha um mínimo de informação a respeito do número de alunos matriculados, sendo inaceitável uma variação de 2.000 a 8.000 unidades.

Também sopesou por inaceitável a justificativa apresentada, segundo a qual a variação decorre da entrada e saída de alunos ao longo do ano.

Quanto ao fato de se tratar de sistema de ensino e não simples aquisição de livros, conforme analisou, infere-se da pesquisa da página da 'editora' na rede mundial que segundo consta da apresentação, que não se trata propriamente de uma editora de livros didáticos ou paradidáticos, mas que *"O propósito do Grupo Mathema é pesquisar e experienciar novos métodos de ensino e aprendizagem..."* tendo com segmento de atuação a formação continuada de professores, projetos com redes de escolas, centro de estudos, projetos especiais e leitura crítica e revisão técnica.

Extraí da referida página que o grupo também possui algumas publicações, estando elas ali relacionadas, porém, causando estranheza o fato de em referida relação não constar a "Coleção Ciranda" objeto da licitação sob exame.

Para a ATJ, talvez isto explique a exigência de aquisição da edição de 2009.

E mais, observou que da página www.colecaociranda.com.br extrai-se o seguinte texto:

"Para oferecer uma alternativa de Educação Infantil mais ampla, humana e equilibrada, que estimule o desenvolvimento das potencialidades da criança, em todas as suas dimensões, de forma dinâmica e integrada às diferentes áreas do conhecimento, o Mathema apresenta o Projeto Ciranda.

Mais do que um material didático, o Ciranda é um projeto de ensino completo para crianças de 3, 4 e 5 anos, com intenso apoio ao professor e uma vasta diversidade de recursos para os alunos, que traz consigo toda uma concepção sobre escola, sobre criança e sobre educação infantil, que perpassa o material didático, mas vai muito além dele."

Para a Assessoria Técnica, desta forma, restou evidenciada a plena razão do insurgente quanto ao fato de tratar-se, mais do que a aquisição de simples material didático, de um sistema de ensino ou, como afirma o texto, um "projeto de ensino".

Desta forma, ponderou a ATJ impossível sua licitação por meio de processo licitatório na modalidade pregão não só em face do disposto na deliberação exarada por meio do citado TC-A-21176/026/06, como também pelo fato de não se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



tratar de produto comum, conforme definido pelo parágrafo único do Art. 1º, da Lei nº 10.520/02, isto é, “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Disse que em pesquisa pela *internet*, não se localiza um único fornecedor do produto, que atenda a descrição contida no Anexo I do Edital.

Assim, de fato, segundo anotou a ATJ, trata-se de material produzido e comercializado unicamente pelo “Grupo Mathema” e assim, caso a opção pela aquisição fosse justificável, deveria ser adquirido por inexigibilidade de licitação com fundamento no artigo 25 da Lei de Licitações.

Avaliou a ATJ que o próprio Grupo Mathema teria dificuldade em oferecer o produto, vez que não consta mais de seu portfólio.

Concluiu o setor que restou configurada hipótese de anulabilidade do Edital, de onde a análise das demais questões está prejudicada; mas, acaso não seja esse o entendimento superior, posicionou-se pela insurgência parcialmente procedente em face da primeira questão abordada, sendo improcedente a impugnação quanto a ausência de informação quanto ao tipo de licitação vez que em se tratado de Pregão, só é admissível o menor preço.

E, com essas considerações, opinou a ATJ pela parcial procedência da Representação e tendo em vista a inadequação da modalidade de licitação eleita, posto que inadequada à espécie, propôs a anulação do certame.

A i. Chefia de ATJ, aliando-se a seu predecessor, apresentou que a inadequação do produto licitado à modalidade licitatória escolhida torna impossível a simples reforma do edital, o que orienta no sentido de sua anulação; e, assim, os elementos de instrução dos autos não deixam dúvidas quanto à parcial procedência das questões impugnadas e pela anulação do certame

Os autos tramitaram pelo Ministério Público de Contas, onde foi consignado, como exposto pela douta ATJ, o objeto pretendido pela Origem caracteriza a contratação de sistema de ensino, que deve ser realizada por licitação do tipo técnica e preço, como determinado no TCA-21176/026/06, assim como inadequada a adoção do sistema de registro de preços e não aceitável a expressivo intervalo dos quantitativos mínimos e máximos estimados.

Para o d. MPC “é improcedente, todavia, a alegada afronta ao art. 40 da Lei 8.666/93, vez que a modalidade pregão admite somente o critério de julgamento ‘menor preço’, conforme preceitua o art. 4º, inc. X, da Lei 10.520/02”.

Destarte, segundo o MPC, “verificada a adequação da instrução processual, tendo em mira os princípios da economia processual e da eficiência, e na esteira do artigo 9º, parágrafo único, da Lei Estadual n.º 10.177/98 (Lei do Processo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Administrativo Paulista), com a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos, e sem demais elementos ou ponderações a serem acrescidos pelo Ministério Público de Contas, opinou o *Parquet*, na condição de fiscal da lei, pelo prosseguimento do feito de acordo com as conclusões da prestativa Assessoria Técnico-Jurídica”.

E, pelo exposto, considerando-se as limitações inerentes ao exame prévio de edital, opina o Ministério Público de Contas, na trilha da manifestação da d. ATJ, pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da representação e consequente ANULAÇÃO do edital.

É o relatório.

GCFJB-25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 04.12.13 – SECÇÃO MUNICIPAL

EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN

Processo: 2966.989.13-9.

Representante: Ana Paula Calheiros Alcantara – RG nº 25.108.392, CPF/MF nº 174.781.528-48.

Representada: Prefeitura Municipal de Americana

Prefeito: Diego De Nadai

Assunto: Representação contra o edital do Pregão Eletrônico nº 66/2013, que objetiva o registro de preços para aquisição de livros “Coleção Ciranda” para as Unidades de Educação Infantil da Secretaria de Educação.

Procuradores: Felipe Carvalho de Oliveira Lima – OAB/SP 280.437, Cláudia Rattes La Terza Baptista – OAB/SP 110.820

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas

De observar da instrução da matéria, vê-se que a Representante insurgiu-se contra as disposições editalícias de Pregão Eletrônico, objetivando a constituição de registro de preços, para aquisição de livros da “Coleção Ciranda” para as unidades da Educação Infantil da Secretaria de Educação.

Para a Representante não seria possível a contratação nos termos constituídos, porque o objeto definido indicaria sua escolha por meio do tipo técnica e preço.

E, a despeito das justificativas apresentadas pela Representada, sustentadas sobre as informações prestadas pela Secretaria de Educação, não é tarefa simples dissociar o objeto pretendido de um sistema de ensino, mesmo que seja apenas um “*sistema de apoio ao professor*” – conforme justificativas da Pasta de Educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Mesmo porque, nas cartilhas utilizadas, o método, o conteúdo e tudo mais que envolve a aplicação dos ensinamentos foram desenvolvidos dentro do contexto de determinada empresa/editora – ainda que tenha havido colaboração de profissionais ditos externos aos quadros da empresa indicada, mas a ela pertencendo os direitos de sua elaboração.

Sendo assim, forçoso lembrar que esta E.Corte já há muito tempo definiu, por meio da Deliberação TC-A-21176/026/06, publicada junto às edições do D.O.E. de 23 e 25.08.07, que:

Artigo 1º - A contratação dos sistemas de ensino deverá ser precedida do correspondente processo licitatório, preferencialmente do tipo técnica e preço.

Aqui é evidente que o objeto pretendido possui cunho eminentemente intelectual e, sendo assim, seria prejudicial ao interesse público que a sua aquisição se prestasse tão somente a elementos de caráter financeiro.

Nesse sentido, não se dispensam a análise pormenorizada de todos os elementos que devam atender às exigências gerais e/ou a conformidade do objeto pretendido com toda a legislação que envolve o ensino, aqui incluindo o Plano Municipal de Educação.

Naturalmente, ditos estudos comportam o cotejo com outros materiais, oferecidos por outras empresas/editoras, sob pena de incorrer-se em descumprimento do princípio da isonomia – pilar de sustentação do obrigatório regime de licitações para escolha da oferta mais vantajosa à Administração.

Desse modo, sem amparo legal a escolha da “Coleção Ciranda”.

Ademais, a modalidade escolhida – Pregão Eletrônico – não comporta a complexidade que o objeto pretendido possui, porque a modalidade se presta apenas à avaliação de preços.

Assim, o certame deve ser anulado.

Além disso, chama a atenção o fato de que a Representante determinou que a edição do material – em todos os itens (Coleção Ciranda 4 anos – 1º Semestre / Coleção Ciranda 4 anos – 2º Semestre / Coleção ciranda 5 anos – 1º Semestre / Coleção Ciranda 5 anos – 2º Semestre) seja especificamente do ano de 2009.

Os elementos constantes nos autos sugerem que o material escolhido tenha sido editado somente ou, ao menos, em sua última tiragem, naquele longínquo ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Disso decorre um sério questionamento sobre o seu conteúdo e afinidade com as expectativas atuais do magistério, pela não republicação em anos posteriores.

Também há de ser frisado que, havendo um número certo de alunos a serem atendidos e, considerando o conhecido e frequente histórico de movimentação de entrada e saídas matriculados dentro do período letivo nos últimos exercícios, não há pleno assento no princípio da razoabilidade a estipulação de que a aquisição seja entre 2.000 e 8.000 unidades das coleções.

Essa questão merece maiores estudos por parte da Representada, a fim de que melhor defina as quantidades que, de fato, poderá vir a solicitar.

Quanto à impugnação sobre o tipo de licitação – muito embora a questão tenha sido suplantada pelos assuntos de maior relevância – que comportam a anulação do pleito, de fato assiste razão à ATJ, não sendo procedente o inconformismo, uma vez que a escolha do pregão, como dito, induz à escolha pelo menor preço.

Em razão de todo o exposto, voto pela **procedência parcial da Representação** intentada, com determinação de anulação do certame, por vício de ilegalidade, considerando a adoção da modalidade pregão para aquisição do bem pretendido, determinando à **PREFEITURA MUNICIPAL DE AMERICANA** para que proceda a revisão do futuro instrumento que vier a lançar, a fim de que observe a legislação pertinente e a jurisprudência desta E.Corte.

Expeçam-se os ofícios necessários, em seguida encaminhem-se os autos à Diretoria competente da Casa para subsidiar eventual contratação que venha decorrer do certame impugnado.

GCCCM/25