



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

Segunda Câmara  
Sessão: 1º/4/2013

91 TC-025258/026/12

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Diadema.

**Contratada:** G-8 Comércio de Equipamentos, Serviços e Representações Ltda.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório:** Leônidas Munhoz Frias (Secretário de Finanças).

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Homologação e que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Adelaide Maria Bezerra Maia de Moraes (Secretária de Finanças).

**Objeto:** Fornecimento de kit de materiais escolares.

**Em Julgamento:** Licitação - Pregão Presencial. Ata de Registro de Preços firmada em 18-01-11. Valor - R\$2.636.800,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis e Conselheiro Robson Marinho, publicada(s) no D.O.E. de 27-11-12, 02-02-13 e 02-03-13.

**Advogado(s):** Elisabete Fernandes Baffa, Pedro Tavares Maluf, Sofia Hatsu Stefani e outros.

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

**Fiscalizada por:** GDF-2 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** GDF-3 - DSF-II.

Relatório

Em exame, pregão presencial, ata de registro de preços assinada em 18/1/11 e notas de empenho emitidas em 18/2/11 e 28/12/11, atos esses celebrados entre a Prefeitura Municipal de Diadema e a G8 Comércio de Equipamentos, Serviços e Representações Ltda., tendo por objeto a aquisição de 32.000 (trinta e dois mil) kits de uniformes escolares, pelo prazo de 12 (doze) meses e pelo valor total de R\$ 2.636.800,00, correspondente a R\$ 82,40 por cada kit.

O ajuste foi precedido do Pregão nº 272/10, no qual ingressaram 6 (seis) empresas e 2 (duas) foram



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

desclassificadas<sup>1</sup>, sendo que, das 4 (quatro) proponentes restantes, apenas 2 (duas) delas participaram da fase de lances (G8 Comércio de Equipamentos, Serviços e Representações Ltda. e CDF Indústria e Comércio de Suprimentos Educacionais e Indústria Ltda.).

A diretoria de fiscalização procedeu à instrução da matéria e opinou pela sua regularidade, retratando a execução das aquisições pelas seguintes notas de empenho:

Notas de Empenho	Datas	Objeto	Valores (R\$)
1765/2011	18/2/11	5.637 kits	464.488,80
1766/2011	18/2/11	9.235 kits	760.964,00
1767/2011	18/2/11	1.128 kits	92.947,20
8239/2011	28/12/11	<u>16.000 kits</u>	<u>1.318.400,00</u>
<b>Totais</b>		32.000 kits	2.636.800,00

O Ministério Público de Contas manifestou-se pelo diferimento da matéria.

Nada obstante, foi assinado prazo por esta Relatoria à Administração, a fim de que fornecesse determinados registros documentais da execução do ajuste, bem como apresentasse os critérios para a escolha das empresas que forneceram a cotação inicial de preços e também porque se absteve de aferir os preços dos materiais escolares que faziam parte do kit, desde a pesquisa de preços da fase interna do certame até a fase de lances do Pregão, pois, em que pese o critério de julgamento da licitação, em todas as oportunidades foram omitidos os preços dos itens que compunham o kit escolar.

Em resposta, alegou a Administração que a legislação de regência não estabelece critérios ou quaisquer restrições para a pesquisa de preços, e que a Municipalidade solicita cotação de preços para várias empresas independentemente da localização das mesmas, destacando que apenas algumas fornecem a cotação postulada.

Relacionou preços unitários de itens de material escolar de "*atas de registro de preços em vigor*" que

---

<sup>1</sup> (i) a empresa Salinas Comercial Ltda. foi desclassificada por deixar de apresentar amostra conforme exigido no item 12; (ii) a empresa Diana Paolucci S/A Indústria e Comércio foi desclassificada por deixar de apresentar amostra conforme exigido no item 12.



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

totalizavam, por kit, os valores de R\$ 65,43 em 2011 e de R\$ 69,91 em 2012, salientando que a diferença a maior do valor por kit escolar do presente ajuste, orçado em R\$ 82,66 e ajustado em R\$ 82,40, é decorrente da logística de entrega ponto a ponto e também da qualidade diferenciada dos materiais.

Posteriormente, fixei novo prazo à origem, em virtude do registro de que ao final do ano de 2012 ainda restavam aproximadamente 2.300 (dois mil e trezentos) kits de material escolar depositados em almoxarifado. Em reposta, a Prefeitura Municipal de Diadema informou que eram 2.503 kits depositados em almoxarifado, e que seriam eles distribuídos junto aos novos kits durante o ano letivo de 2013, em virtude da continuação do programa de distribuição de kits de material escolar.

Por fim, decidi assinar novo prazo às partes interessadas, nos seguintes termos:

*“É de domínio público a notícia de que tramitam na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Londrina/PR uma ação de improbidade administrativa e uma ação civil pública (processos 0026440-53.2012.8.16.0014 e 0081420-47.2012.8.16.0014), além de uma ação penal na 3ª Vara Criminal da Comarca de Londrina/PR (processo 0044500-74.2012.8.16.0014), as quais são promovidas pelo Ministério Público do Estado do Paraná e envolvem empresas protagonistas do procedimento licitatório em apreciação, no sentido de que fariam parte do mesmo grupo as empresas CDF Indústria e Comércio de Suprimentos Educacionais e Industriais Ltda. EPP, BYD Indústria e Comércio de Confeções Ltda. e G8 Comércio de Equipamentos, Serviços e Representações Ltda. EPP.*

*Neste cenário, a prova cabal da razoabilidade dos preços praticados nas contratações decorrentes desta ata de registro de preços se faz absolutamente necessária.*

*E veja que por despacho publicado no D.O.E. de 27/11/2012, o Sr. Substituto de Conselheiro já havia requisitado informações da origem nos seguintes*



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

*termos: 'as razões técnicas pelas quais a Administração se absteve do seu poder-dever de aferir os preços dos materiais escolares que faziam parte do kit, desde a pesquisa de preços da fase interna do certame até a fase de lances do Pregão, pois, em que pese o critério de julgamento da licitação, em todas as oportunidades foram omitidos os preços dos itens que compunham o kit escolar, contrapondo-se ao princípio da transparência da gestão pública e ao que prevê o inc. IV do art. 43, da Lei nº 8.666/93'.*

*Contudo, as justificativas apresentadas pelo Município de Diadema por meio do protocolado TC-044326/026/12 não elucidaram esta questão, pois foram apresentados preços unitários de itens de material escolar sem a indicação da fonte de pesquisa e sem qualquer informação a respeito dos preços ajustados e pagos pelo material escolar adquirido e pelos serviços de embalagem e de entrega ponto a ponto nas escolas.*

*Portanto, a Administração Municipal de Diadema deverá apresentar os preços unitários ajustados e pagos para cada item de material escolar que compunha o kit (caderno brochura capa dura; caderno cartografia capa dura espiral; caderno quadriculado brochura capa dura; lápis preto nº 2; borrachas com cinta plástica; apontador com depósito; caixa lápis de cor c/ 12 cores; jogo de caneta hidrográfica c/ 12 cores; caixa gizão de cera c/ 12 cores; pasta com aba e elástico; régua 30 cm; tesoura escolar 5"; cola líquida branca; estojo escolar personalizado; embalagem do kit), bem como pelos serviços de embalagem e de entrega ponto a ponto nas escolas, além de demonstrar a razoabilidade destes preços unitários ajustados e pagos pela Administração em relação aos valores praticados pelo mercado à época, nos termos do inc. IV do art. 43, da Lei nº 8.666/93.*

*Isto se mostra relevante até mesmo em face da expressiva divergência registrada na ata da sessão pública quanto aos valores unitários do kit de material escolar, onde constam duas propostas desclassificadas com preços unitários de R\$ 30,00 e de R\$ 61,40 para cada kit escolar, enquanto que as demais*



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

*propostas eram superiores a R\$ 90,00 para cada kit, chegando ao valor ajustado de R\$ 82,40 por kit no final de 6 (seis) rodadas de lances protagonizadas pelas empresas CDF Indústria e Comércio de Suprimentos Educacionais e Industriais Ltda. EPP e G8 Comércio de Equipamentos, Serviços e Representações Ltda. EPP, que atuariam num mesmo grupo empresarial.*

*Em face do exposto, assino novo prazo de 15 (quinze) dias à Origem, para que, nos termos do art. 2º, inciso XIII da Lei Complementar nº 709/93, venha elucidar as presentes questões [...]” (grifo original).*

A Prefeitura Municipal de Diadema apresentou suas justificativas.

Alegou que a Secretaria Municipal de Educação solicitou orçamento a 3 (três) empresas, e que após a apresentação desses orçamentos foi elaborada uma média do preço de cada kit da ordem de R\$ 82,66.

Destacou que foi elaborado edital de licitação na modalidade Pregão, onde estiveram contidas as especificações técnicas de cada item, tendo sido sua minuta aprovada pela Divisão de Consultoria Jurídica da Municipalidade.

Salientou que a Secretaria Municipal de Educação foi extremamente exigente em relação à qualidade do material a ser fornecido, e que o edital foi extremamente claro em relação às especificações dos produtos e à necessidade da apresentação das amostras.

Expôs que a empresa “Salinas” foi desclassificada por deixar de apresentar amostra, e que a empresa “Diana Paolucci” foi desclassificada por não apresentar a amostra do item 12 e por apresentar jogo de caneta hidrográfica com 10 cores, enquanto que o edital exigia jogo com 12 cores. Argumentou ainda sobre o princípio da vinculação ao edital e sobre a renúncia das empresas desclassificadas ao direito de interpor recurso, ponderando ainda que nem sempre o menor preço significa boa qualidade.



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

Sustentou que a Municipalidade de Diadema não olvidou de nenhum dos princípios que regem a Administração, tendo optado pela aquisição de 32.000 (trinta e dois) mil kits com 14 (quatorze) itens de material escolar cada um, em um total de 448.000 (quatrocentos e quarenta e oito mil) materiais escolares de boa qualidade.

Defendeu que o princípio que regeu a licitação foi o da economicidade com qualidade.

E afirmou que a compra foi feita dentro da média de preços aferida em cotação, onde se apurou uma média de preço para cada kit na ordem de R\$ 82,66, sendo que o preço final após as rodadas de lances foi de R\$ 82,40 para cada kit, já inclusas a embalagem e a entrega ponto a ponto.

Reiterou, por fim, que a licitação atendeu a todos os princípios elencados na Lei 8.666/93 e também aos princípios basilares da Administração.

A Assessoria Técnica opinou pela regularidade, e a Chefia de ATJ remeteu os autos sem se manifestar no mérito.

O Ministério Público de Contas consignou que obteve vista dos autos.

É o relatório.

npg



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

Voto

TC-025258/026/12

Há uma premissa que deve estar muito clara na apreciação desta matéria, pois não há como se aceitar que esta análise tenha como norte apenas e tão somente o preço do kit escolar, já que mesmo num objeto constituído pela aquisição de kit de material escolar, a sua natureza não deixa de ser a aquisição de itens de material escolar.

Esta premissa é importantíssima neste caso porque, nada obstante as várias notificações dirigidas à origem, não houve qualquer explicação satisfatória sobre os motivos que levaram a Administração a formar seu orçamento básico tão somente por três cotações de preços do kit escolar<sup>2</sup>, sem ter feito qualquer pesquisa de preços dos materiais escolares que pretendia adquirir.

Também não há como desconsiderar que se tratou de ajuste que contemplava a entrega ponto a ponto dos materiais escolares, onde o custo do transporte assume papel de relevância. E nada obstante tal fato, mesmo quando questionada sobre os motivos de buscar cotação junto a uma empresa sediada na cidade de Apucarana, no Estado do Paraná, a Administração se restringiu a alegar que a lei não determina forma às pesquisas de preços.

Do mesmo modo, não houve qualquer explicação satisfatória sobre sua conduta de licitar, registrar preço e realizar aquisições tão somente com base no preço do kit escolar, e sem qualquer parâmetro dos preços praticados pelos materiais escolares adquiridos, nem mesmo nas notas fiscais emitidas pela empresa que forneceu os materiais.

<sup>2</sup> Vide fls. 14/39:

<b>Empresa</b>	<b>Sede da Empresa</b>	<b>Preço Cotado</b>
CDF Indústria e Comércio de Suprimentos Educacionais e Industriais Ltda. EPP	São Caetano do Sul/SP	R\$ 79,88 cada kit
BYD Indústria e Comércio de Confecções Ltda.	Apucarana/PR	R\$ 85,70 cada kit
BIGNARDI Indústria e Comércio de Papéis e Artefatos Ltda.	São Paulo/SP	R\$ 82,40 cada kit



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

Veja que o despacho publicado no D.O.E. de 2/3/13 foi expresso e enfático ao determinar o seguinte: *"a Administração Municipal de Diadema deverá apresentar os preços unitários ajustados e pagos para cada item de material escolar que compunha o kit [...], bem como pelos serviços de embalagem e de entrega ponto a ponto nas escolas, além de demonstrar a razoabilidade destes preços unitários ajustados e pagos pela Administração em relação aos valores praticados pelo mercado à época, nos termos do inc. IV do art. 43, da Lei nº 8.666/93"* (grifo original).

E mesmo com esta determinação, não houve qualquer informação a respeito dos preços praticados pelos itens de material escolar e pelo serviço de entrega ponto a ponto.

Há aspectos críticos nestes autos para determinar que a abertura dessas informações pela origem transcende a determinação do inc. IV<sup>3</sup> do art. 43 da Lei 8.666/93, para assumir aspectos agravantes.

Em primeiro lugar, porque se tratou de fornecimento com entrega ponto a ponto nas unidades escolares realizado por uma empresa sediada na cidade de Apucarana, no Estado do Paraná, cujas notas fiscais com a saída dos produtos também estão registradas no Município de Apucarana/PR<sup>4</sup>. Não se sabe aqui se o custo desse transporte está embutido nos preços dos materiais escolares ou se está destacado num custo em separado dos preços dos materiais escolares.

Em segundo lugar, porque foi apresentada às fls. 753, pela Administração, uma relação de preços de materiais escolares que teriam sido por ela extraídos de *"atas de registro de preço ainda vigentes"* - e não se sabe de onde são essas mencionadas atas, cujo valor desses kits totalizariam R\$ 65,43 em 2011, valor esse 25,94% menor que o valor do kit aqui ajustado também em 2011, de R\$ 82,40.

---

<sup>3</sup> "Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...] IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;" (g.n.).

<sup>4</sup> Vide fls. 712, 718, 724 e 727.





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

Disse a Administração que essa diferença advém dos custos da entrega ponto a ponto, porém, não foi feita qualquer identificação de qual é efetivamente a composição dos custos desse transporte e de sua conformação à razoabilidade e à proporcionalidade, e também ao art. 43, IV, da Lei 8.666/93.

Sob outro aspecto, não há como vislumbrar uma razão visível à solenidade que buscou a Administração emprestar a uma aquisição de produtos que são correntes no mercado.

Sem a pretensão de determinar preços, mas tão somente para estabelecer parâmetros de comparação, a minha assessoria realizou pesquisa em grandes redes de varejo sobre os preços dos itens que compunham este kit, a partir de marcas de referência como "tilibra", "foroni", "faber-castell", "bic", "acrillex", "mercur", "acrimet", "tramontina", "mundial" e outras, sendo que a planilha constante do Anexo a este voto retrata preços encontrados em Janeiro de 2014 a partir de documentos que se acham arquivados em meu Gabinete.

Pois bem, esses preços de varejo, e de Janeiro de 2014, revelam um total de R\$ 66,40 (sessenta e seis reais e quarenta centavos) para cada kit de material escolar, excetuando-se a personalização, a embalagem do kit e a sua entrega na unidade escolar.

Estabelecido esse parâmetro de comparação, acha-se em apreciação uma ata de registro de preços assinada no mês de Janeiro de 2011 que definiu o valor de R\$ 82,40 (oitenta e dois reais e quarenta centavos) para cada kit escolar. E em se considerando que tais materiais escolares foram onerados pelo processo inflacionário havido desde Janeiro de 2011 até Janeiro de 2014, deve ser aplicada uma atualização em tal valor, de maneira que, ao ser adotado um índice próprio, o IPC-Fipe Educação<sup>5</sup>, que registrou uma inflação acumulada de 17,18% no período, fica claro que o valor da ata de registro de preços em apreciação corresponde a R\$ 98,61 (noventa e oito reais e sessenta e um centavos) para cada kit escolar.

---

<sup>5</sup> Vide: <<http://www.fipe.org.br>>



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

Portanto, em valores de Janeiro de 2014, a diferença a maior entre R\$ 98,61 (valor da ata) e R\$ 66,40 (preços encontrados no varejo) alcança R\$ 32,21 (trinta e dois reais e vinte e um centavos) para cada kit.

E não se mostra crível que a embalagem do kit, a personalização de alguns de seus itens e a sua entrega na unidade escolar possa compor custos da ordem de R\$ 32,21 (trinta e dois reais e vinte e um centavos) para cada kit de material escolar, na medida em que o objeto possuía uma expressiva escala representada pela quantidade de 32.000 (trinta e dois mil) kits que foram ajustados e efetivamente adquiridos, o que dá uma diferença global da ordem de R\$ 1.030.720,00 (hum milhão, trinta mil e setecentos e vinte reais), a qual é muito substancial para custear tão somente personalização, embalagens e entrega nas unidades.

Em suma, este conjunto de fatos, omissões e evidências é determinante para se afirmar que há um quadro de afronta aos princípios da economicidade e da moralidade administrativa, alçados ao direito positivo pelo "caput" dos arts. 37 e 70 da Carta Constitucional.

A matéria, pois, é irregular por afronta ao inc. IV do art. 43 da Lei 8.666/93, agravada pela ofensa a esses princípios insculpidos no "caput" dos arts. 37 e 70 da Constituição.

Conseqüentemente, a infração aos mencionados dispositivos faz incidir o inc. II do art. 104 da Lei Complementar 709/93, fazendo-se necessária a imposição de multa à autoridade responsável pelo ato, cujo valor ficará graduado em 500 (quinhentas) UFESP's em virtude de o descumprimento do inc. IV do art. 43 da Lei 8.666/93 ter sido agravado pela não identificação dos preços praticados com cada material escolar e com os serviços de entrega ponto a ponto, mesmo quando requisitados por esta Relatoria.

Ante o exposto, voto pela **irregularidade** do pregão, da ata de registro de preços e das notas de empenho, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, e **propondo** a aplicação de **multa** à



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

Sra. Adelaide Maria Bezerra Maia Moraes, Secretária Municipal à época e autoridade que homologou o certame e assinou a ata de registro de preços, em valor equivalente a **500 UFESP's**, nos termos do inc. II do art. 104 da Lei Complementar n° 709/93, por violação ao inc. IV do art. 43 da Lei 8.666/93 e ao "caput" do art. 37 da Carta Magna.

Determino, por fim, a extração de cópia da presente decisão e sua remessa ao Ministério Público do Estado, para conhecimento e providências no âmbito de sua competência.

É como voto.



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

**ANEXO**

<b>Itens de Material Escolar</b>	<b>Quant.</b>	<b>Vlr. Unit.</b>	<b>Vlr. Total</b>
Caderno Brochura (Brochurão) Personalizado Capa Dura Costurado - 96 Fls.	02	R\$ 6,30	R\$ 12,30
Caderno Cartografia Personalizado Capa Dura Espiral - 96 Fls.	01	R\$ 5,20	R\$ 5,20
Caderno Quadriculado Brochura (Brochurão) Personalizado Capa Dura Costurado 48 Fls.	01	R\$ 3,80	R\$ 3,80
Lápis Preto Nº 2 - Redondo - Atóxico - Madeira Reflorestada	03	R\$ 0,45	R\$ 1,35
Borracha com Cinta Plástica - Atóxica - Branca - Inmetro	02	R\$ 1,28	R\$ 2,56
Apontador Com Depósito -Retangular – Termoplástico - Lâmina de Aço Temperado	01	R\$ 0,92	R\$ 0,92
Caixa de Lápis de Cor com 12 Cores - Lápis Sextavado - Não Aquarelável - Atóxico - Madeira Plantada	01	R\$ 9,99	R\$ 9,99
Jogo de Caneta Hidrográfica com 12 Cores - Tinta Atóxica - Ponta Fina - Tampa Antiasfixiante - Estojo Transparente	01	R\$ 7,90	R\$ 7,90
Caixa Gizão Cera 12 Cores - Atóxico - Não Mancha - Cores Vivas - Norma Astm D 4236	01	R\$ 3,30	R\$ 3,30
Pasta em Polipropileno com Aba e Elástico - Tamanho Ofício - Transparente	01	R\$ 1,05	R\$ 1,05
Régua 30 Cm - Em Poliestileno - Transparente - Embalada Individualmente	01	R\$ 1,39	R\$ 1,39
Tesoura Escolar - Ponta Arredondada - Lâmina em Aço Inox - - Cabo Polipropileno	01	R\$ 3,45	R\$ 3,45
Cola Líquida Branca 100 G - Lavável Uso Escolar - Atóxica - Frasco Pet	01	R\$ 2,99	R\$ 2,99
Estojo Escolar	01	R\$ 9,90	R\$ 9,90
Embalagem do Kit	--	--	--
Personalização e Estilização do Material Escolar	--	--	--
Serviço de Entrega Ponto a Ponto	--	--	--
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 66,40</b>

**Fonte:** Documentos arquivados no Gabinete.