



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 24/04/13 EXAME PRÉVIO DE EDITAL - MUNICIPAL

**PROCESSO:** eTC-00000404/989/13-9.  
**REPRESENTANTE:** F.M. de Sousa Comercial.  
**REPRESENTADA:** Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Peruíbe.  
**ADVOGADA:** Tânia Mara Avino (OAB/SP nº 77.667).  
**ASSUNTO:** Representação formulada em face do edital do Pregão Presencial nº 03/2013, da Prefeitura de Peruíbe, certame destinado à contratação de empresa especializada em educação para o fornecimento de sistema de ensino apostilado com entrega de materiais didáticos, acompanhamento pedagógico com orientação continuada para professores e gestores e avaliação de aprendizagem dos alunos; portal educacional com conteúdos digitais em consonância com a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), fundamentada nos DCNEI (Diretrizes Curriculares Nacionais), no RCNEI (Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil), nos PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais) e que desenvolva competências e habilidades nos termos da SAEB/PROVA BRASIL.

### RELATÓRIO

F.M. de Sousa Comercial subscreveu pedido de impugnação do edital do Pregão Presencial nº 03/2013, processo de licitação instaurado pela Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Peruíbe tendo em vista contratar empresa especializada em educação para o fornecimento de sistema de ensino apostilado com entrega de materiais didáticos, acompanhamento pedagógico com orientação



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

continuada para professores e gestores e avaliação de aprendizagem dos alunos, portal educacional com conteúdos digitais em consonância com a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), fundamentada nos DCNs (Diretrizes Curriculares Nacionais), no RCNEI (Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil), nos PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais) e que desenvolva competências e habilidades nos termos da SAEB/PROVA BRASIL.

Os autos integraram a pauta da Sessão de 03/04/13 deste E. Plenário (evento 28.3), oportunidade em que foi ratificada a medida liminar que deferi no sentido da imediata sustação do andamento do processo licitatório, bem como o processamento da vestibular como Exame Prévio de Edital (evento 10.1), providências essencialmente destinadas à preservação de direitos que me pareceram, a priori, sob risco de perecimento.

A representação, em síntese, lastreou-se em questionamentos sobre a modalidade licitatória, a aglutinação de serviços no objeto, o prazo de validade das propostas, a falta de critério objetivo de análise e aprovação das amostras, a omissão do instrumento quanto ao momento de apresentação do descritivo do material didático, a exigência de Portal de Educação desde a



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

proposta, bem assim a apresentação de índices contábeis por meio de documentação firmada por contador.

Para dizer sobre as controvérsias, compareceu a Prefeitura de Peruíbe com informações e esclarecimentos (evento 34).

De início, defendeu a validade do Pregão para a contratação do sistema de ensino, na medida em que a hipótese não se amoldaria ao estatuído pelo art. 46 da Lei de Licitações.

No caso, os serviços pretendidos foram devidamente especificados no instrumento convocatório, dado que bastaria para justificar a possibilidade de seleção de propostas exclusivamente conforme o menor preço.

Além disso, a descrição e composição do material didático pretendido, conforme disposições dos Anexos II e V do edital explicariam o caráter complementar e instrumental de determinados serviços paralelos, como o acompanhamento de usuários e a avaliação periódica do aproveitamento do material, não cabendo, com isso, dissociar tais atividades do objetivo primordial de fornecimento de material didático.

Desqualificou a questão do prazo de validade das propostas de preços, dizendo não se tratar do preceito do art. 63, §



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

3º, do Estatuto, que cuida da hipótese de não convocação da vencedora para a celebração do contrato.

Disse que a análise das amostras será feita pelo setor requisitante e que o descritivo do material servirá ao controle da Administração quando da entrega dos materiais.

Esclareceu, mais ainda, que a declaração de disponibilidade exigida não afrontaria o enunciado da Súmula nº 14, bem como que o Portal da Educação constitui ferramenta a ser comprovada por ocasião da contratação.

Concluiu tratando das exigências referentes à situação financeira das licitantes, dizendo que a regra do edital seria conforme com a jurisprudência do E. Tribunal de Contas da União.

Os autos tramitaram por Chefia de ATJ (evento 41.1) e d. MPC (evento 44.1), que convergiram no sentido da anulação do processo licitatório, porquanto a modalidade Pregão não estaria ajustada às diretrizes ditadas pela deliberação TC-A nº 21176/026/06, como também pela procedência das demais questões, exceção feita ao ponto relativo à aglutinação de serviços, na medida em que as atividades licitadas guardariam perfeito grau de correlação e interdependência.



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

SDG, que igualmente foi chamada a opinar, também apontou a nulidade da modalidade licitatória empregada e a procedência das demais questões subscritas pela representante (evento 51.1).

É o relatório.

**JAPN**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

Da instrução conferida ao pedido vestibular pelos órgãos técnicos deste E. Tribunal e d. MPC, vis-à-vis as justificativas e documentos encaminhados pela Prefeitura, notadamente as peças relativas ao processo de licitação, infere-se que o objeto em questão vai além do mero fornecimento de material didático-pedagógico apostilado, atividade que verdadeiramente se insere no contexto de um genuíno sistema de ensino, cuja implantação pretende atender aos ensinos infantil, fundamental e para jovens e adultos da rede pública municipal de Peruíbe.

A propósito, destaco da manifestação da Chefia de ATJ o excerto das justificativas da Secretaria Municipal de Educação que informaram o processo administrativo da licitação em questão e que, para mim, sintetizam a verdadeira dimensão do objeto perseguido:

*"Há a premente necessidade de uniformização do ensino municipal, buscando assim igualdade na qualidade oferecida a todos os alunos atendidos, bem como a orientação aos docentes, que contribuirão para alavancar os índices da educação do município de Peruíbe. Atualmente ocorrem diferenças no segmento de conteúdos dentro da própria sede, já que cada docente desenvolve seu trabalho de acordo com a realidade da sala de aula. Esse*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

*procedimento distancia-se muito do adequado devido à grande migração de nossos alunos e, portanto, perdendo muito em seu ideal de qualidade.”(grifei).*

A assertiva evidencia que os diferentes conteúdos e métodos aplicados pelo corpo docente do Município nas atividades de ensino refletem o atual panorama de disparidade e falta de padrão da educação básica de Peruíbe, deixando transparecer a preocupação legítima da Prefeitura com a necessidade de sistematização das práticas pedagógicas locais.

Isso, portanto, induz ao entendimento de que a aquisição de material apostilado, por si só, não esgota tal processo, o qual igualmente depende de um conjunto de atividades voltadas, por exemplo, à capacitação de professores e educadores, ao acompanhamento didático de alunos ou, ainda, à inclusão dos operadores educacionais nos ambientes digitais que fazem interface com os parâmetros curriculares nacionais, nos moldes, portanto, dos preceitos ditados pelas normas disciplinadoras dos diversos níveis da Educação no Brasil.

E esse conjunto de fatores insere-se perfeitamente no conceito de sistema de ensino, o qual, conforme assentado em nossa jurisprudência, pressupõe sejam



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

preferencialmente conjugados atributos de técnica e preço no processo de seleção de propostas.

Assim sendo, e os elementos que aqui se me apresentam convergem para o entendimento de que o preço não se configura fator de discrimen idôneo entre as licitantes, inviável admitir que o Pregão seja capaz de eleger proposta que consubstancie o fornecimento de bens e serviços suficientes ao atendimento integral do interesse público.

A prevalecer a seleção exclusivamente conforme com o melhor preço, a Prefeitura seguramente ficará constrangida aos limites de material didático lastreado em sistema de ensino não necessariamente alinhado às peculiaridades e características encontradas nas escolas, alunos e corpo docente do Município, podendo implicar, o que seria pior, verdadeira imposição vertical de método de ensino absolutamente divorciado da realidade e perspectivas do ensino local.

Daí, inclusive, reforçar-se a importância da técnica detida pelas empresas interessadas, cuja avaliação, a partir de critérios objetivos previamente divulgados, servirá à escolha daquela cujo sistema comercializado melhor atenda às necessidades





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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

locais, amoldando-se, nessa conformidade, ao projeto de ensino perseguido pela Administração.

A questão ganha ar de prejudicial e, dessa maneira, direciona esta análise para a anulação do processo de Pregão Presencial nº 03/2103.

Ademais, as outras questões suscitadas também são majoritariamente procedentes.

Isso porque, de um lado, escapa de qualquer repreensão o tema do conteúdo do objeto descrito, que agrega serviços variados, porém absolutamente interligados e afins.

Tratando-se de um sistema de ensino, absolutamente razoável admitir que o escopo do contrato abarque do material didático ao serviço de capacitação de professores, do acompanhamento pedagógico à disponibilização de conteúdos digitais, atividades finalísticas e instrumentais que podem conviver sem que prejuízos ao interesse público possam ser desde logo evidenciados.

Contudo, de outra parte, a inicial impugnou cláusulas reveladoras de potencial controvérsias e que, nessa conformidade, deverão ser afastadas em um futuro instrumento convocatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Nesse sentido, o prazo de validade das propostas previsto no item 6.1.3.8 deverá seguir o aludido art. 64, § 3º, do Estatuto; o edital deverá dispor clara e objetivamente sobre os critérios que orientarão a avaliação das amostras exigidas no item 8.2.1; caberá indicação do momento de apresentação da descrição dos elementos constitutivos do sistema de ensino proposto (item 8.2.2) e do modelo de portal de internet para a divulgação de conteúdos digitais e interfaces de internet (item 8.2.4), como também a apresentação dos índices de qualificação econômico-financeira deverá prescindir da assinatura do profissional contabilista responsável pelo balanço e demonstrativos contábeis da licitante (item 8.3.3).

Isto posto, acolhendo as manifestações da Chefia de ATJ e SDG, bem como o parecer do d. MPC, além das demais razões de decidir que informam a motivação deste voto, **confirmo a liminar deferida, determino a ANULAÇÃO do processo de Pregão Presencial nº 03/2013, da Prefeitura da Estância Balneária de Peruíbe e considero parcialmente procedente o pedido subscrito por F.M. de Souza Comercial, afastando os pontos de controvérsia lá deduzidos e que, nessa conformidade, não deverão ser considerados caso a**



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

**Administração representada retorne à praça com edital de certame licitatório voltado à contratação de sistema de ensino para o Município.**

Assim deliberado, devem representante e representada, na forma regimental, ser intimados deste julgado, em especial a Prefeitura de Peruíbe, a fim de que, na eventualidade de elaborar edital referente a novo processo de licitação para o mesmo fim, adote modalidade conforme com a deliberação TC-A-021176/026/06, incorporando ao instrumento convocatório as retificações aqui mencionadas e publicando os atos produzidos na forma definida pelo artigo 21 da Lei nº 8.666/93.

**RENATO MARTINS COSTA**  
**Conselheiro**