

RELATÓRIO DE AUDITORIA	
Ordem de Serviço:	Nº 37/2016/CGM
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal de Educação
Período de Realização:	08/08/2016 a 04/11/2016

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à OS n.º37/2016, realizada na Secretaria Municipal de Educação com o objetivo de examinar a lisura das contratações de materiais escolares e uniformes, verificar a compatibilidade dos preços contratados com aqueles praticados no mercado e a fiscalização da execução contratual.

Trata-se de contratos firmados com a Administração provenientes dos seguintes pregões:

- I. Pregão Eletrônico nº 06/SME/2014, registro de preços para fornecimento de kit de material escolar e pedagógico, o qual resultou na Ata de Registro de Preço nº 04/SME/2014 e posteriormente nos Termos de Contratos 04/SME/2015 e 52/SME/2015 – Licitante Vencedor: Consórcio Master/Capricórnio/Braslpama, nos valores de R\$ 7.487.067,60 e R\$ 12.753.530,00;
- II. Pregão Eletrônico nº 47/SME/2014, registro de preço para fornecimento de kit escolar, o qual resultou na Ata de Registro de Preços nº12/SME/2014 e posteriormente no Termo de Contrato nº03/SME/2015 – Licitante Vencedor: Consórcio Master/Brinkmobil no valor de R\$ 36.844.082,50;
- III. Pregão Eletrônico nº 24/SME/2013, registro de preços para fornecimento de kits de uniformes escolares a serem entregues diretamente nas unidades escolares do município de São Paulo, o qual resultou na Ata de Registro de Preços nº02/SME/2014 e posteriormente no Termo de Contrato nº159/SME/2015 – Licitante Vencedor: Consórcio Nicaltex/Capricórnio, no valor de R\$ 70.680.083,20;
- IV. Pregão Eletrônico nº 15/SME/2016, aquisição de estojo e agenda escolar, o qual resultou no Termo de Contrato nº40/SME/2016 – Licitante Vencedor: Nilcatex, no valor R\$ 3.873.319,36.

Especificamente no que tange a verificação dos preços contratados, esta análise versa acerca das metodologias empregadas nas pesquisas de preços, a transparência do processo de consultas a fornecedores e a observância da legislação pertinente, Decreto Municipal nº 44.279/2003.

No que se refere ao exame da lisura das contratações, a auditoria averiguou se as licitantes sagradas vencedoras teriam algum impedimento de contratação com a Administração, tanto juridicamente como tecnicamente e se a demanda do objeto licitatório estaria ao encontro do interesse público.

Por fim, foram realizadas vistorias em campo para verificar se a execução contratual, especificações e quantitativos previstos, estavam sendo atendidos. Assim como, se há um controle efetivo por parte da Secretaria Municipal de Educação.

O detalhamento das ações executadas nesta auditoria está descrito no (s) anexo (s) deste relatório, a saber:

Anexo I – Descritivo;

Anexo II – Escopo e Metodologia;

Do resultado dos trabalhos, destacamos os seguintes achados:

- 1 Prejuízo Potencial de R\$ 24.128.368,84 por Falha na atuação da SME que resultou na Não Adesão à ARP nº 58/2013 do FNDE;
- 2 Identificação de Sobrepreço nos Contratos nºs 52/SME/2015, 03/SME/2015, 04/SME/2015 e 40/SME/2016 resultando em Prejuízo Potencial de R\$ 18.392.994,16.
- 3 Restrição à Competitividade nos Pregões Eletrônicos nºs 06/SME/2014 e 47/SME/2014 pela exigência de objeto com características as quais não são encontradas no mercado ou são de difícil localização;
- 4 Direcionamento no Pregão Eletrônico nº 06/SME/2014 pela Exigência de Item com Características muito Semelhantes ao Adquirido por Outra Prefeitura, resultando na Contratação da Mesma Empresa;
- 5 Restrição à Competitividade nos Pregões Eletrônicos nºs 24/SME/2013, 06/SME/2014 e 47/SME/2014 por Condicionar a Participação das Licitantes à apresentação de Amostra;
- 6 Restrição à Competitividade no Pregão Eletrônico nº 24/2013 devido a Descumprimento de Exigências Editalícias;
- 7 Baixa Confiabilidade na Metodologia de Pesquisa de Preços dos Pregões Eletrônicos nºs 24/2013, 06/2014, 47/2014 e 15/2016;
- 8 Falta de Confiabilidade nas Cotações devido à Falta de Diversificação de Empresas na Pesquisa de Preço dos Pregões Eletrônicos nºs 24/2013, 06/2014 e 47/2014;
- 9 Falta de Confiabilidade nas Pesquisas de Mercado para os Materiais oriundos do Contrato nº 52/SME/2015;
- 10 Ausência de Transparência nas Respostas de Empresas durante o Processo de Pesquisa de Preço para determinação do Preço Base dos Itens objeto dos Pregões Eletrônicos nºs 24/SME/2013, 06/ SME/2014, 47/SME/2014 e 15/SME/2016;
- 11 Divergências nos Preços de Itens Idênticos em Diferentes Lotes nas Atas de RP nº12/SME/2014 e nº 04/SME/2014;

- 12 Fragilidades na Identificação de Competências;
- 13 Morosidade na Publicação de Aplicação de Sanções ao Consórcio de Empresas, conforme Parecer da Assessoria Jurídica, relativo a Falhas na Licitação nº 47/SME/2014.

Informada sobre os problemas encontrados, a Secretaria Municipal de Educação se manifestou através de um documento elaborado por sua área técnica, na data 30 de novembro de 2016, cujas respostas seguem copiadas na íntegra após cada constatação sob o título Manifestação da Unidade, Plano de Providências e Prazo de Implementação seguidas da Análise da Equipe de Auditoria e das respectivas Recomendações.

Recomenda-se o encaminhamento deste relatório para a Corregedoria Geral do Município, visando à adoção das providências cabíveis para definição de eventuais responsabilidades administrativas, disciplinares, civis e político-administrativas, diante das irregularidades constatadas.

São Paulo/SP, 19 de dezembro de 2016.

ANEXO I – DESCRITIVO

CONSTATAÇÃO 001 - Prejuízo Potencial de R\$ 24.128.368,84 por Falha na atuação da SME que resultou na Não Adesão à ARP nº 58/2013 do FNDE.

A Secretaria Municipal de Educação - SME, no dia 25/05/2014, conforme fls 03 do processo SEI nº 2014-0.185.805-4, solicitou adesão à Ata de Registro de Preços nº 58/2013 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, vigente no período de 12/07/2013 a 11/07/2014; todavia, conforme relatos a seguir, não houve sucesso no procedimento, configurando falha na atuação da SME e prejuízo à Administração Municipal.

Salienta-se que, em trabalho anterior desta Controladoria, conforme Relatório nº 41/2015/CGM, foi questionada a ausência de resposta por parte da empresa Brink Mobil quanto ao pedido de adesão, por parte da SME, à Ata nº 58/2013, referente ao kit de material escolar, sendo que, após a análise quanto aos fatos apresentados, concluiu-se que a empresa Brink Mobil, conforme cláusula 2, item 2.2 da Ata nº 58/2013-FNDE só estava obrigada a atender os pedidos enquanto dentro dos quantitativos estimados na ata: “O fornecedor registrado dentro dos quantitativos estimados, fica obrigado a atender todos os pedidos efetuados durante a validade desta Ata de Registro de Preços.”

Constatou-se que, no caso em tela, que visava ao fornecimento dos kits ao Município de São Paulo, houve solicitação, por parte da SME, para alteração de um item de um dos lotes a serem contratados, o que impossibilitou a adesão à almejada ata pela divergência qualitativa originada. A incompatibilidade se originou da alteração no kit educação infantil pré-escola, por meio de pedido de substituição do item caderno “brochurão” 80 folhas pelo caderno de desenho grande 96 folhas.

Em resposta ao pedido de alteração do kit, solicitação nº 56114 no Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços (SIGARP), informou-se que deveriam permanecer as especificações constantes no edital. Em mais alguns e-mails entre a Gestora da ata e a requisitante, observa-se que as providências para solucionar as divergências não foram efetuadas, resultando em uma tentativa fracassada de adesão à Ata de RP nº58/2013.

Cumprе salientar que na data da solicitação de adesão à Ata da União, estava em vigência a Portaria 6941/13, norma que discrimina os materiais a serem adquiridos e distribuídos de forma idêntica a ata da União.

Tal fato foi confirmado por resposta da Divisão de Gerenciamento de Registro de Preços do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, responsável pelo processo em exame no FNDE, a qual, após questionamento desta equipe de auditoria, comunicou que a solicitação de adesão, enviada pela SME, não fora autorizada devido à impossibilidade em se realizar alterações na composição dos kits, que são padronizados e especificados conforme edital.

Ressalta-se que, no dia 17/07/2014, após o encerramento da vigência da Ata nº58/2013, foi publicada a citada alteração do texto normativo base, consoante Portaria SME nº

4000/2014, na qual o item 3.1.2 do art. 1º foi modificado de caderno brochura 80fls para caderno de desenho 96fls, conforme solicitado na tentativa fracassada de adesão à Ata da FNDE.

Posteriormente, em 18/07/2014, foi emitida nova requisição de compra de materiais escolares, a qual originou licitação vencida pelo Consórcio Master/Brink Mobil e resultou na emissão da Ata de RP nº 12/SME/2014. Comparação entre os preços praticados na nova ata com os disponíveis, à época, na ata do FNDE indicou prejuízo à Administração Municipal, conforme tabela a seguir:

Tabela I – Comparação entre contratação da Ata 58/2013 da FNDE e Ata 12/SME/2014

	Ata RP do FNDE nº 58/2013 (Empresa Brink Mobil)		Ata de RP nº 12/SME/2014 (Consórcio Master/Brink Mobil)	
	Valor Unitário/Kit	Valor Total/Lote	Valor Unitário/Kit	Valor Total/Lote
Lote 1 (203.138 un)	R\$ 17,01	R\$ 3.455.377,38	R\$ 57,00	R\$ 11.578.866,00
Lote 2 (248.833 un)	R\$ 16,33	R\$ 4.063.442,89	R\$ 54,50	R\$ 13.561.398,50
Lote 3 (181.923 un)	R\$ 17,73	R\$ 3.225.494,79	R\$ 49,00	R\$ 8.914.227,00
Lote 4 (59.353 un)	R\$ 17,30	R\$ 1.026.806,90	R\$ 47,00	R\$ 2.789.591,00
Total por Ata	R\$ 11.771.121,96		R\$ 36.844.082,50	
Diferença das Atas	R\$ 25.072.960,54			

Tabela I – Comparação entre contratação da Ata 58/2013 da FNDE e Ata 12/SME/2014

Conforme tabela acima, percebe-se que a solicitação de alteração de um único item, sem amparo legal, custou R\$ 25.072.960,54 a mais para a Administração, em um contrato envolvendo a mesma empresa que detinha a mais vantajosa Ata do FNDE.

Ademais, para efeito de comparação, fez-se a análise do impacto financeiro para a Administração Municipal caso a SME efetuasse adesão à Ata da FNDE nº 58/2013, excluindo apenas o item caderno de desenho 96 fls, que poderia ser obtido mediante processo específico (licitação). Nesse caso, cumprir-se-iam as alterações legais posteriores advindas da Portaria SME nº 4000/2014, que demandavam a compra deste item específico.

Tabela II - Comparação entre contratações de Ata FNDE nº 58/2013, Licitação específica e Ata nº 12/SME/2014.

	Ata do FNDE nº 58/2013 (Empresa Brink Mobil)		Ata de RP 12/SME/2014 (Consórcio Master/Brink Mobil)	
	Valor Unitário/Kit	Valor Total/Lote	Valor Unitário/Kit	Valor Total/Lote
Lote 1(203.138 un)	R\$ 17,01	R\$ 3.455.377,38	R\$ 57,00	R\$ 11.578.866,00
Lote 2(248.833 un)	R\$ 16,33	R\$ 4.063.442,89	R\$ 54,50	R\$ 13.561.398,50
Lote 3(181.923 un)	R\$ 17,73	R\$ 3.225.494,79	R\$ 49,00	R\$ 8.914.227,00
Lote 4(59.353 un)	R\$ 17,30	R\$ 1.026.806,90	R\$ 47,00	R\$ 2.789.591,00
Total por Ata	R\$ 11.771.121,96		R\$ 36.844.082,50	
	Licitação Específica para compra de Caderno de Desenho 96 fls			
	Valor Unitário/Unidade ofertado pelo Consórcio Master/Brink	Quantidade		
	Caderno de Desenho 96 fls	R\$ 4,65 203.138		
	Total	R\$ 944.591,70		
Total soma compras	R\$ 12.715.713,66		R\$ 36.844.082,50	
Diferença entre contratações (Ata FNDE + Licitação – Ata SME)	R\$ 24.128.368,84			

Tabela II: Comparação entre contratações de Ata FNDE 58/2013, Licitação específica e Ata 12/SME/2014.

Consoante ao que a tabela acima expõe, percebe-se que, mesmo com a compra de um item adicional, haveria a possibilidade de se economizar R\$ 24.128.368,84, valor que representa uma economia de, aproximadamente, 65% do valor contratado originalmente (R\$ 36.833.082,50).

Dessa forma, considerando-se que a principal razão que impossibilitou adesão à vantajosa ARP do FNDE consistiu na alteração, por parte da Secretaria Municipal de Educação, de um único item de um dos lotes, entende-se restar configurada fragilidade no embasamento para a alteração do item, divergência injustificada de preços para mesmos itens da mesma empresa e prejuízo ao erário municipal.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“A aquisição de materiais escolares – tanto em kits individuais quanto para uso coletivo das unidades educacionais – é realizada anualmente pela SME, de modo a

suprir as necessidades da Rede Municipal de Ensino, conforme a legislação municipal vigente.

No entanto, ao longo dos anos, esse processo não se deu de forma padronizada. A depender da conjuntura das políticas educacional e orçamentária, a composição do kit individual, bem como do kit pedagógico (para uso coletivo), variou.

Em 2013, a SME buscou aperfeiçoar o processo e aderir a Atas de Registro de Preço – ARP da União, como forma de garantir os melhores preços e condições para a aquisição. De fato, em janeiro de 2014, **foram adquiridos materiais por meio da Ata de Registro de Preços nº 58/FNDE/2013**, conforme demonstram os registros de empenho abaixo:

TABELA 1: AQUISIÇÃO DE KITS ESCOLARES POR MEIO DA ATA Nº 58/2013/FNDE

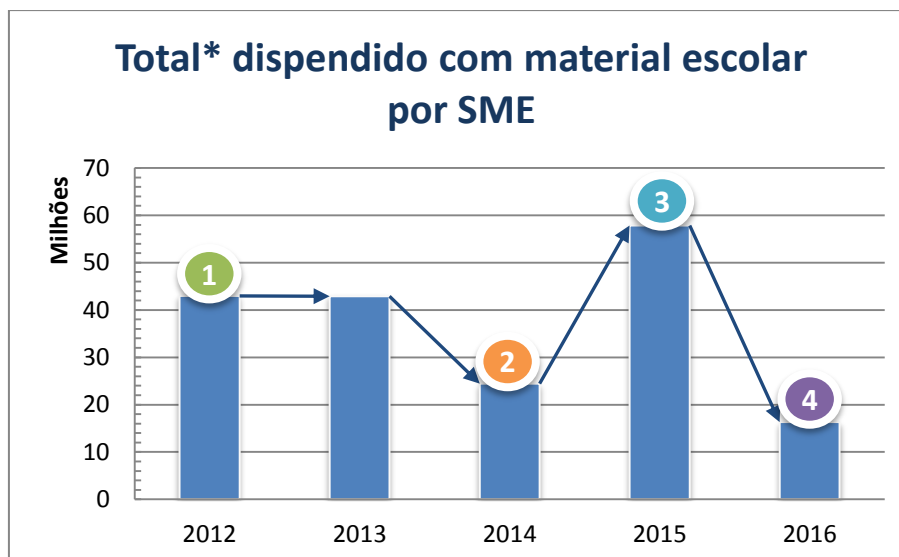
Data	Processo	Descrição	Valor
24/01/2014	201303337181	Aquisição de Kit de Material Escolar para EMEI	R\$ 3.329.425,72
24/01/2014	201303337181	Aquisição de Kit de Material Escolar para EMEF / ENSINO MÉDIO e EJA	R\$ 8.727.010,69
Total			R\$ 12.056.436,41

Fonte: SOF

Para que os materiais sejam entregues no início de cada novo calendário escolar, os processos de aquisição costumam ser iniciados no ano anterior e completados no início do ano escolar corrente. Também são adquiridos materiais de reposição ao longo do ano.

Desta forma, com o objetivo de normatizar a requisição de compra para o ano de 2014, foi publicada a **Portaria SME nº 6941/13**, em novembro de 2013, buscando a compatibilidade dos itens a serem ofertados no kit escolar dos anos subsequentes com a Ata vigente no FNDE sobre o tema. Com a medida, **foram economizados cerca de R\$ 20 milhões**.

Um histórico do processo de compras, em levantamento elaborado pela Coordenadoria de Controle Interno da SME, pode ser verificado no gráfico seguinte. Ressalta-se que o levantamento compreende (i) o material escolar entregue individualmente e (ii) o material chamado kit pedagógico, entregue às escolas para uso coletivo. Estão excluídos do levantamento materiais comprados para projetos específicos (ex.: Recreio nas Férias) e adquiridos pontualmente pelas Diretorias Regionais de Ensino.



Fonte: SOF. Elaboração: SME-COCIN

* Foram contabilizadas as aquisições realizadas para o ano escolar correspondente. Exemplo: se a licitação foi realizada em 2014 e parte do material adquirido em novembro e dezembro de 2014 para distribuição em 2015, considerou-se que a compra era relativa ao ano escolar de 2015.

Nos pontos destacados no gráfico, observa-se que:

- 1) Ao final de 2011, foi realizado o Pregão 27/SME/2011, que resultou nas Atas de Registro de Preços nº24/SME/2011, nº25/SME/2011, nº28/SME/2011 e nº01/SME/2012. Tais atas continham kits individuais e foram utilizadas para aquisição de material para a Rede Municipal de Ensino em 2012 e 2013. Não houve distribuição do chamado “kit pedagógico”. O total adquirido era de cerca de 43 milhões.
- 2) Em 2014, a SME aderiu à Ata de Registro de Preços do FNDE nº58/SME/2013. Além disso, realizou o pregão nº 06/SME/2014, que resultou nas Atas de Registro de Preço nº 03 e 04/2014. Essas atas continham materiais complementares à Ata do FNDE (exemplo: agenda e estojo) e os kits pedagógicos destinados às escolas. Racionalizando a forma de composição desses kits e aderindo à Ata do FNDE, a gestão obteve uma economia próxima a R\$ 20 milhões.
- 3) Para o suprimento de materiais do ano escolar de 2015, com a tentativa frustrada de adesão à Ata do FNDE (sobre a qual trataremos mais adiante neste documento), foi realizado o pregão 47/SME/2014, que resultou na Ata de RP nº 12/SME/2014. Em comparação com o item “1”, é preciso ressaltar que, além dos materiais individuais, foram adquiridos materiais para as escolas – o que explica o volume de gastos maior.
- 4) Para suprimento do ano de 2016, a gestão volta a aderir à ata do FNDE (ARP 09/FNDE/2015). Tal procedimento, no entanto, não poderá ser repetido em 2017, uma vez que o FNDE não possui ata vigente com abrangência para a região Sudeste. Novo processo licitatório está em andamento para essa finalidade.

Dado o breve histórico do processo, resta necessário, ainda, detalhar o **processo de tomada de decisão a respeito da aquisição para o ano escolar de 2015**, que gerou o aumento questionado pela Controladoria.

Conforme mencionado anteriormente, visando racionalizar os gastos com os materiais entregues à Rede e compatibilizá-los com a ata da União, a Prefeitura havia removido da Portaria vigente itens do kit individual (entregue a cada criança) e incluído outros no kit pedagógico a ser entregue nas unidades educacionais. Por exemplo, foram removidas fitas métricas e canetas esferográficas dos kits que seriam entregues a crianças de 1ª a 3ª série, por serem itens avaliados como inapropriados e que vinham sendo adquiridos para distribuição individual até então.

Desta maneira, embora representasse a opção mais acertada do ponto de vista da economicidade e racionalidade do processo, a ARP 58/FNDE/2013 não refletia as expectativas da Rede Municipal de Ensino, que vinha, nos últimos anos, recebendo itens em maior quantidade de forma individualizada por aluno. Além disso, **houve uma importante inadequação técnica/pedagógica da Ata de RP no FNDE**: o item “Caderno Brochurão” não fazia parte do kit entregue historicamente pela Prefeitura de São Paulo para crianças de 4 e 5 anos. Já o item “Caderno de Desenho grande (96 fls)” vinha sendo distribuído como parte do kit de EMEI ao menos desde 2004. O impacto dessa mudança será detalhado mais adiante.

Ainda como parte desse processo de racionalização da compra, foi aberto novo processo de Registro de Preços, visando complementar os itens não disponíveis na ata do FNDE (os chamados kits pedagógicos, entregues a cada unidade, e dois itens do kit individual, agenda e estojo). A compra descrita acima foi realizada de forma complementar à compra de janeiro, na forma da Ata de Registro de Preços nº 04/2014. Essa Ata possuía, ainda, cadernos, canetas esferográficas e conjuntos de lápis que foram suprimidos do kit individual.

Em 7 de fevereiro de 2014, diante do início da entrega dos materiais constantes da Ata do FNDE à Rede, a reportagem do jornal Folha de S. Paulo apresentou o fato da seguinte forma: “Haddad reduz kit entregue a estudantes e corta até caneta” (conforme cópia disponível nos Anexos deste documento). A partir de então, a notícia ganhou intensa repercussão nos veículos de comunicação, sendo reproduzida em rádio, TV e internet.

Chamado a se posicionar diante da repercussão pública, o Secretário de Educação à época, Cesar Callegari, comprometeu-se a repor alguns dos itens cortados, notadamente os cadernos e canetas, conforme registra outra notícia do Portal G1 (disponível nos Anexos).

Naquela data, em 7 de fevereiro, as diretoras da Divisão de Ensino Fundamental e Médio e da Divisão da Educação de Jovens e Adultos, com acordo do Diretor de Orientação Técnica, solicitaram a inclusão de materiais em suas respectivas etapas e modalidades, segundo memorando que consta das Folhas 22 e 23 do processo 2014-0.039.765-7. Tais itens foram incluídos na aquisição de kits para entrega por escola. São eles:

- 5 cadernos de 100 folhas tipo Universitário
- 5 lápis: Grafite Preto
- 5 canetas, sendo 3 azuis, 1 vermelha e 1 preta, tipo esferográfica.

Com a distribuição do material adquirido da Ata do FNDE ao longo de 2014, além dos ruídos gerados pela alteração da forma de composição dos kits, houve forte questionamento no campo da Educação Infantil, notadamente Pré-Escola, pelos cadernos distribuídos. Como mencionado acima, esse tipo de caderno não era utilizado

pela Rede nos últimos 10 anos (período que pudemos levantar para a elaboração deste documento), e não é adequado à Faixa Etária. Exemplos dos questionamentos à época encontram-se nos e-mails e memorandos anexos (material fornecido por SME/COPED/DIEI à SME/COCIN); alguns exemplos que ilustram a insatisfação/inadequação:

De: SME - DOT Educação Infantil
Enviado em: quinta-feira, 18 de junho de 2015 15:53
Para: Alessandra Arrigoni; Edna Ribeiro da Silva; Ivone Mosolino; Lidia Silva Guimarães Godói; Patricia da Silva; Rosangela Gurgel Rodrigues; Sonia Larrubia Valverde; Vitor Helio Breviglieri; Viviane De La Nuez
Assunto: ENC: Kit material escolar pedagogico geral

Agradeço o pronto retorno, e espero que realmente a Educação Infantil seja levada mais a sério, e que se tenha mais cuidado nas escolhas dos materiais, pois já recebemos até caderno brochura grande de linguagem nos anos anteriores, agora essas bobinas de papel kraft.

A Qualidade na Educação Infantil também se faz nas escolhas certas dos materiais.

Obrigada

Rosana Gaal
Diretora de Escola
EMEI PROF MILTON IMPROTA

De: EMEI - CAMPO LIMPO
Enviada em: quarta-feira, 16 de abril de 2014 15:02
Para: SME - DOT Educação Infantil
Cc: Maria Cecilia Carlini Macedo Vaz; Aparecida Vita Bacetti
Assunto: KIT MATERIAL

Gostaria de uma orientação em relação ao uso do caderno de Brochura e o bloco que recebemos no KIT MATERIAL, estou com dificuldade em situá-los dentro das discussões e concepções que estamos trabalhando na Educação infantil.

Obrigada
ANA CRISTINA - Coordenadora Pedagógica
EMEI CAMPO LIMPO

De: EMEI - CRUZ E SOUSA
Enviada em: quinta-feira, 8 de maio de 2014 12:30
Para: SME - DOT Educação Infantil
Assunto: Kit material escolar

A/C
Sonia Larrubia

Bom dia Sonia, sou diretora da EMEI Cruz e Sousa (Dresa) e conversei com DOT-P e com a coordenadora pedagógica da U.E., Viviane Vieira, sobre o material escolar destinado às emeis. Minha preocupação é que, estando na direção da U.E. há três anos, venho argumentando com o grupo-docente sobre a importância de tratarmos a infância dentro de uma concepção não escolarizante. Após esses três anos de trabalho formativo, ainda encontro grande resistência do grupo-docente. Assim, vir no kit de material escolar um caderno grande pautado e um caderno de desenho pequeno, me preocupa muito, pois, com certeza, corroborará essa resistência. O grupo de DOT-P da Dresa, explicou-me a situação, mas gostaria de um posicionamento mais formal para passar ao grupo-docente e também no Conselho de Escola. Espero que compreenda minha solicitação, aguardo seu posicionamento. Obrigada.

Wilma Felinto.

Por meio de **Memorando de DOT - EI nº 70 (anexo)**, em 16 de abril de 2014, a Diretora da área de Educação Infantil realizou a requisição de materiais, reiterando a solicitação de itens que não constavam no FNDE. Conforme anexo, memorandos do ano anterior (nº15 e nº19 de 2013) já mencionavam o caderno de desenho para a etapa de educação infantil, mas a requisição não havia sido plenamente considerada pela área de compras, para adaptação à ARP. Nesta troca de expedientes entre o setor de Educação Infantil e a área de Aquisição, é possível verificar a intenção de modificar a Portaria para adequar a solicitação para o próximo processo de compras.

A SME realizou, portanto, a tentativa de alterar a composição do Kit de Educação Infantil (uma vez que o caderno desejado constava da Ata no Grupo Ensino Fundamental) junto ao FNDE. Diante da tentativa frustrada, documentada no Processo e constatada pelos auditores, a SME optou por nova licitação. Para isso, adequou a

Portaria nº 6941/2013 por meio da Portaria nº 4000/2014, alterando o item problemático (caderno brochura x desenho).

A partir daí, realizou todo o trâmite legal necessário, inclusive submetendo o processo à análise da Assessoria Jurídica da Pasta. Esta, conforme consta do processo, questionou alguns pontos do edital e solicitou aprofundamento a respeito das orientações da área pedagógica quanto a determinados itens, posteriormente retificados. A adequação do caderno em nova Portaria não foi questionada pelo setor.

Quanto ao preço apresentado pelas empresas no certame, superior ao valor praticado no âmbito nacional, temos a observar que a quantidade de itens adquiridos para Educação Infantil para a cidade de São Paulo representa 32% dos itens cujos preços foram registrados pelo FNDE (638.472 registrados na Ata do FNDE ante 203.138 no ata da SME). Espera-se, portanto, que haja diferença devido às condições de negociação e escala. Além disso, deve-se considerar na tomada de decisão o desafio logístico de realizar licitações de material que compõem o mesmo kit de maneira separada, sobretudo se considerada a importância que os cadernos de desenho representam para a etapa da educação infantil. Considerada a série histórica apresentada, não há diferença substantiva na ordem de preço apresentada.

Ressalta-se que, após a pesquisa de mercado realizada para nova licitação, não havia mais vigência da Ata do FNDE, de modo que a decisão por realizar as compras em separado, para obter maior vantagem, tal como sugere a auditoria, já não seria mais possível.

Por fim, é preciso sublinhar o fato de que o próprio FNDE, em 2015, alterou a composição dos kits de EMEI para substituir o caderno brochurão por cadernos de desenho (conforme Edital do Pregão nº49/2014, do Ministério da Educação, que gerou a Ata de Registro de Preço nº 09/2015):

TIPO KIT POR MODALIDADE	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE POR KIT (UNIDADES)
KIT EDUCAÇÃO INFANTIL PRÉ-ESCOLA	agenda escolar	1
	caderno de desenho - 96 fls	2
	lápis grafite	4
	lápis de cor (12 cores)	2
	giz de cera (12 cores)	1
	canetinha hidrográfica (12 cores)	1
	borracha escolar	2
	apontador	2
	tesoura sem ponta	1
	cola branca	2
	tinta guache (6 cores)	1
	massa para modelar	2
	pincel nº 8	1

O fato acima exposto reforça dois pontos aqui apresentados:

1. A inclusão de caderno brochura na ata do FNDE era inadequada tecnicamente e rechaçada por especialistas em educação infantil, motivo pelo qual foi alterada da ARP 58/FNDE/2013 para a ARP 09/FNDE/2015.
2. Sanado o problema, a SME voltou a aderir à ARP do FNDE, indicando o esforço da gestão em garantir a economicidade e racionalidade do processo, ao mesmo tempo em que garante a excelência pedagógica necessária à política pública de educação infantil.

*De fato, a gestão não renovou a vigência da ARP 12/SME/2014, aderindo à ARP nº 09/FNDE/2015, iniciativa que, somada à adesão da ARP nº 58/FNDE/2013, gerou economia de **R\$ 50 milhões** aos cofres públicos no período.”*

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“Ao longo do tópico anterior, diversas iniciativas foram informadas a respeito do aprimoramento do processo de compras. A seguir, destacamos as principais e informamos outras dessas medidas:

- i. Adesão às Atas do FNDE;*
- ii. Criação de Núcleo de Materiais, Insumos Escolares e Logística. Durante o processo de Reforma Administrativa (2015-2016), a SME identificou que havia uma série de sobreposições/conflitos de função no antigo Núcleo de Aquisição, subordinado à Divisão de Licitação (por exemplo, atividades de Gestão de Contrato). A SME-COCIN, em conjunto com a SME-COAD, redesenhou o setor, criando um novo núcleo dedicado à Gestão dos materiais escolares; e incluiu atribuições ao setor de Aquisição, para torná-lo mais eficiente nos processos de especificação, gestão de ARPs e alinhá-lo a uma estratégia de Inteligência em Compras. A proposta técnica foi elaborada com apoio de duas gestoras públicas (APPGG) que ingressaram na SME em julho de 2016.*
- iii. Comissão Técnica de Insumos Escolares (CTIE). Desdobramento do processo citado acima, a CTIE foi criada por meio da **Portaria SME Nº 7.169, de 18 de outubro de 2016** (anexa), como forma de sistematizar e tornar transparente o processo de escolha técnica dos materiais; também visou aprimorar a articulação entre as áreas de compras e pedagógicas, para que o descompasso registrado em 2014 e em outros processos de aquisição não volte a se repetir.*
- iv. A SME-COCIN está realizando o mapeamento de processos da Divisão de Licitação, por meio de consultoria PRODOC/UNESCO, e vai elaborar um Plano de Melhorias detalhado em conjunto com os gestores das áreas. Também por meio de edital PRODOC/UNESCO, a SME-COAD contratou consultor com experiência em controle interno que vai se dedicar a aprimorar os processos de especificação técnica e elaboração de termos de referência do setor.”*

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“Os itens (i), (ii) e (iii) já estão em andamento e devem ser processos contínuos. O item (iv) já teve início e deve ser concluído no primeiro trimestre de 2017 (anexo, primeiro produto entregue com planejamento da consultoria e detalhamento do cronograma).”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria fez análise das justificativas apresentadas pela Unidade auditada para verificar a procedência dos fatos apresentados.

Não se apresenta razoável a alegação a respeito da suposta perda de economia de escala. A cidade de São Paulo engloba 32% do total de itens registrados inicialmente pelo FNDE na Ata de RP examinada, conforme apontado na manifestação da unidade, já

indicando uma capacidade expressiva de demanda que o Município de São Paulo proporciona, o que também possibilita significativa economia de escala para os fornecedores, em especial no tocante a compra das Pastas da Educação.

A justificativa quanto ao desafio logístico de separação de itens do mesmo kit também não se mostra aceitável, já que a própria manifestação da SME aponta ter havido a complementação dos kits individuais com a realização de nova licitação. Desse modo, seria perfeitamente cabível a realização de licitação separada para o item “Caderno de Desenho” a fim de adequar a necessidade de materiais para a educação infantil.

Quanto à série histórica apresentada de evolução dos dispêndios relacionados à aquisição de material escolar, não parece apropriada a comparação aos anos anteriores a 2015, visto que não se fez avaliação dos procedimentos anteriores, que poderiam apresentar, de maneira semelhante, inconformidades nas compras.

É importante mencionar que o planejamento da licitação deve considerar a vigência das Atas de RP que se mostram vantajosas à Administração Pública, principalmente as relacionadas ao FNDE, que frequentemente apresentam preços benéficos devido aos ganhos com economia de escala.

A expiração da vigência da Ata do FNDE representa, conforme indicado na constatação, falta de planejamento por parte da Secretaria da Educação, que poderia ter iniciado o processo de licitação tendo em consideração o prazo restante para adesão à Ata. Cumpre lembrar também que a inadequada e ineficiente tentativa de alteração de um item provocou atrasos nos procedimentos e o consequente fracasso na tentativa de adesão à ARP nº 58/2013 do FNDE.

Conforme exposto pela SME, a economia de R\$ 50 milhões resultante da não renovação à ARP nº 12/SME/2014, para o ano de 2016, representa a capacidade de contenção de gastos que poderia ter sido obtida no ano anterior, no caso da utilização da Ata de Registro de Preços da FNDE.

Dessa forma, para o ano de 2015, calculou-se um prejuízo de mais R\$ 24 milhões, ocasionado pela mencionada falta de planejamento que impossibilitou a adesão à ARP nº 58/2013 do FNDE.

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se à SME aprimorar o planejamento das compras de material escolar, iniciando tempestivamente o processo de forma a garantir prazo suficiente para a conclusão da aquisição e priorizando a adesão a Atas de Registro de Preços com maiores ganhos de economia de escala, como as Atas do FNDE.

Bem como, avaliar criteriosamente as melhores opções de atuação, quando um ou poucos itens, de um Ata cuja adesão se mostra vantajosa, não forem de interesse da SME por razões pedagógicas, ou seja, conforme demonstrado no presente ponto, licitações específicas para a obtenção de alguns itens (de modo a suprir/complementar eventuais deficiências na composição dos objetos das Atas) podem permitir a adesão a Atas de RP vigentes, quanto aos demais itens pretendidos, e, consequentemente,

garantir ajustes mais vantajosos para a Administração Municipal pela relevante economia que proporciona.

RECOMENDAÇÃO 2

Ademais, é importante a criação dos grupos indicados no plano de providências (Núcleo de Materiais, Insumos Escolares e Logística e Comissão Técnica de Insumos Escolares), que podem apresentar propostas de aprimoramento de todo o processo de compras da Secretaria Municipal de Educação.

CONSTATAÇÃO 002 – Identificação de Sobrepreço nos Contratos nºs 52/SME/2015, 03/SME/2015, 04/SME/2015 e 40/ SME/2016 resultando em Prejuízo Potencial de R\$ 18.392.994,16.

Foi realizada pesquisa de preços para comparação com os praticados nos Contratos nºs 52/SME/2015, 03/SME/2015, 04/SME/2015 e 40/SME/2016.

O cotejamento estabeleceu, como referência, os preços de atas de registros de preço e bancos de dados de outros entes públicos que apresentavam itens com características similares às detalhadas nos termos de referência/editais das licitações em epígrafe. Os dados coletados foram, preferencialmente, retirados de atas vigentes nos anos de 2015 e 2016 dentro do Estado de São Paulo, as quais, em sua maioria, consistiram nas divulgadas pela Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo – BEC/SP.

Para análise comparativa dos valores coletados, visando reduzir a probabilidade de desvios de preços, foi utilizada a média dos preços das atas de registro de preço encontradas para cada produto, tendo sido aplicada a metodologia da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, a qual tem sido utilizada para formação de preços referenciais para todas as Unidades da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP.

Tal método consiste em caracterizar preços referenciais a partir de n coletas de preços em diferentes fornecedores do produto, onde n é sempre maior do que 3. A partir dos n preços coletados, foram feitos os seguintes passos:

- Calculou-se o “preço médio” das cotações;
- Calculou-se o “desvio-padrão” das cotações;
- Calculou-se o “limite superior” das cotações;
- Calculou-se o “limite inferior” das cotações;
- Excluíram-se as cotações que estavam acima do “limite superior” e abaixo do “limite inferior”, tornando-se n^* cotações; e por fim
- Calculou-se a média das n^* cotações (“média saneada”), que foi considerada como o “preço de referência” dos itens.

Em que pese a pesquisa de mercado ter sido realizada com a integralidade dos materiais contidos em cada contrato (Contratos nºs 52/SME/2015, 03/SME/2015, 04/SME/2015 e 40/SME/2016), expõe-se, a título de exemplo, a diferença observada nos preços de quatro itens contidos no Lote 02 do Contrato nº 52/SME/2015:

Tabela III – Comparação entre Preço contratado (Lote 02 do Contrato nº 52/SME/2015) e Preços Pesquisados.

ITEM	PREÇO CT 52/2015 (Valor Unitário)	PREÇO MÉDIO PESQUISADO (Valor Unitário)	PREÇOS PESQUISADOS								
			BEC/SP Araçatuba	BEC/SP Bauru	BEC/SP Campinas	BEC/SP Grande São Paulo	BEC/SP Itapeva	BEC/SP Presidente Prudente	BEC/SP Santos	BEC/SP São José do Rio Preto	BEC/SP Sorocaba
Colas líquidas escolares de 01 litro	R\$ 9,49	R\$ 6,29	R\$ 5,77	R\$ 5,74	R\$ 6,09	R\$ 7,02	R\$ 5,60	R\$ 5,85	R\$ 6,85	R\$ 7,30	R\$ 6,43

ITEM	PREÇO CT 52/2015 (Valor Unitário)	PREÇO MÉDIO PESQUISADO (Valor Unitário)	PREÇOS PESQUISADOS				
			BEC/SP Franca	BEC/SP Franca	ATA DE RP 119/2016 São Bernardo	ATA DE RP 9/2015 FNDE	ATA DE RP Nº 04/2016 Pref. De Corumbiara
Embalagens de 500 g de Massa para modelar Preta	R\$ 9,41	R\$ 7,92	R\$ 5,97	R\$ 4,72	R\$ 10,14	R\$ 6,00	R\$ 12,78

ITEM	PREÇO CT 52/2015 (Valor Unitário)	PREÇO MÉDIO PESQUISADO (Valor Unitário)	PREÇOS PESQUISADOS				
			BEC/SP Bauru	BEC/SP Campinas	BEC/SP Grande São Paulo	BEC/SP Marília	BEC/SP Presidente Prudente
Resmas de papel sulfite A3	R\$ 47,88	R\$ 30,82	R\$ 25,10	R\$ 38,00	R\$ 29,48	R\$ 29,00	R\$ 32,50

ITEM	PREÇO CT 52/2015 (Valor Unitário)	PREÇO MÉDIO PESQUISADO (Valor Unitário)	PREÇOS PESQUISADOS					
			BEC/SP Campinas	BEC/SP Grande São Paulo	BEC/SP Presidente Prudente	BEC/SP Registro	BEC/SP São José do Rio Preto	BEC/SP São José dos Campos
Pincéis atômicos de cor Preta	R\$ 1,53	R\$ 0,88	R\$ 0,95	R\$ 0,82	R\$ 0,90	R\$ 0,65	R\$ 1,07	R\$ 0,88

Tabela III: Comparação entre Preço contratado (Lote 02 do Contrato nº 52/ SME/2015) e Preços Pesquisados.

Conforme dados da tabela acima, ao se comparar o valor final contratado com o valor de outras atas de registro de preço vigentes à época, sugere-se, novamente, fragilidade nas referências de preços obtidas pela SME.

Seguindo o exemplo demonstrado acima, a pesquisa de preços foi ramificada para todos os itens do Contrato nº 52/SME/2015, além dos itens presentes nos Contratos nºs 03/SME/2015, 04/SME/2015 e 40/SME/2016. Com a utilização das tabelas completas dos referidos contratos, avaliou-se, de forma detalhada, o valor total expendido, comparando-o com o valor médio encontrado (por meio da pesquisa realizada pela equipe de auditoria).

A tabela abaixo demonstra o cotejamento entre os valores contratados/pagos pela Secretaria Municipal da Educação nas compras de material escolar examinadas e os valores médios de mercado levantados pela equipe.

Tabela IV - Comparação entre valor total contratado e valor pesquisado

Contrato	Valor Contratado	Valor Pesquisado	Diferença Absoluta	Diferença Relativa
03/SME/2015	R\$ 36.844.082,50	R\$ 25.721.144,12	R\$ 11.122.938,38	30%
04/SME/2015	R\$ 7.487.942,40	R\$ 3.493.910,90	R\$ 3.994.031,50	53%
52/SME/2015	R\$ 12.753.530,00	R\$ 10.775.766,06	R\$ 1.977.763,94	16%
40/SME/2016	R\$ 3.873.319,36	R\$ 2.575.059,02	R\$ 1.298.260,34	34%
TOTAL CONTRATOS	R\$ 60.958.874,26	R\$ 42.565.880,10	R\$ 18.392.994,16	30%

Tabela IV: Comparação entre valor total contratado e valor pesquisado

Consoante valores acima, verifica-se que, no que tange aos contratos analisados, o valor efetivamente contratado pela SME apresenta valor superior em relação aos praticados no mercado, conforme pesquisa realizada pela equipe de auditoria.

Do total contratado, caso fossem praticados preços similares aos vigentes em outras atas ou bancos de preços, poderia haver uma economia de, aproximadamente, R\$ 18.392.994,16, na compra de kits de materiais escolares, o que representaria um controle de gastos da ordem de quase um terço do valor total despendido nos contratos em análise.

Desse modo, observa-se sobrepreço na compra de kits de materiais, resultando em ineficiência na utilização do orçamento da Secretaria Municipal da Educação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“A comparação de preços de itens avulsos, conforme realizada pela auditoria, não permite uma aferição real de uma contratação de um kit de material escolar completo. Em nosso entendimento, não reflete a realidade a comparação de cotações de um kit vendido como um conjunto e de cada item pesquisado de forma individual, pois as empresas consideram em suas formações de preço custos provenientes de mixagem e logística.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SME argumenta que a pesquisa de mercado efetuada pela equipe não pode ser comparada à aquisição da Secretaria por indicar preços de produtos avulsos, ao invés de conjuntos de itens compondo os “kits” escolares.

A despeito de cada município adquirir kits de material escolar de maneira distinta uma da outra, isso não implica em inviabilidade da referida pesquisa, pois o Decreto Municipal nº 44.279/2003 autoriza a utilização de contratações similares, e não idênticas, de entes públicos, como parâmetro para a realização da pesquisa de preços.

Adicionalmente, não obstante as tabelas acima apresentarem itens de forma individualizada, em sua maioria, fazem parte de conjuntos, envolvendo custos com a

mixagem (argumento da SME) e com frete, da mesma forma que o objeto dos contratos examinados.

Na pesquisa realizada pela equipe de auditoria, deparou-se que, na maioria das atas vigentes no país (inclusive no Município de São Paulo), há composição de kits de material escolar que contém diversos itens comuns com os almejados pela SME no caso em exame. Sendo assim, essas contratações se mostram similares, possibilitando a pesquisa de preços por item individual, uma vez que compõe outros kits com itens diversos, assemelhando-se aos materiais adquiridos pela SME de São Paulo.

A SME também cita que não é possível realizar pesquisa de preços por meio de consulta a contratações similares de outros entes públicos, pois o objeto almejado por ela difere dos inerentes às compras dos demais entes por demandarem os já mencionados custos com mixagem e logística. Todavia, na maioria dos processos licitatórios, em especial os que possuem como objeto kits de material escolar, participam fornecedores de diferentes localidades que entregam seus kits em outros diversos locais. Em todos esses casos, incluindo as contratações apresentadas pela equipe de auditoria, também estão incluídos, em seus preços, os custos de mixagem e logística.

Ao compor/configurar seu objeto de maneira que somente as consultas diretas ao mercado pudessem proporcionar preços referenciais, a Administração fica dependente, exclusivamente, de cotações de alguns fornecedores ou de atas vigentes que contivessem exatamente o mesmo objeto (mesma composição de kits).

A consulta direta aos fornecedores, conforme exames dessa CGM/SP, se mostra em prática ineficiente por resultar em preços incompatíveis com a efetiva prática de mercado e, na maioria das vezes, em prejuízos ao Erário Municipal. Com relação à existência de atas vigentes de kits escolares, que englobem exatamente a mesma composição definida pela SME, entende-se ser algo extremamente improvável.

A legislação e a ampla jurisprudência sobre o assunto ressaltam a inadequação em se definir objetos demasiadamente específicos ou de difícil presença no mercado, justamente, por dificultarem a obtenção de referências e restringirem a competitividade.

Não obstante os custos poderem variar de acordo com as diferentes regiões/cidades e ser provável que, no âmbito do Município de São Paulo, estes custos sejam superiores em relação às demais cidades, o ganho com a economia de escala proporcionado pelos quantitativos envolvidos nas aquisições da rede escolar do Município de São Paulo tende a compensar a possível desvantagem nos custos de logística. Por conseguinte, é razoável crer que os preços praticados no interior do Estado, região mais próxima da Cidade de São Paulo, reflitam o preço de mercado dos itens, também, para a Capital.

Portanto, tendo em vista os materiais adquiridos pela SME serem comumente encontrados nas licitações de outros entes públicos, de forma avulsa ou em conjuntos, bem como a grande maioria das aquisições públicas envolver custos com logística (mixagem, frete etc), entende-se ser válida a comparação de preços demonstrada nas tabelas acima, restando caracterizada a desvantajosidade dos preços praticados nos Contratos nºs 52/SME/2015, 03/SME/2015, 04/SME/2015 e 40/SME/2016 e um prejuízo potencial de R\$ 18.392.994,16, na compra de kits de materiais escolares.

RECOMENDAÇÃO

Para pesquisas de preço em processos licitatórios futuros, recomenda-se à SME, dar preferência aos métodos de pesquisa previstos no §1º e incisos I, II e III do Art. 4º do Decreto nº 44.279/2003 (atualizado pelo Decreto Municipal nº 56.818/2016), se abstendo de efetuar, como primeira e única opção de pesquisa, a consulta a “múltiplas consultas diretas ao mercado”, alternativa prevista no inciso IV do §1º da norma citada, por, geralmente, ensejar referências incompatíveis com a realidade de mercado e, conseqüentemente, prejuízos à Administração Municipal.

A utilização de consultas diretas ao mercado deve ser realizada apenas na impossibilidade (devidamente comprovada) de executar as outras formas de pesquisa.

CONSTATAÇÃO 003 - Restrição à Competitividade nos Pregões Eletrônicos nºs 06/SME/2014 e 47/SME/2014 pela exigência de objeto com características as quais não são encontradas no mercado ou são de difícil localização.

A necessidade dos materiais e uniformes escolares a serem utilizados na Rede Educacional do Município é determinada por meio de decretos municipais elaborados e emitidos pela Secretaria Municipal de Educação - SME. Todavia, as características e especificações técnicas de cada item dado como necessário são estipuladas nos termos de referência/editais de licitações para cada compra de materiais/uniformes.

O Pregão Eletrônico nº 06/SME/2014, que gerou a Ata de Registro de Preço (RP) nº 04/SME/2014, teve como objeto a aquisição de kits de material escolar e pedagógico. Dentre os diversos itens que fizeram parte da aquisição por meio do processo licitatório citado, encontram-se alguns que possuem características restritivas seja por serem muito específicas, possuírem detalhamento exagerado ou mesmo não conterem a devida objetividade e clareza, conforme o que se segue:

1 - BARBANTE	Rolo de barbante cru, 100% algodão cru, 3mm aproximadamente, com metragem de 500m ou 250g.
---------------------	--

A maioria dos rolos de barbante existentes no mercado é apresentada comercialmente por meio das seguintes características: tipo de barbante; quantidade de fios; peso do rolo; e comprimento do fio do barbante.

Por exemplo, na loja Kalunga é comercializado rolo de barbante com seguinte descrição: 100% algodão cru, com 08 fios, medindo 305 metros de comprimento, não se indicando a pesagem, apenas que é um pacote que contém uma unidade.

Já nas licitações da esfera estadual de São Paulo, conforme consulta à Bolsa Eletrônica de Compras - BEC/SP, os rolos de barbante, majoritariamente, possuem como características: barbante de algodão 100% cru, com 08 fios, rolo de 500gr, comprimento de aproximadamente 375 metros.

Conforme casos acima exemplificados, percebe-se que uma das referências é quantidade de fios e que a largura do rolo não é comumente definida por uma medida específica em milímetros, como ocorre na licitação realizada pela Secretaria Municipal da Educação.

Ao se estipular uma dimensão de, aproximadamente, 3 milímetros, a SME dificulta a apresentação de proposta/produtos pela maioria das empresas ramo, as quais os classificam de acordo com a quantidade de fios.

2 - BOBINA DE PAPEL KRAFT	Bobina de papel Kraft com aproximadamente 80g, 1,20m X 250m, cor parda.
----------------------------------	---

As referidas dimensões determinadas pela SME no processo licitatório não se localizam no mercado ou é de grande dificuldade encontrá-las.

Foram verificadas bobinas de papel kraft, em contratações de diversos órgãos públicos e disponíveis para compra em quatro entidades privadas, com as respectivas características:

Licitações na Grande São Paulo realizada pela BEC: *Rolo de 200 Metros: Papel Kraft Puro; Rolo; 80g/m² ; (60 Cm x 200 M) (lxc) ; Natural ; Acondicionado Em Embalagem Apropriada Ao Produto ;*

Ata de Registro de Preços 03-2015 da Universidade Estadual de São Paulo (UNESP): *Tipo: Papel kraft puro, monolúcido, gramatura de 80g/m², bobina medindo 60cm de largura e 200m de comprimento, na cor parda.*

Ata de Registro de Preços 22.13/2015 da Universidade Federal de São João Del Rei: *Papel kraft, gramatura 110 gramas, tamanho 660 x 960 mm- Pacote c/250 folhas.*

Ata de Registro de Preços 04/2016 da Prefeitura de Corumbiara: *Papel kraft 40 cm natural bobina com no mínimo de 100 m.*

Loja Datasupri: *Bobina Para Embalagem Kraft Puro; Largura: 60Cm; Gramatura do Papel: 80 Gramas contém 165m.*

Loja Kalunga: *Papel kraft natural 80g 120cm x 150m.*

Lojas Americanas: *Papel kraft natural 80 gramas com 120cm x 150m.*

Loja Shoptime: *Papel kraft natural 80g 120cm x 150m.*

Consoante dados acima, tem-se que, não obstante a maioria dos itens encontrados apresentar peso de 80 gramas e, alguns deles, comprimento de 1,20 metro, em consonância com as características exigidas para o papel kraft natural no pregão examinado, em nenhuma das pesquisas acima foi possível identificar item com comprimento de 250 metros.

Tal fato demonstra a dificuldade em se encontrar Papel Kraft Natural que atenda integralmente às especificações exigidas pela SME, bem como sugere que a definição de comprimento, para o referido papel, em medida mais comumente encontrada no mercado, como o padrão de 150 metros, possibilitaria maior competitividade ao certame e consequentemente a obtenção de propostas mais vantajosas.

3- CANETA ESFEROGRÁFICA AZUL, PRETA E VERMELHA (RECICLADA)	Corpo cilíndrico ou sextavado em politereftalato de etila pos-consumo (PET-Reciclado), com logomarca fornecida pela Administração impressa por processo de serigrafia em uma cor; dimensões mínimas: 145mm de comprimento (sem tampa), 8,3 mm de diâmetro e esfera de tungstênio de 1mm de diâmetro; 343mg de peso líquido mínimo de tinta, atóxica, a base de corantes orgânicos e solventes; tubo de carga em polipropileno extrusado transparente; resistente durante o uso junto a ponta da escrita; tampa removível com sistema “antiasfixiante” desobstruído e haste para fixação em bolso, tampa superior e inferior em polipropileno na cor da tinta; ponteira em polipropileno ou poliestireno e ponta não retrátil em cobre ou latão; permitir traçado uniforme sem falhas, borras e excesso de tinta; não deve ressecar dentro do prazo de validade. Deverão apresentar rendimento mínimo de 1.500 metros de escrita. Apresentar certificação do INMETRO com identificação de teor de metais pesados para a tinta, conforme NBR 15236:2005 – Segurança de artigos Escolares
--	---

O item supracitado esteve presente tanto no Pregão Eletrônico nº 06/SME/2014, como no de nº 47/SME/2014. Pela realização deste último, originou-se a Ata de RP nº 12/SME/2014, tendo-se como objeto o fornecimento de kit de material escolar.

Não obstante haver canetas esferográficas com comprimento maior que 145 mm de comprimento no mercado, item com medida de comprimento igual ou superior ao estipulado pela SME não é encontrado com facilidade no segmento de materiais escolares.

Há muitas canetas disponíveis no mercado com comprimento inferior a 145 mm, podendo ser destacado o Pregão Eletrônico nº 49/2014, realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, (Ata de Registro de Preços nº 09/2015), no qual foi exigido comprimento mínimo de 140 mm das canetas esferográficas, característica mais facilmente encontrada no mercado.

Sendo assim, poderia ser razoável definir, como comprimento mínimo, a especificação de 140 mm, ou até menos, para possivelmente se aumentar o número de empresas capazes de fornecer canetas esferográficas.

Adicionalmente, ressalta-se que na consulta pública aberta no decorrer do processo licitatório do Pregão Eletrônico nº 47/SME/2014, a empresa Nayr Confecções Ltda questionou sobre a especificação da caneta esferográfica do seguinte modo:

“Os Kits de materiais escolares possuem uma caneta esferográfica Azul e Vermelha (PET Reciclada) que apresente a certificação do INMETRO. Ao pesquisar com o Inmmetro e todos os fornecedores de canetas, descobrimos que existe apenas 1(uma) empresa que forneça essa caneta e que atenda exatamente as especificações. Entramos em contato com a empresa fabricante das canetas, e a mesma nos informou que está fechada com um cliente e passará preço e amostras somente para ele, não dando oportunidade para outras empresas concorrerem no processo. Dessa forma

questionamos qual a real necessidade das canetas possuírem essa especificação? Visto que está sendo direcionado a apenas uma empresa, não dando possibilidade de concorrência de outras, pois se as mesmas participarem e não estiverem com essas canetas, serão reprovadas nas amostras”

A resposta realizada pela pregoeira responsável pelo certame foi a que se segue:

“Devem ser atendidas as especificações do Anexo I do Termo do Edital. Mais de um fabricante tem fornecido estas canetas e a Administração vem adquirindo estes itens em compras anteriores”.

Desse modo, entende-se que não houve resposta satisfatória ao questionamento da empresa supracitado, não tendo sido esclarecida a necessidade das canetas possuírem a especificação solicitada pela SME e ter se configurado restrição à competitividade quanto ao item sob exame.

4 - FITA CREPE	Fita constituída de dorso com papel crepado tratado, de constituição homogênea, isenta de furos e materiais estranhos a sua textura que garanta impermeabilização, boa resistência à tração, alta resistência ao cisalhamento e boa conformabilidade; na parte interna, adesivo à base de resina e borracha para aderir perfeitamente à superfície, não deixando resíduos de adesivo na parte externa da fita ou lateral do rolo; enrolamento perfeito sobre o tubete de papelão resistente, com 75mm de diâmetro interno e 2,5mm de espessura; na parte interna do tubete deverá vir impresso o prazo de validade, nome do fabricante e demais informações exigidas na legislação em vigor; dimensões mínimas de 49,5m de comprimento e 0,12mm de espessura.
-----------------------	---

Ao se comparar as especificações da fita crepe definidas pela Secretaria Municipal da Educação nos certames em tela com as requisitadas para o mesmo item em aquisições de outros órgãos públicos, percebe-se que podem ter sido incomuns, pela definição exagerada de diversas medidas, as quais, talvez, não fossem necessárias. Seguem outras características de fita crepe a título comparativo:

Licitações ocorridas no Município de Bauru por meio da BEC/SP: *Fita Adesiva Autoclavável; Constituída Por Dorso de Papel Crepado; Tratado Com Solução Sintética ; Recoberta Com Adesivo de Especial Resistente a Altas Temperaturas Com Listras Intermitentes Diagonais ; S, Impregnadas de Substância Química (indicador de Processo)que Após Ciclo Muda ; Na Cor Branca Ou Creme Indicando finalização de Processo ; Na Medida 19mm x 30m*

Ata de Registro de Preços 44/2016 do Município de Monte Mor: *Fita adesiva crepe tamanho: 18 mm x 50 m*

Ata de Registro de Preços 22.13/2015 da Universidade Federal de São João Del Rei: *Fita adesiva crepe com medidas de 19 mm x 50 metros, 3m.*

Por conseguinte, sugere-se que a caracterização mais clara e objetiva da fita crepe, com menor quantidade de medidas específicas por parte da SME, exigindo-se somente os parâmetros realmente necessários.

5 - FITA MÉTRICA	Confeccionada em plástico, dividida em 100 mm, sendo cada centímetro subdividido em 01 mm e com presilhas de 10 mm de acabamento nas extremidades.
-------------------------	--

A especificação do comprimento da fita métrica estipulada pela SME é de 100 milímetros (10 centímetros); todavia, as fitas encontradas em compras de outros órgãos públicos têm como medida de comprimento 150 cm, muito superior ao determinado pela SME de São Paulo conforme exemplos abaixo:

Pregão nº 02/2015 - Ministério Saúde - Dist. Sanit. Esp. Indígena Javari: *Fita métrica costura, material poliéster e fibra vidro, comprimento 150 cm, cor amarela*

Pregão nº 40/2015 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina: *Fita métrica costura, material poliéster e fibra vidro, comprimento 150, cor amarela*

Pregão nº 112/2014 - Universidade Federal do Triângulo Mineiro: *Fita métrica costura, material poliéster e fibra vidro, comprimento 150, cor amarela*

Pregão nº 12/2015 - Ministério Saúde - Distrito Sanit.Esp.Indígena AL/SE: *Fita métrica costura, material poliéster e fibra vidro, comprimento 150, cor amarela*

Ata de Registro de Preços nº 028/2016 – Prefeitura Municipal de Alta Floresta : *Fita métrica 150 cm*

Destaca-se que, dos quatros órgãos federais e um municipal supracitados, dois são da área de educação e que, apesar da Secretaria Municipal de Educação realizar a aquisição das referidas fitas para suprir à rede de educação infantil, público distinto de Instituto Federal de Educação Tecnológica e de Universidade Federal, entende-se não haver aparente justificativa para a exigência específica de 100 mm de comprimento para a fita métrica.

6 - PLÁSTICO TRANSPARENTE	Rolo de plástico transparente com 50m de comprimento X 1,40m de largura e 0,2mm de espessura.
----------------------------------	---

As características estabelecidas pela SME para o plástico transparente podem dificultar a aquisição dentro do mercado de material escolar.

Percebe-se que apenas as duas empresas do âmbito privado fornecem bobinas de plástico transparente nas medidas em convergência com as solicitadas pela Secretaria.

Distribuidora M & B: *Plastico Mesa transparente Bobina 1.40X50mts (Espessura 0.20)*

Cikala indústria comércio distribuição brasil: *Bobinas de Plástico PVC virgem Transparente Largura 1,40 x 50 metros (Medida Linear)*

Ademais, na análise do processo nº 2015-0.061.714-4, fls 730 e 735, constatou-se que as empresas Método ABC e Nayr alegaram que o material com largura de 1,40m não seria encontrado no mercado, tendo solicitado especificações referentes ao produto, tais

como; matéria prima e marcas de referência. Essas indagações não foram respondidas pela Administração.

Não obstante a Administração possuir discricionariedade para estabelecer exigências em razão da sua necessidade concreta, o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal dispõe que as exigências devem se limitar àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, entendendo, esta equipe, ser oportuna a consulta a outros editais similares, e a observância a critérios estritamente técnicos que justifiquem a exigência de determinadas características como necessárias para o objeto que se pretende contratar.

O artigo 7º, inciso I, parágrafo 5º, da Lei nº 8.666/1993 estabelece que:

“é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório”.

Há ampla jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU no sentido de que a Administração Pública se abstenha de praticar excessos na caracterização de objetos nos seus editais.

Entende-se que, visando garantir à segurança da contratação, é preciso apurar a pertinência das exigências editalícias quanto ao objeto, pois, ninguém melhor do que o próprio empresário, que possui o conhecimento sobre sua atividade comercial, para identificar, inclusive de forma implícita, possível violação das regras legais, como foi apurado em alguns dos casos supracitados, nos quais o cotejamento entre as características do objeto licitado e as de seus próprios produtos permitiu a formulação de questionamentos que não foram adequadamente esclarecidos pela SME.

No tocante aos seis casos elencados acima, entende-se que a descrição dos bens almejados envolveu características desnecessárias ao atendimento do interesse público, seja pela falta de clareza, seja por não serem comumente encontradas no mercado e, as quais, por não serem indispensáveis, resultam em desatendimento aos princípios da impessoalidade e igualdade, previstos no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 e em consequente restrição à competitividade.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“Os servidores que realizam as atividades de especificação técnica, assim como, todas as outras atividades-meio na SME, são professores e assistentes educacionais. Devido à estrutura de cargos da Secretaria há a impossibilidade de contratação de profissionais que não sejam da rede educacional. Tal fato representa um desafio, principalmente à boa realização de atividades que demandam perfis mais técnicos ou de gestão. E foi identificada a necessidade de alinhamento entre a área pedagógica (unidade demandante) de material escolar e a área responsável pelas aquisições destes itens.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

*“(i) A Comissão Técnica de Insumos Escolares (CTIE), citada anteriormente;
(ii) Reformulação do Núcleo de Aquisição, citada anteriormente;
(iii) A SME está em processo de firmar um Acordo de Cooperação com a Empresa JR. Materiais da UFSCAR para que haja transferência de conhecimento técnico da Academia para a prática das compras públicas. Esse Acordo terá por objeto o auxílio da Secretaria na formulação de especificações técnicas de materiais escolares e uniformes.”*

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“(i) , (ii) e (iii) em andamento. Espera-se que o Acordo de Cooperação possa ser firmado no início do próximo ano, a depender da confirmação do interesse da entidade.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em análise ao pronunciamento da Unidade, houve manifestação no sentido de existir uma barreira quanto à capacitação técnica dos funcionários, que são majoritariamente da área educacional. No entanto, o fato alegado não impede que seja realizada a capacitação ou mesmo a orientação do pessoal encarregado da área de licitações.

Resta claro, ainda, que existe a necessidade de aproximação das áreas que demandam o material à área responsável pelas aquisições, a fim de que se crie uma maior troca de informações para que as efetivas necessidades existentes nas escolas sejam supridas.

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se o aprimoramento do processo de especificação técnica de materiais e uniformes escolares, cabendo à SME se abster de realizar licitação cujo objeto inclua características e especificações exclusivas que possam causar restrições desnecessárias, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, de modo a atender a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 7º, inciso I, parágrafo 5º) e de forma a ampliar a competição entre as empresas.

RECOMENDAÇÃO 2

Espera-se, de modo semelhante, que o plano de providências exposto pela SME seja obedecido, sendo criada a Comissão Técnica de Insumos Escolares e firmando acordos de cooperação. Assim, ampliar-se-á o desenvolvimento de áreas técnicas na Secretaria analisada para a criação de editais com maior participação de licitantes.

CONSTATAÇÃO 004 - Direcionamento no Pregão Eletrônico nº 06/SME/2014 pela Exigência de Item com Características muito Semelhantes ao Adquirido por Outra Prefeitura, resultando na Contratação da Mesma Empresa.

O Pregão Eletrônico nº 06/SME/2014, que gerou a Ata de Registro de Preço nº 04/SME/2014, teve como objeto a aquisição de kits de material escolar e pedagógico.

As especificações determinadas pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo para o estojo escolar, no processo licitatório citado no período anterior, foram as seguintes:

ESTOJO ESCOLAR (RECICLADO)	Possuir logomarca fornecida pela Administração em relevo; confeccionado em PET-PCR (politereftalato de etila reciclado pós-consumo) na cor verde, sem deformidades ou rebarbas; com dobradiça direta na própria peça, processo de produção injeção plástica; dimensões mínimas (fechado): 190 mm de comprimento, 62 mm de largura, 33,5 mm de altura e 2,0 mm espessura de parede, peso aproximado de 80 gramas.
-------------------------------	--

A Prefeitura Municipal de Aguaí/SP ao realizar o Pregão Presencial nº 091/2014 determinou como especificações de tal item o que se segue:

01 unidade de estojo: Confeccionado em PET-PCR (politereftalato de etila reciclado pós-consumo), na cor verde, processo de produção injeção plástica, sem deformidades ou rebarbas; com dobradiça direta na própria peça. Na parte inferior (base) deverá ser texturizada e na parte superior (tampa) polida. Possuir logomarca fornecida pela Administração, conforme desenho em anexo, aplicada em relevo (tampa). Possuir simbologia de material reciclado e CNPJ do fornecedor em alto relevo (base). Dimensões mínimas (fechado): 190 mm de comprimento, 62 mm de largura, 33,5 mm de altura e 2,0 mm espessura de parede. Peso aproximado de 80 gramas.

Percebe-se que as características dos dois itens são muito semelhantes, sendo que as dimensões mínimas foram estipuladas de maneira idêntica.

A empresa Master Indústria Comércio e Produtos Escolares Ltda venceu os lotes 04 e 06 do Pregão Eletrônico nº 06/SME/2014, os quais continham em suas composições o estojo escolar. A mesma empresa venceu o Lote 01 do Pregão Presencial nº 091/2014 realizado pela Prefeitura Municipal de Aguaí/SP, no qual estava incluso o estojo escolar.

Cabe ressaltar que existe, no mercado, uma gama de estojos com dimensões distintas, como por exemplo:

Ata de Registro de Preço nº 22/2015 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe: estojo com 22 cm de comprimento, 08 cm de largura e 03 mm de espessura.

Ata de Registro de Preço nº 161/2013 da Prefeitura Municipal de Jandaia do Sul/PR: estojo é discriminado com as dimensões de 21 cm de comprimento, 07 cm de largura e 03 mm de espessura.

Adicionalmente, evidenciou-se que há diversos estojos com medidas diferentes disponíveis no mercado.

Entende-se que os fatos relatados configuram direcionamento com consequente restrição à competitividade no certame examinado, não sendo comum que um mesmo fornecedor se logre vencedor, em licitações de diferentes entes federativos, para item

que apresenta grande diversidade de opções no mercado nacional, como é o caso do estojo escolar.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“Conforme indicado no item 3, os servidores que realizam as atividades de especificação técnica, assim como todas as outras atividades-meio na SME, são professores e assistentes educacionais. Devido à estrutura de cargos da Secretaria, há a impossibilidade de contratação de profissionais que não sejam da rede educacional. Esse fato representa um desafio, principalmente à boa realização de atividades que demandam perfis mais técnicos ou de gestão. Entendemos que a adoção de especificações técnicas de outros entes em licitações que foram bem sucedidas é um reflexo dessa situação.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“Conforme subitens (i) e (ii) do item 3.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“Conforme subitens (i) e (ii) do item 3.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Analisando o pronunciamento da Unidade, a equipe de auditoria conclui que, em conformidade com a manifestação, as especificações técnicas bem sucedidas devem, de fato, serem utilizadas como exemplo e possivelmente adotadas para a realização de um novo edital.

Contudo, referente ao item específico apresentado na constatação (estojo escolar), não procede a alegação de que se trata de uma especificação exemplar, visto que as características exigidas não obedecem a um padrão comumente encontrado no mercado, diminuindo o número de possíveis fornecedores do produto e causando restrição na competitividade do certame.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à SME, nas suas licitações futuras, a utilização de características claras e objetivas para os itens almejados, de modo a atender especificações que sejam comumente observadas no mercado e possibilitem maior participação de competidores na licitação.

CONSTATAÇÃO 005 - Restrição à Competitividade nos Pregões Eletrônicos nºs 24/SME/2013, 06/SME/2014 e 47/SME/2014 por Condicionar a Participação das Licitantes à apresentação de Amostra.

Nos editais dos Pregões nºs 24/SME/2012, 06/SME/2014 e 47/SME/2014, foi prevista, na cláusula 2.12, a exigência da apresentação das amostras de cada kit para todas as empresas interessadas em participar dos certames.

Ainda na cláusula 2.12.1, a participação da empresa ficou condicionada à entrega das amostras, conforme previsto no item citado anteriormente. Se, porventura, a empresa melhor classificada não tivesse entregado as amostras no dia pré-definido em edital, teria sido desclassificada e ficaria sujeita às penalidades cabíveis.

Ao se exigir a apresentação de amostras de todos os licitantes que quisessem participar do certame, antes do início da sessão eletrônica de lances, pode se desestimular a participação de algumas empresas no processo licitatório, pois, mesmo não se logrando vencedoras no certame, terão de arcar o ônus financeiro da confecção de amostras.

Dessa maneira, sugere-se ter ocorrido restrição à competitividade da licitação, já que pode ter havido favorecimento às empresas com maior capacidade financeira, capazes de suportar os gastos com as amostras produzidas, mesmo perdendo o referido certame.

Não obstante a SME não ter exigido estampa do logotipo da Secretaria Municipal de Educação nos uniformes e materiais das amostras, resta configurado o ônus para as empresas, haja vista a necessidade de se confeccionar, para fins de amostra, produtos que nunca foram fornecidos por potenciais licitantes.

O Tribunal de Contas da União – TCU possui ampla jurisprudência corroborando com o entendimento da equipe quanto à inadequação em se exigir apresentação de amostra como condição de participação em licitação, cabendo destacar o Acórdão TCU nº 3269/2012 - Plenário, conforme decisão que segue:

“ 5. Item da oitava: **exigência de amostras de todas as licitantes, sob pena de vedação da participação das licitantes no pregão, o que contraria jurisprudência consolidada do TCU no sentido de que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar** e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório ([Acórdãos 1.291/2011-TCU-Plenário](#), 2.780/2011-TCU-2ª Câmara, 4.278/2009-TCU-1ª Câmara, 1.332/2007-TCU-Plenário, 3.130/2007-TCU-1ª Câmara e [3.395/2007-1ª Câmara](#)).
[...]

5.2. Análise da resposta de oitava:

5.2.1. Conforme já exposto na instrução inicial e reconhecido pela Assessoria Jurídica da SME/PMSP, a jurisprudência consolidada do TCU é no sentido de que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório ([Acórdãos 1.291/2011-TCU-Plenário](#), 2.780/2011-TCU-2ª Câmara, 4.278/2009-TCU-1ª Câmara, 1.332/2007-TCU-Plenário, 3.130/2007-TCU-1ª Câmara e [3.395/2007-1ª Câmara](#)).

5.2.2. Conforme o Sumário do 1.113/2008-TCU-Plenário, proferido em processo de representação acerca de supostas irregularidades em pregão presencial realizado pelo Gabinete do Comandante do Exército, para Sistema de Registro de Preços:

A exigência de amostras a todos os licitantes, na fase de habilitação ou de classificação, **além de ser ilegal**, pode **impor ônus excessivo aos licitantes, encarecer o custo** de participação na licitação e **desestimular** a presença de potenciais interessados.

5.2.3. Apesar de a amostra de sucos e néctares não onerar as licitantes do ponto de vista do custo das amostras, que é baixo, é certo que tal exigência **restringe indevidamente a competitividade**, pois reduz a participação de potenciais interessados, tendo em vista que podem eles estar localizados em cidades próximas a São Paulo ou em outros Estados e, para estes, haveria um ônus maior no envio de representante para apresentar amostra, quando sequer sabem se sua proposta será classificada em primeiro lugar.

5.2.4. Quanto a sopesar a celeridade que a exigência prévia de amostras de todas as licitantes possibilita em relação à **ampliação da competitividade que a exigência de amostra apenas das licitantes melhores classificadas**, em ordem de classificação, favorece, conforme jurisprudência do TCU, **este Tribunal se decidiu por privilegiar a segunda**.

5.2.5. Nem poderia ser diferente, pois **a Administração deve planejar a licitação com antecedência**, de forma a atender com folga a todas as fases necessárias para sua conclusão e a não incorrer em riscos de interrupção de fornecimento, considerando a possibilidade de vir a ter que analisar as amostras de mais de uma licitante, no caso de não aprovar a amostra da primeira colocada, não havendo necessidade de procedimento célere, desde que a Administração planeje adequadamente suas licitações.

5.2.6. O fato de a licitação visar à aquisição de produto para merenda escolar não justifica a exigência do produto de todas as licitantes, pois esse cuidado só é necessário no caso da(s) licitante(s) a ser(em) contratada(s) .
[ACÓRDÃO]

9.3. determinar ao Departamento da Merenda Escolar/SME/PMSP, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, caso opte por realizar nova licitação em substituição ao Pregão Presencial para Registro de Preços nº 20/SME/DME/2012: [...]

9.3.4. observe que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório ([Acórdãos 1.291/2011-TCU-Plenário](#), [2.780/2011-TCU-2ª Câmara](#), [4.278/2009-TCU-1ª Câmara](#), [1.332/2007-TCU-Plenário](#), [3.130/2007-TCU-1ª Câmara](#) e [3.395/2007-1ª Câmara](#))” (Grifo nosso)

No caso concreto, a faculdade de se exigir a apresentação de amostras de kits de uniformes e materiais escolares é pertinente e importante, uma vez que permite a verificação oportuna e tempestiva quanto à qualidade de itens importantes para a rede educacional do Município, alternativa mais eficaz que conferi-los somente na fase de execução do contrato, cuja eventual detecção de inconformidade, por parte da SME, ensejaria, como solução provável, procedimento mais moroso e custoso, qual seja; a realização de novo procedimento licitatório.

No entanto, visando à atuação em conformidade com a supracitada jurisprudência da Egrégia Corte de Contas da União, poder-se-ia exigir, das empresas, a entrega das amostras apenas na fase de classificação das propostas, antes da conferência dos documentos de habilitação, assim como solicitar a disponibilização de amostras somente ao licitante classificado, provisoriamente, em primeiro lugar.

Eventual desclassificação da amostra apresentada ou falha na sua apresentação, dentro do prazo estipulado, ensejaria a evocação do licitante classificado em segundo lugar para disponibilização das suas amostras.

Ainda, outro aspecto preocupante possivelmente originado da exigência quanto à apresentação de amostras como condição à participação no certame, é a viabilidade do encontro entre as empresas interessadas, antes da ocorrência da sessão eletrônica, possibilitando conluio entre as mesmas e, conseqüentemente, eliminando uma das importantes características positivas do pregão eletrônico.

Cumprе salientar que o Decreto Municipal nº 54.102/2013, que dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de licitação na modalidade pregão, teve, como um dos objetivos, o de coibir eventuais conluios que ocorriam nos pregões presenciais realizadas pela Prefeitura.

Sendo assim, entende-se que houve inadequação em se exigir, de todas as licitantes, apresentação de amostra como condição de participação em licitação, pois além de poder ter desestimulado a participação no certame, permitido conluio entre os licitantes e restringido a competitividade, representa prática vedada à Administração Pública consoante ampla jurisprudência da Egrégia Corte de Contas.

Esta situação demonstra que poderia ser interessante a adoção da exigência de entrega de amostras somente do licitante melhor classificado provisoriamente, de modo a evitar um possível conluio entre as licitantes.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“Esta era a prática adotada na Secretaria de Educação e em outros órgãos públicos. O procedimento foi revisto a partir do momento em que a interpretação sobre possível restrição à competitividade foi manifestada pelos órgãos de controle.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“No edital publicado de 2016 tanto para uniformes escolares quanto para material escolar, as amostras foram exigidas apenas para as 3 melhores classificadas na negociação conforme indicação da Assessoria Jurídica da Pasta. O procedimento está sendo estabelecido como a prática padrão para estas licitações.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“Já foi implementada em 2016 e deve ser implementada continuamente.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Ao envidar esforços para ajustar, já em 2016, os procedimentos inerentes à exigência e avaliação de amostras de produtos escolares, a SME demonstra interesse no aperfeiçoamento do seu processo de compras.

A equipe de auditoria entende que as medidas anunciadas pela SME tendem a aprimorar suas contratações, adequando-as à jurisprudência e impedindo a reincidência de falhas como a apontada acima.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à SME tornar prática padrão, em suas licitações vindouras, o procedimento implementado que reduz a exigência de amostras apenas para os três melhores classificados. Desse modo, minimizar-se-á a possibilidade de restrição à competitividade no certame.

CONSTATAÇÃO 006 - Restrição à Competitividade no Pregão Eletrônico nº 24/2013 devido a Descumprimento de Exigências Editalícias.

Similarmente à constatação anterior a respeito da restrição da competitividade, notou-se que, especialmente no processo relacionado aos uniformes escolares, os exames realizados nas amostras fornecidas pelo licitante vencedor encontraram diversas desconformidades em relação ao edital.

Os testes foram realizados pelo SENAI, órgão que apresenta qualificação para a referida análise e que expõe, em seus relatórios finais, uma avaliação quanto a não conformidade de alguns itens fornecidos pela empresa vencedora. Avaliaram-se todas as peças do uniforme, exceto o tênis, concluindo-se que elas não obedeceram à totalidade de exigências discriminadas no respectivo edital.

Conforme a avaliação da entidade supracitada, emitiu-se uma nota para cada uma das seguintes peças avaliadas: Blusão de Moletom Escolar Unissex, Jaqueta Escolar Unissex, Calça Escolar Unissex, Bermuda Escolar Unissex, Camiseta Escolar Unissex e Meia Escolar Unissex. A nota apresenta o seguinte texto:

“Os itens foram avaliados conforme especificação, peça apresenta itens não conforme que devem ser avaliados de acordo com o grau de importância definido pela empresa.”

Contudo, em análise posterior realizada pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção - ABIT, foram declaradas irrelevantes as discrepâncias observadas, alegando que tais inconformidades não alterariam a qualidade final do produto.

A manifestação da ABIT sugere que o edital traz requisitos irrelevantes para a determinação da qualidade do produto e que, portanto, não deveriam ser exigidos. A apresentação de especificações complexas, no edital/termo de referência, para os produtos almejados, pode restringir o número de empresas capazes de apresentar proposta.

Em suma, ao se exigir, no edital, especificidades que, posteriormente, são consideradas desnecessárias, obsta-se a participação de fornecedores que não se consideravam capazes, no momento, a participar do certame, pela incapacidade de produzir o bem com a exigida e, possivelmente, excessiva complexidade.

Dessa maneira, caso o edital apresentasse caracterização mais clara e objetiva dos produtos que visava adquirir, seria possível a ampliação do número de concorrentes na licitação. O caráter competitivo é essencial na busca das propostas mais vantajosas à Administração Municipal e, conseqüentemente, na garantia da almejada eficiência dos gastos públicos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“Conforme apontado em itens anteriores, é flagrante a insuficiência de quadros técnicos para a realização de atividades de especificação técnica. Para suprir tais deficiências, a SME tem, historicamente, feito uso de Acordos Técnicos de Cooperação. Esse é o caso da aquisição de uniformes, que conta com a parceria da Associação Brasileira da Indústria Têxtil – ABIT, por meio de Acordo de Cooperação Técnica, para a realização de especificações técnicas e emissão de pareceres técnicos condizentes com as práticas de mercado.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“Apesar da existência deste Acordo, foram identificadas internamente durante a reestruturação do Núcleo de Uniformes, Material Escolar e Logística necessidades de melhoria nas especificações técnicas de uniformes.

(i) Foram realizadas algumas reuniões com as áreas técnicas da IBTEC (instituto de calçados) e da própria ABIT, para que a nova área da Secretaria responsável pelo processo tivesse condições de fazer avaliações mais técnicas.

(ii) Foi realizada uma Audiência Pública 002/SME/2016 em 06 de setembro de 2016. A Audiência teve como objetivo dialogar com a sociedade e o mercado de produção têxtil para promover a melhoria das especificações técnicas. De fato, surgiram diversas contribuições relevantes.

(iii) A SME está em processo de firmar um Acordo de Cooperação com a Empresa JR. Materiais da UFSCAR para que haja transferência de conhecimento técnico, conforme especificado acima.

(iv) As especificações do edital de uniformes - Pregão 73/SME/2016 - já foram aprimoradas e isso está se refletindo na condução do processo licitatório. Houve mais empresas participando do certame e os preços até o presente momento da negociação estão vantajosos para a Administração.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“(i) e (ii) já ocorreram e (iii) está em processo. Espera-se que o Acordo de Cooperação possa ser firmado no início do próximo ano, a depender da confirmação do interesse da entidade;”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria entende que as considerações da unidade demonstram seu interesse no aperfeiçoamento dos processos e no fortalecimento dos controles, cujas medidas, se adequadamente implementadas, podem vir a evitar a reincidência de falhas

como a apontada acima, aumentando a competitividade dos seus certames e possibilitando propostas mais vantajosas para a Administração Municipal.

Cabe ressaltar que se espera que as ações listadas no plano de providência resultem no aprimoramento do processo de caracterização do objeto, resultando em definições claras e objetivas, de modo que especificações desnecessariamente complexas não restrinjam a competitividade.

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se à SME que se abstenha de exigir, em seus editais vindouros, objetos com especificidades excessivamente complexas e, possivelmente, desnecessárias, por ensejarem em restrição à competitividade e dificultarem a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Municipal.

RECOMENDAÇÃO 2

Recomenda-se também, conforme o plano de providências anunciado pela unidade, a busca por Acordos de Cooperação Técnica, que possam agregar conhecimento ao órgão, além de programas de treinamento para capacitação técnica dos servidores envolvidos nos processos de especificações técnicas dos materiais a serem licitados.

CONSTATAÇÃO 007 - Baixa Confiabilidade na Metodologia de Pesquisa de Preços dos Pregões Eletrônicos nºs 24/2013, 06/2014, 47/2014 e 15/2016.

Foi analisada a metodologia das pesquisas de preços utilizada nas licitações referentes à aquisição de materiais e de uniformes escolares. Percebeu-se que, nos diversos contratos estabelecidos pela SME, o método de pesquisa priorizado é a consulta direta ao mercado, visto que a Secretaria em questão envia, diretamente aos fornecedores, proposta para a cotação de preços. Conforme Decreto Municipal nº 44.279/2003 e subseqüentes atualizações, que norteia a pesquisa de preços para aquisição de bens no domínio público:

“Art. 4º A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral consistirá em consulta ao banco de preços de referência mantido pela Prefeitura.

§ 1º Na hipótese de inexistência do bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar no banco de preços de referência mantido pela Prefeitura, bem como na hipótese de incompatibilidade de sua especificação técnica com aquela que serve de base para a composição do banco, desde que devidamente caracterizadas, fica autorizada a utilização dos seguintes parâmetros para a realização da pesquisa de preços:

I - pesquisa publicada por instituição renomada na formação de preços, inclusive por meio eletrônico, desde que contenha a data e hora de acesso;

II - bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública;

III - contratações similares de entes públicos, em execução; ou

IV – múltiplas consultas diretas ao mercado.”

Observa-se que a Administração Pública Municipal reconhece que a consulta direta ao mercado, ou seja, o contato direto com o fornecedor, é uma das opções para a obtenção do preço de referência nas licitações. No entanto, o fornecedor apresenta, neste caso,

grande poder de negociação, sendo que seu primeiro preço cotado é utilizado como a base mínima para preço a ser pago pelo bem a adquirir.

Sendo assim, a primeira oferta do fornecedor, que em situações do mercado privado seria a oferta de base máxima para se negociar um menor preço, é o valor aceito como referência para as compras públicas.

Considerando a posição do fornecedor, é corriqueira a situação na qual se realiza a primeira oferta com um valor mais alto a fim de que o preço final seja negociado. Existe, na grande maioria dos casos, uma margem negociável dentro do preço estabelecido pela empresa fornecedora. Contudo, essa margem de negociação é desconsiderada quando a Administração Pública toma como referência o primeiro preço ofertado pela empresa consultada.

Não se questiona a legalidade na metodologia de pesquisa de preços realizada pela SME, mas a existência de razoabilidade nas medidas adotadas dentro desse processo, considerando que esse método de pesquisa pode apresentar grande ineficiência devido à possível privação do poder de negociação da Administração Municipal.

Em pesquisa realizada pela equipe de auditoria, observou-se que outros métodos de pesquisa, inclusive alguns dos recomendados pelo Decreto Municipal nº 44.279/2003, puderam ser facilmente utilizados para encontrar o preço da aquisição de bens similares no mercado. Embora os produtos almejados pelos certames em epígrafe possuam certas especificações trazidas no edital, deve-se atentar para o fato de que podem ser comumente encontrados no mercado e não apresentam grande complexidade, considerando tanto os kits de materiais, quanto os uniformes escolares.

Cumprе salientar que a pesquisa de preços realizada pela equipe foi baseada majoritariamente em contratações similares de outros entes públicos e sítios eletrônicos de instituições renomadas. Para encontrar diferentes cotações de produtos similares aos requisitados nas contratações de kits de materiais e uniformes escolares examinados, foram consultadas outras atas registradas por entes de diferentes esferas públicas, contratações pontuais da administração pública e sites de instituições privadas.

Em essência, o procedimento de busca realizado pela equipe pôde demonstrar que existe a possibilidade de obtenção de preços de referência de maior confiabilidade, cujas fontes estão de acordo com o preconizado pela legislação atualizada.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“Esta Secretaria já identificou os problemas relatados e tem buscado soluções para a melhoria da metodologia adotada pelo setor de Pesquisa de Mercado. De fato, estamos plenamente de acordo com o diagnóstico de que, embora não seja uma prática irregular, nos termos do Decreto Municipal nº 44.279/2003, a alternativa de consulta direta ao mercado não representa a solução mais adequada ao máximo interesse público.

Parte dos problemas destacados com relação à Pesquisa de Mercado, no entanto, advém antes mesmo da realização da Pesquisa. Como relatado anteriormente,

o Núcleo de Aquisição, que deveria organizar uma “Inteligência de Compras” na SME, vinha historicamente fazendo atividades formais de abertura de requisição de compras, sem qualquer revisão das especificações das áreas demandantes ou mesmo checagem da compatibilidade das demandas com a realidade do Mercado.

Também foi identificado como gargalo o fato de que, devido aos erros de especificação ou à lentidão no trâmite dos processos, muitas das pesquisas tinham que ser refeitas para prosseguimento do processo licitatório. A repetição das pesquisas, como requisito formal do processo, geram diversas consequências insidiosas para a atividade: há, por exemplo, o risco de criação de vínculos dos agentes públicos com os principais fornecedores, devido ao intenso contato que deve ser feito para esclarecimento de dúvidas e insistência para obter orçamentos.

Embora tenha havido esforço em aumentar o número de fornecedores que apresentam propostas, nota-se que há reincidência de um mesmo grupo de empresas que atendem à solicitação, gerando preocupante círculo vicioso. Nota-se, ainda, que as empresas que não apresentam propostas têm dificuldade em compreender o funcionamento do processo licitatório, e se veem desestimuladas a participar do certamente.

Além do baixo estímulo devido à complexidade burocrática, há outros entraves que resultam em baixa participação. Como as compras da SME costumam abranger grandes volumes e condições específicas de entrega (montagem de kits e distribuição descentralizada) muitas empresas parecem avaliar que não obteriam vantagem ou teriam capacidade para essa participação.

A recente legislação que fomenta a inclusão das Micro e Pequenas Empresas (MPE) nos processos de compras públicas certamente pode ser vista como avanço; no entanto, sem real estímulo para o setor do ponto de vista da política pública mais abrangente no município, vemos com preocupação indícios de que as grandes empresas com experiência em processos licitatórios começam a se organizar para concorrer com “braços” de figuras jurídicas de MPE para obter também essa fatia de Mercado.

Para explorar outros caminhos de contratações e criar inteligência e conhecimento na área de Mercado, seria preciso fortalecer as capacidades institucionais no tema. Há grande dificuldade em contratar profissionais qualificados no tema e, ao mesmo tempo, que sejam de carreira do magistério – requisito para assumir os cargos comissionados disponíveis na SME. A chegada de gestores públicos, a articulação com a Controladoria e a contratação pontual de trabalhos de consultoria e formação têm sido perseguidas como solução, como elencaremos no próximo tópico.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“(i) Curso da FIPE para formação de preços para funcionários do setor de Pesquisa de Mercado e Aquisição.

(ii) Reformulação do Núcleo de Aquisição, com reforço de atribuições para a melhoria de especificações técnicas, a partir da Portaria de Reorganização da SME.

(ii) O item detalhado anteriormente também atende a este tópico: A SME-COCIN está realizando o mapeamento de processos da Divisão de Licitação, por meio de consultoria PRODOC/UNESCO, e vai elaborar um Plano de Melhorias detalhado em conjunto com os gestores das áreas. Também por meio de edital PRODOC/UNESCO, a SME-COAD contratou consultor com experiência em controle interno que vai se dedicar a aprimorar os processos de especificação técnica e elaboração de termos de referência do setor.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“(i) curso realizado em 01/12/2016; COAD organizará workshop para multiplicação do conhecimento aos outros funcionários do setor ainda neste mês.

(ii) a Portaria foi elaborada e deve ser publicada nos próximos dias.

(iii) já teve início e deve ser concluído no primeiro trimestre de 2017 (anexo, primeiro produto entregue com planejamento da consultoria e detalhamento do cronograma).”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria entende que as considerações da unidade demonstram seu interesse no aperfeiçoamento dos processos e no fortalecimento dos controles, cujas medidas, se adequadamente implementadas, podem vir a evitar a reincidência de falhas como a apontada acima e possibilitar relevante economia aos Cofres Municipais.

Cabe ressaltar que se espera que as ações listadas no plano de providências resultem no aprimoramento do processo de pesquisa de preço, diminuindo a influência dos fornecedores gerada pela consulta direta e ampliando a utilização de outros métodos de pesquisa.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à SME, nos vindouros processos para aquisição de materiais, a priorização de outros métodos de pesquisa prévia de preços, evitando a consulta direta ao fornecedor e priorizando as demais opções elencadas Decreto Municipal nº 44.279/2003, de modo a diminuir a capacidade das empresas de influência sobre o preço de referência para as compras.

CONSTATAÇÃO 008 - Falta de Confiabilidade nas Cotações devido à Falta de Diversificação de Empresas na Pesquisa de Preço dos Pregões Eletrônicos nºs 24/2013, 06/2014 e 47/2014.

Por meio de análise dos processos de licitação referentes aos Pregões Eletrônicos nºs 24/2013, 06/2014, 47/2014 e 15/2016, observou-se que a Secretaria Municipal de Educação obedeceu ao seguinte padrão nas suas pesquisas de preços para compra de material escolar: Conforme suportado pela legislação atual, foram enviadas mensagens de e-mail, solicitando cotações de preços, para uma gama de empresas.

De acordo com o Decreto Municipal nº 44.279/2003 e subsequentes atualizações, para a realização do registro de uma ata de registro de preços, faz-se, primeiramente, pesquisa de preço no intuito de estabelecer um preço base para a licitação e, posteriormente, após a finalização do processo licitatório e previamente ao registro da ARP, realiza-se nova pesquisa visando comparar os preços apresentados pelo licitante vencedor aos praticados, no momento, no mercado.

Tendo-se conhecimento de tal procedimento para a contratação, foi realizado exame detalhado sobre as cotações efetuadas para os casos em tela, abrangendo tanto as anteriores às licitações, quanto as que visaram embasar as respectivas contratações.

No tocante às licitações (pregões eletrônicos), foram estudadas as seis pesquisas de preço realizadas, conforme tabela abaixo:

Tabela V – Participação das Empresas na Pesquisa de Preços

Empresa	Frequência	P.E nº 06/2014		P.E nº 24/2013		P.E nº 47/2014	
		Participação na Cotação		Participação na Cotação		Participação na Cotação	
		Prévia	Preços da Ata	Prévia	Preços da Ata	Prévia	Preços da Ata
Bignardi	1/6	sim					
Brasilpama	2/6	sim				sim	
Foroni	2/6	sim					sim
Planeta Educacional	3/6		sim		sim		sim
LT Global	2/6		sim			sim	
Phyra	1/6		sim				
Dimatex	1/6			sim			
Douat Textil	1/6			sim			
Nilcatex	2/6			sim		sim	
Brink Mobil	2/6			sim		sim	
Nayr	1/6			sim			
Inovatt	2/6				sim		sim
Feruma	1/6				sim		
Master	1/6					sim	
Brasilsul	1/6					sim	

Tabela V: Frequência de participação das empresas nas pesquisas de preço

Conforme tabela acima, é possível verificar que, dentre as 15 empresas que participaram das cotações, algumas realizaram com maior frequência a cotação prévia de preços. Cabe destacar, inclusive, que a empresa Brasilpama, cujas cotações serviram como referência para a definição do preço base no Pregão Eletrônico 06/2014, não participou na fase de lances, porém integrou o consórcio vencedor desta mesma licitação. Ainda, dentre as três empresas pesquisadas, a Brasilpama apresentou a cotação de maior valor.

Dessa forma, a situação descrita acima possibilita um direcionamento do preço final para um valor superior ao preço real do mercado.

Seguindo a análise da tabela, nota-se que a empresa Planeta Educacional também participou em grande parte das cotações requeridas pela Secretaria Municipal da Educação; todavia, de maneira incomum, tem-se que esta empresa não participou de nenhuma das licitações em questão.

Considerando o restrito número de cotações de empresas para a determinação dos preços base para os itens da licitação, já que na maioria das pesquisas realizadas foi utilizada a quantia mínima legalmente exigida de três empresas, pode-se confirmar que é relevante o poder de cada fornecedor dentro dessa determinação do preço base. Cada uma das empresas tem a representatividade de um terço na construção da média considerada como preço de referência, sendo que tal fato demonstra a significativa influência que, utilizando um pequeno quantitativo de cotações, os fornecedores têm sobre este preço.

De certo modo, o poder de influência destes fornecedores pode causar efeitos que impactam negativamente a futura compra de materiais e uniformes. Com um preço mínimo consideravelmente alto, as compras, que envolvem grande volume, como nos casos de uniformes e materiais para o Município de São Paulo, podem consumir uma vasta parcela do orçamento, enquanto que, na mesma proporção, relevante economia poderia ser gerada a favor dos cofres municipais com itens a preços menores.

Entende-se que quanto maior o número de preços utilizados, menor será o poder de cada fornecedor para controlar o preço final tomado como referência e, desse modo, menor a chance de ser utilizado um preço fora dos padrões para a Ata de Registro de Preço.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“Além das dificuldades relatadas no item anterior, havia um entendimento equivocado no Núcleo de Pesquisa de Mercado com relação à instrução de Processos Administrativos, de que os pedidos de cotação não atendidos pelas empresas durante a fase de Pesquisa não deveriam ser juntados ao processo. Tal entendimento foi identificado e durante Apresentação da CGM na SME (em 25/10/16) sobre orientações para a realização de Pesquisa de Preços na PMSP a área foi orientada a incluir no PA todos os pedidos de cotações realizados, mesmo aqueles frustrados. A prática adotada anteriormente faz com que a pesquisa presente no processo não reflita a variedade de empresas que foi consultada e que se recusou a fornecer uma cotação.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“(i) Orientar o Núcleo de Pesquisa de Mercado para que instrua no Processo Administrativo todas as tentativas de cotação com fornecedores, incluindo as tentativas frustradas;

(ii) Fomentar na área a utilização das outras fontes de pesquisa de mercado permitidas pelo Decreto Municipal nº 56.818 de 2016. Inclusive no processo de aquisição de materiais de 2016 essa orientação já foi passada e a área usou como referência atas de outros entes para a formação de preços de referência de material escolar;

(iii) Já citada anteriormente, a criação da Comissão Técnica de Insumos Escolares (CTIE) por meio da Portaria SME Nº 7.169, de 18 de outubro de 2016, também visou aprimorar a articulação entre as áreas de compras e pedagógicas.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“(i) Implementação em andamento (ii) e (iii) devem ser processos contínuos.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Apesar de respeitar a legislação atual, conforme apontado anteriormente, a realização da pesquisa com apenas três fornecedores, ou seja, o mínimo determinado legalmente, impacta negativamente o preço base tomado como referência na licitação, de modo que se fortalecem os poderes das empresas consultadas, em detrimento da capacidade de negociação da Administração Pública.

RECOMENDAÇÃO

A equipe de auditoria recomenda, primeiramente, o fomento da utilização de outras fontes de pesquisa de mercado em conformidade com a legislação atual. No caso de utilização de consultas diretas aos fornecedores para formação do preço de referência para a licitação, sugere-se a ampliação da busca de empresas, a fim de diminuir o poder de influência em relação ao preço final de cada uma das empresas consultadas.

CONSTATAÇÃO 009 - Falta de Confiabilidade nas Pesquisas de Mercado para os Materiais oriundos do Contrato nº 52/SME/2015.

Por meio de amostragem, selecionou-se e examinou-se um dos itens de maior representatividade adquiridos mediante Contrato nº 52/SME/2015. O item rolo transparente, cujo custo foi de, aproximadamente, R\$ 2.500.000,00, representa mais de vinte por cento do montante total do contrato em tela.

Conforme informações constantes do processo SEI nº 2014-0.039.765-7, verificam-se variações significativas ao se comparar os preços cotados previamente ao Pregão Eletrônico com os registrados na Ata de RP nº 04/SME/2014, tendo-se como diferença máxima o valor de R\$ 2.277.124,80, conforme tabela abaixo.

Tabela VI – Variação na cotação de preços para o item Rolo Transparente

	Empresas (lote 2)	Valor Unitário	Data da Cotação	Valor Total no Contrato (5.792 unidades)	Diferença entre a Pesquisa de Preços com os Preços da Detentora da Ata
Pesquisa de Preços para Referências no Pregão	- Bignardi	R\$ 53,82	08/05/2014	R\$ 311.725,44	- R\$ 2.245.152,96
	- Foroni	R\$ 48,30	12/05/2014	R\$ 279.753,60	- R\$ 2.277.124,80
	- Brasilpama	R\$ 189,00	12/05/2014	R\$ 1.084.688,00	- R\$ 1.472.190,40
Preços da Detentora da Ata (Master)		R\$ 441,45	19/05/2014	R\$ 2.556.878,40	R\$ 0,00
Pesquisa de Preços para Contratação da Ata	- Planeta Educacional	R\$ 779,35	06/04/2015	R\$ 4.512.315,52	R\$ 1.955.437,12
	- Lt Global	R\$ 785,05	15/04/2015	R\$ 4.547.009,60	R\$ 1.990.131,20
	- Phyra	R\$ 799,06	27/05/2015	R\$ 4.628.155,52	R\$ 2.071.277,12

Tabela VI: Variação na cotação de preços para o item Rolo Transparente

Diante do exposto, pode-se observar que, no tocante a um único item do kit (rolo transparente), a Administração Pública poderia economizar R\$ 2.277.124,80 se o adquirisse pelo valor mais vantajoso proposto na fase de pesquisa de preços.

Além disso, verifica-se que, na pesquisa de mercado realizada para avaliar a vantajosidade na contratação da Ata RP nº 04/SME/2014, a qual ocorreu apenas cerca de um ano após a pesquisa para o pregão, os preços apresentados foram muito superiores aos registrados na citada ata, chegando à diferença máxima de R\$ 2.071.277,12. Levando-se em consideração o período de um ano, percebe-se uma discrepância de aproximadamente R\$ 4.348.400,00, aparentemente injustificável, entre as duas pesquisas de preço realizadas.

Tanto a pesquisa de preços realizada para embasamento do Pregão nº 06/SME/2014, quanto à realizada para confirmar a vantagem da utilização da Ata de RP nº 04/SME/2014, apresentaram inconsistências:

Considerando que duas empresas (Foroni e Bignardi) haviam orçado preços inferiores para a pesquisa prévia ao pregão supracitado, não se encontrou justificativa para o fato de a SME, na avaliação sobre a vantajosidade da adesão à ata citada, optar por cotar com outras três empresas (Planeta Educacional, LT Global e Phyrá), em detrimento daquelas com propostas mais vantajosas, anteriormente cotadas.

Entende-se que as discrepâncias e inconsistências encontradas nos procedimentos de cotação de preços realizados pela SME, nos casos acima, configuram falta de confiabilidade das pesquisas de mercado e fragilidades nos controles da Secretaria.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“Conforme item 2 - A comparação de preços de itens avulsos, conforme realizada pela auditoria, não permite uma aferição real de uma contratação de um kit de material escolar completo. No mais, reiteramos os pontos levantados sobre o aprimoramento das metodologias de pesquisa de mercado dos tópicos acima.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria reitera as fragilidades e inconsistências constatadas na fase de pesquisa de preços e entende que a SME falhou na pesquisa de preços para contratação da Ata de RP nº 04/SME/2014, solicitando, sem justificativa, cotações de empresas cujos valores se mostraram muito superiores às referências que a SME já possuía.

Ou seja, a ausência de um exame mais criterioso por parte da SME ensejou em referência de preços superior a que seria possível se fossem consultadas as mesmas empresas do ano anterior e se fossem apresentados preços similares cuja majoração fosse compatível com os índices econômicos da época.

RECOMENDAÇÃO

Idem recomendação do Item 2.

CONSTATAÇÃO 010 - Ausência de Transparência nas Respostas de Empresas durante o Processo de Pesquisa de Preço para determinação do Preço Base dos Itens objeto dos Pregões Eletrônicos nºs 24/SME/2013, 06/ SME/2014, 47/SME/2014 e 15/SME/2016.

Análise detalhada sobre o processo de pesquisa de preço da Secretaria Municipal da Educação constatou que não foram registrados os e-mails com respostas negativas das empresas que decidiram não participar da cotação dos itens para a licitação.

Não obstante a SME não poder obrigar que as empresas, às quais foram direcionados os e-mails, os respondam com suas respectivas cotações, não foram encontrados, dentre os processos/documentos fornecidos pela SME, conforme procedimento verificado em outras unidades auditadas pela Controladoria Geral do Município, quaisquer e-mails contendo respostas negativas de empresas que decidiram, por alguma razão, não enviar as cotações para precificação.

A omissão de tais respostas prejudica, de certo modo, a transparência do processo licitatório. As respostas negativas auxiliam a verificação da legitimidade da pesquisa como um todo, especialmente quando se utiliza do método de múltiplas consultas diretas ao mercado, visto que, quanto maior o número de respostas, mais transparente se torna toda a licitação.

Adicionalmente, somada à falta de transparência supracitada, tem-se que a utilização de apenas três cotações para a criação do preço base, reduz ainda mais a confiabilidade da pesquisa de preços. Entende-se que, quando evidenciados todos os e-mails de respostas das empresas, mesmo que negativas, reduz-se o risco de omissão de informações a respeito dos fornecedores.

Desse modo, entende-se que as fragilidades apontadas acima, relacionadas à pesquisa de preços, impactam prejudicialmente o cumprimento do princípio constitucional da publicidade, dificultando que o processo de determinação do preço base dos itens, seja de materiais ou de uniformes escolares, possa ser o mais transparente e confiável possível.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“Conforme item 8, havia um entendimento equivocado no Núcleo de Pesquisa de Mercado com relação à instrução de Processos Administrativos, de que os pedidos de cotação não atendidos pelas empresas durante a fase de Pesquisa não deveriam ser juntados ao processo. Tal entendimento foi identificado e durante Apresentação da CGM na SME (em 25/10/16) sobre orientações para a realização de Pesquisa de Preços na PMSP a área foi orientada a incluir no PA todos os pedidos de cotações realizados, mesmo aqueles frustrados. A prática adotada anteriormente faz com que a pesquisa presente no processo não reflita a variedade de empresas que foi consultada e que se recusou a fornecer uma cotação.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“(i) Orientar o Núcleo de Pesquisa de Mercado para que instrua no Processo Administrativo todas as tentativas de cotação com fornecedores, incluindo as tentativas frustradas;

(ii) Fomentar na área a utilização das outras fontes de pesquisa de mercado permitidas pelo Decreto Municipal nº 56.818 de 2016. Inclusive no processo de aquisição de materiais de 2016 essa orientação já foi passada e a área usou como referência atas de outros entes para a formação de preços de referência de material escolar.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

(i) Já em andamento, (ii) deve ser um processo contínuo.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A despeito das orientações anunciadas pela unidade e as indicações dos novos procedimentos no processo de aquisição de materiais, a equipe de auditoria corrobora com as medidas a serem adotadas, ressaltando a importância da adequada implementação e continuidade das políticas de transparência e eficiência como forma de sanar as fragilidades.

RECOMENDAÇÃO

Visando ao atendimento dos princípios da publicidade e eficiência, recomenda-se que o plano de providências anunciado seja utilizado como procedimento padrão por esta Secretaria, garantindo que os processos vindouros sejam instruídos com todas as tentativas de cotação com fornecedores, incluindo as tentativas frustradas e priorizando, nas pesquisas prévias para referência de preços, os métodos de pesquisa previstos no §1º e incisos I, II e III do Art. 4º do Decreto nº 44.279/2003 (atualizado pelo Decreto Municipal nº 56.818/2016), se abstendo de efetuar, como primeira e única opção de pesquisa, a consulta a “múltiplas consultas diretas ao mercado”.

CONSTATAÇÃO 011 – Divergências nos Preços de Itens Idênticos em Diferentes Lotes nas Atas de RP nº12/SME/2014 e nº 04/SME/2014.

Durante auditoria anterior, realizada pela Controladoria Geral no Município referente ao Relatório de Auditoria nº 41/2015/CGM, constataram-se algumas impropriedades relacionadas a divergências nos preços dos mesmos itens em diferentes lotes, ou seja, o mesmo produto estaria registrado com valores distintos em diferentes lotes dentro da mesma Ata de Registro de Preços.

Conforme manifestação da Secretaria Municipal de Educação, exarada por meio do Ofício nº 470/2016, de 24 de agosto de 2016, houve a pronunciamento no sentido de saneamento das inconformidades encontradas:

“Em face dos apontamentos supracitados no quadro comparativo, tendo em vista que os produtos têm as mesmas especificações e que a vencedora do certame foi a mesma

para todos os lotes, e que a entrega do objeto também estava prevista para os mesmos locais, houve um lapso por parte desta Administração na análise das propostas apresentadas no momento da licitação.

Diante do exposto, esta Administração está tomando providências visando ao ressarcimento aos cofres públicos, entre outras previstas na legislação que rege as licitações, através do processo nº 2014-0.185.805-4, no que se refere ao item lápis de cor (12 cores), registrado na Ata com valor unitário de R\$ 5,90.

Quanto aos demais itens apontados esta Pasta irá convocar o Consórcio, detentor da Ata de Registro de Preços nº 12/SME/2014 para possíveis ajustes, visando à regularização do processo.

Considerando os motivos apresentados, encaminhamos o presente para análise e deliberação.

Colocamo-nos à disposição de V.Sa. para os esclarecimentos que se fizerem necessários.”

Em complementação ao trabalho anterior, fez-se análise comparativa quanto aos valores unitários dos itens de diferentes lotes de kits de material escolar da Ata de RP nº 04/SME/2014, além da Ata de RP nº 12/SME/2014, anteriormente analisada. As inconformidades observadas estão expostas na tabela abaixo:

Tabela VII – Divergências de preços entre itens idênticos de diferentes lotes

	Descrição do Item	Marca Fabricante	Valor Unitário Comum	Valor Unitário Diferenciado	Diferença entre Valores	Quantidade de itens vendidos a maior	Valor Total Expendido a Maior
Contrato 03/2015 (ATA 12/2014)	Caderno de desenho 96 fls	Master	Lotes 01, 02 e 03 R\$ 4,65	Lote 04 R\$ 5,40	R\$ 0,75	67.118	R\$ 50.338,50
	Caderno universitário 200 fls	Master	Lote 03 R\$ 9,95	Lote 04 R\$ 10,26	R\$ 0,31	67.118	R\$ 20.806,58
	Lápis de cor (12 cores)	Injexpen	Lotes 01 e 03 R\$ 5,90	Lote 02 R\$ 11,80	R\$ 5,90	270.678	R\$ 1.597.000,20
	Régua	JF	Lotes 02 e 03 R\$ 1,15	Lote 04 R\$ 1,16	R\$ 0,01	67.118	R\$ 671,18

	Descrição do Item	Marca Fabricante	Valor Unitário Comum	Valor Unitário Diferenciado	Diferença entre Valores	Quantidade de itens vendidos a maior	Valor Total Expendido a Maior
Contrato 52/2015 (ATA 04/2014)	Bobinas de papel Kraft	Solipel	Lote 03 R\$ 127,75	Lotes 02 e 05 R\$ 152,03	R\$ 24,28	6.444	R\$ 156.460,32
	Rolo de Plástico Transparente	Vulcan	Lote 03 R\$ 406,44	Lotes 02 e 05 R\$ 441,45	R\$ 35,01	2.156	R\$ 75.481,56

Tabela VII: Divergências de preços entre itens idênticos de diferentes lotes

Considerando os Contratos nºs 52/SME/2015 e 03/SME/2015 somados, verifica-se um total de aproximadamente R\$ 1.900.000,00 expendido a maior com as compras de kits escolares devido à diferença de preço entre os itens idênticos supracitados.

Diante do exposto, verifica-se um possível desperdício de recursos públicos nas compras de itens de kits de material escolar, visto que se realizou a compra de itens idênticos com preços distintos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“A fase de negociação do pregão é o que determina os preços pelos quais os lotes são adquiridos. Diferentes lotes podem possuir diferentes competidores e o processo de negociação e de disputa destes lotes pode se dar de formas diferentes, fazendo com que seja possível negociar preços mais baixos em um lote devido à alta competitividade e ao mesmo tempo tal negociação não ocorra da mesma forma em um lote menos concorrido.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“As pregoeiras da Pasta foram instruídas a tentarem, na fase de negociação do pregão, uniformizar os valores de itens semelhantes, mesmo que presentes em lotes distintos. Entretanto, caso as empresas se neguem a fazê-lo, mas ainda assim apresentem a melhor proposta global do kit, há o entendimento de que ela não deve ser desclassificada por isso, especialmente quando a próxima colocada oferece um preço total do kit superior. Tal postura, além de não possuir amparo legal, se mostraria desvantajosa para a Administração, e infringiria o princípio da economicidade.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“Em andamento. A mesma situação relatada pela Controladoria aconteceu no atual pregão de uniformes escolares, e a orientação de COAD-SME foi registrada no sistema de pregão eletrônico.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

De fato, parece procedente o apontamento realizado na manifestação da SME, indicando que a fase de negociação pode proporcionar algumas disparidades de preços de itens idênticos em lotes distintos, seja devido à quantidade de produto em cada lote, seja devido à quantidade de proponentes para cada lote, que pode resultar em diferentes economias de escala e/ou diferentes níveis de competição.

No entanto, é importante mencionar que se faz necessária a análise do preço de cada item individualizado, de modo que seu valor esteja dentro do preço adotado como referência na licitação e não surjam diferenças incoerentes e desproporcionais entre itens.

Ou seja, um mesmo item pode compor dois lotes distintos e, a depender da sua quantidade e do nível de concorrência em cada lote, pode apresentar preço unitário abaixo do preço de referência em um lote e acima em outro.

Desse modo, a verificação da planilha de custos individualizada é um procedimento essencial na fase de negociação, especialmente como ferramenta para redução de preços caso encontrada alguma disparidade desproporcional entre itens idênticos de diferentes

lotes, além de permitir a obtenção, no final, de lotes com preços próximos do adotado como referência (somando-se os valores dos respectivos itens).

De maneira semelhante, a pesquisa de preço apresenta, também, suma importância, visto que permite aferição, dentro da planilha de custos, da razoabilidade dos preços de cada um dos itens apresentados pelo fornecedor.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se, conforme apontado no plano de providências exposto pela Unidade, que a SME garanta, independentemente de pertencerem ou não a lotes, que os valores unitários aceitos estejam abaixo ou equivalentes aos seus respectivos preços de referências, a fim de garantir que os preços finais dos lotes fiquem próximos aos de referência e, também, de modo reduzir, especialmente na fase de negociação, disparidades desproporcionais de preços entre itens idênticos.

CONSTATAÇÃO 012 - Fragilidades na Identificação de Competências.

A presente equipe de auditoria solicitou à SME o nome dos servidores integrantes da equipe responsável pela licitação de determinados contratos. Em tese, essa comissão permanente de licitação é a responsável pelas especificações do termo de referência, por receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

Em resposta, foi informado que, devido à alta rotatividade dos responsáveis e coordenadores, tornou-se difícil a identificação dos servidores responsáveis e que, para tal função poder-se-ia considerar aqueles cujas assinaturas encontram-se nos processos em questão.

No entanto, para que os procedimentos e controles sejam bem executados, deve-se determinar claramente a responsabilidade por cada tarefa. Além disso, deve-se adotar a prática de documentar procedimentos e reuniões, para que, dessa forma, facilite-se o gerenciamento de atividades e a responsabilização por erros, irregularidades e/ou omissões no órgão.

A observância dessas regras básicas reduz os riscos inerentes aos processos de licitação e aumenta a eficiência dos processos na entidade.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“Esse diagnóstico também foi realizado internamente durante o processo de Reforma Administrativa (2015-2016), conduzido pelo Gabinete de SME e, a partir de sua criação em meados de 2016, pela SME-COCIN. A SME identificou que havia uma série de sobreposições/conflitos de função no antigo Núcleo de Aquisição, subordinado à Divisão de Licitação (por exemplo, atividades de Gestão de Contrato). Também não estavam claras as atribuições dos respectivos núcleos. A Portaria que organiza a SME

era de 1989 e não refletia a estrutura atual, gerando as lacunas identificadas pela auditoria.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“(i) Elaboração da Portaria que Reorganiza a Secretaria Municipal de Educação, detalhando o Decreto da recente Reforma Administrativa. A Portaria foi consolidada após amplo processo de levantamento e adequação das atribuições juntos aos setores, e foi encaminhada para publicação no Diário Oficial.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“(i) Redação da Portaria concluída, foi encaminhada para publicação.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria entende que as considerações da unidade demonstram seu interesse no aperfeiçoamento dos processos e no fortalecimento dos controles, cujas medidas, se adequadamente implementadas, podem vir a reduzir os riscos inerentes aos processos de licitação e aumentar a eficiência dos processos na entidade.

Cabe ressaltar que se espera que as ações listadas no plano de providência resultem no aprimoramento dos processos e, especialmente, visem garantir, para dada licitação realizada, a manutenção de um histórico das tomadas de decisões, possibilitando uma consulta mais detalhada sobre os agentes envolvidos e os objetos/finalidades de suas decisões.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se a publicação da portaria citada no Plano de Providências da SME, que visa à reorganização da Secretaria Municipal de Educação, bem como sua efetiva implementação no órgão, permitindo a identificação clara e objetiva das competências e atribuições dos servidores envolvidos em todas as etapas dos processos licitatórios.

CONSTATAÇÃO 013 – Morosidade na Publicação de Aplicação de Sanções ao Consórcio de Empresas, conforme Parecer da Assessoria Jurídica, relativo a Falhas na Licitação nº 47/SME/2014.

Conforme Item 3 desta Solicitação, a SME detectou divergência na proposta vencedora apresentada pelo Consórcio Master/Brink Mobil, processo nº 2014-0.185.805-4, referente ao Lote 02 (kit Ensino Fundamental Anos Iniciais), em que o item caixa de lápis de cor (12 cores) teve seu quantitativo readequado ao originalmente previsto no edital. O previsto era um item/kit ao invés de dois itens/kit como estava na proposta.

As empresas consorciadas foram notificadas mediante Ofício nº 50/SME/CONAE 31/2015, para que se manifestassem a respeito. Em suas manifestações alegaram que a proposta estava em conformidade, que apresentou o menor valor e, por conseguinte, sagrou-se vencedora na licitação. Ademais, alegou que a divergência detectada na proposta foi apenas um erro de digitação.

Após análise das defesas apresentadas, a Assessoria Jurídica da SME se manifestou contrária a todas as justificativas, considerando a conduta das empresas inidônea, imoral e passível de rigorosas penalidades.

Diante do exposto, recomendou-se, em parecer detalhado, com acolhimento e apresentação de proposta pelo Coordenador da Coordenadoria de Administração, Finanças e Infraestrutura e pela Secretária de Gabinete, a aplicação das seguintes penalidades:

- a) Multa no valor de R\$ 2.950.390,20 (dois milhões, novecentos e cinquenta mil, trezentos e noventa reais e vinte centavos), com fundamento nas cláusulas 16.1.1 do edital do pregão em epígrafe e 8.7.1 da Ata de Registro de Preços em epígrafe, além do artigo 87,II da Lei Federal 8.666/93, sendo que as empresas responderão solidariamente pelo pagamento da multa;
- b) Impedimento de Licitar e Contratar com a Administração pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, com fundamento nas cláusulas 16.1.1 do edital do pregão e 8.7.1 da Ata de Registro de Preços em epígrafe, além do artigo 7º da Lei Federal 10.520/02 e da Orientação Normativa 03/2013 da Procuradoria Geral do Município de São Paulo; e
- c) Declaração de Inidoneidade para licitar e contratar com a Administração pelo prazo mínimo de 24 (vinte e quatro) meses, com fundamento no inciso IV do artigo 87 da Lei Federal 8.666/93 e nas cláusulas 16.1 do edital do pregão em epígrafe e 8.1 da Ata de Registro de Preços em epígrafe, ficando registrado que os efeitos dessa penalidade deverão durar até que as empresas promovam sua reabilitação, nos moldes do quanto referido inciso IV, mediante comprovação da integral reparação do dano causado ao Erário Municipal.

Além disso, sem prejuízo das providências adotadas, recomendou-se exigir-se, das empresas, o pronto e integral ressarcimento do dano causado ao Erário Municipal.

Todavia, percebeu-se que, apesar do parecer recomendando a aplicação das sanções supracitadas, não se encontrou comprovação da devida publicação das mesmas no Diário Oficial do Município, não podendo haver, dessa maneira, efeitos práticos deste ato administrativo.

É importante ressaltar que a Administração Pública tem o Poder-Dever de aplicar penalidades no momento em que surgem fatos comprobatórios que exigem sua aplicação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: No documento elaborado pela área técnica da Secretaria Municipal de Educação, em 30 de novembro de 2016, a SME assim se manifestou:

“A Secretaria Municipal de Educação (SME), por meio do Despacho da Secretária Nádia Campeão, publicado no Diário Oficial do Município em 15 de outubro de 2016, aplicou as seguintes penalidades administrativas às empresas MASTER INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA. (“MASTER”) e BRINK MOBIL EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS LTDA. (“BRINK MOBIL”): (i) multa no valor de R\$ 2.950.390,20; (ii) impedimento de licitar e contratar com a administração pelo período de 24 meses; e (iii) declaração de inidoneidade para licitar

e contratar com a administração pelo período de 24 meses. As penalidades aplicadas decorrem do pagamento indevido de uma caixa de lápis de cor para o lote 2 do Pregão 47/SME/2014, mais precisamente, a divergência entre a proposta de preços apresentada na licitação (duas caixas de lápis de cor de preço unitário de R\$ 5,90) e o que fora faturado e fornecido à Administração (uma caixa de lápis de cor, ao preço unitário de 11,80).”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

“Em 01 e 03 novembro, respectivamente, as empresas MASTER e BRINK MOBIL apresentaram recurso às penalidades acima apresentadas. Os recursos estão sendo julgados e, nos próximos dias, despacho deve ser publicado com o resultado e encaminhamento ao Senhor Prefeito (Autoridade Hierárquica Superior).”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:

“Já implementado.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria entende que, não obstante intempestivas quando comparadas à data de emissão do parecer, as ações anunciadas pela SME indicam ter se iniciado o processo de aplicação das penalidades sugeridas.

Tendo em vista que a empresa já interpôs recurso, a comprovação quanto ao efetivo cumprimento do parecer e à completa elisão da falha dependem da apresentação relativa ao desfecho do processo: comprovação do pagamento da multa no valor de R\$ 2.950.390,20; e publicação, no Diário Oficial do Município, das penalidades inerentes ao Impedimento de Licitar e Contratar com a Administração pelo prazo de 24 meses e à Declaração de Inidoneidade para licitar e contratar com a Administração pelo prazo mínimo de 24 meses.

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se celeridade ao processo administrativo já iniciado, bem como seu eficiente monitoramento, para que as empresas envolvidas (Master e Brink Mobil), caso sejam julgadas culpadas, não interfiram no andamento de novos processos licitatórios.

RECOMENDAÇÃO 2

Recomenda-se à SME apresentar, a esta Controladoria, os resultados das providências anunciadas, quais sejam, a comprovação quanto ao efetivo pagamento da multa prevista no valor de R\$ 2.950.390,20 e quanto à publicação, no Diário Oficial do Município, das penalidades inerentes ao Impedimento de Licitar e Contratar com a Administração e à Declaração de Inidoneidade para licitar e contratar com a Administração, ambas pelo prazo de pelo prazo de 24 meses.

RECOMENDAÇÃO 3

Conforme parecer supracitado, recomenda-se à Secretaria exigir, das empresas, o pronto e integral ressarcimento do dano causado ao Erário Municipal.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as normas brasileiras de auditoria, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos, considerando a relevância dos saldos, o volume de transações, os sistemas e os controles internos da empresa;
- Solicitação de processos e documentos;
- Inspeção física;
- Testes por amostragem de transações através da análise de documentos;
- Circularização de informações;
- Conferência de cálculos e confronto de valores; e
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada.