



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-007547.989.19-4 TC-008192.989.19-2 FL 1

Processos: TC-7547.989.19-4 (Dispensa de Licitação e Contrato); TC-8192.989.19-2 (Acompanhamento da Execução Contratual).

Contratante: Prefeitura Municipal de Sorocaba.

Contratado: Serviço Social da Indústria – SESI.

Objeto: Contratação e implantação do “Sistema SESI SP de Ensino” destinado ao atendimento dos alunos da rede de ensino municipal de Educação Básica.

Em exame: Procedimento de Dispensa de Licitação nº 170/2018; Contrato nº 1083/2018; Acompanhamento da Execução Contratual.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Trata-se do controle externo relativo ao procedimento de dispensa de licitação nº 170/2018, ao contrato nº 1083/2018, tendo como pano de fundo a avença firmada entre a Prefeitura Municipal de Sorocaba e o Serviço Social da Indústria (SESI), objetivando a implantação de um novo sistema de ensino para as escolas da rede pública municipal de Educação Básica. Em análise, neste momento processual, tanto a licitação quanto o contrato. No curso da instrução dos autos, a diligente Fiscalização apontou as seguintes falhas, em seu relatório:

TC-7547.989.19-4 – Licitação e Contrato.

- i. Item 05: Ausência de demonstração da existência de recursos para a contratação em exame.*
- ii. Item 06: Descumprimento à Lei Fiscal.*
- iii. Item 08: Indevida contratação direta de Sistema de Ensino.*
- iv. Item 09: Justificativas insuficientes quanto à necessidade da dispensa, razão*



de escolha da contratada e justificativa do preço.

- v. **Item 14:** *Não comprovada a compatibilidade do preço com o de mercado e, conseqüentemente, a economicidade da contratação.*
- vi. **Item 25:** *Pagamentos não condicionados à verificação da entrega/prestação do serviço.*

TC-8192.989.19-2 – Acompanhamento da execução contratual.

Diante do exposto, na medida de nossa amostragem, embora não tenham sido constatadas, até então, irregularidades na execução do objeto contratado, destacamos a existência de questões que, além de reforçar o insuficiente/inadequado planejamento para a contratação em comento, podem comprometer a efetividade dos dispêndios correspondentes.

Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a Origem acostou razões e documentos (TC-7547.989.19-4: eventos 52 e 56; TC-8192.989.19-2: eventos 34, 36 e 42). Houve manifestação tanto da Prefeitura Municipal, por meio de sua Procuradoria Geral, como do Serviço Social da Indústria (SESI). Apesar da apresentação de diversas informações que já constavam dos autos, principalmente na documentação do Orçamento Estimativo (TC-7547.989.19-4; eventos 40 e 41), a Administração Municipal logrou sucesso em esclarecer certos pontos levantados pela diligente Fiscalização. Por outro lado, o SESI, essencialmente, focou esforços na tentativa de justificar a contratação direta com fundamento no inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações.¹

Quanto à Ação Civil Coletiva nº 1041254-46.2018.8.26.0602, ajuizada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Sorocaba, houve recomendação de arquivamento dos autos pela Promotoria de Justiça de Sorocaba (TC-8192.989.19-2: evento 36.2).

¹ Lei nº 8.666/1993: Artigo 24 - É dispensável a licitação: XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria

TC-007547.989.19-4
TC-008192.989.19-2
FL 3

É a breve síntese do necessário.

Passo, então, ao pronunciamento de mérito.

Preliminarmente, verifica-se a adequação da instrução processual, com o respeito das garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos. No **mérito**, constata-se que os desacertos cometidos inicialmente, no procedimento de contratação direta, apresentam gravidade suficiente para macular o Contrato resultante. Os seguintes aspectos demandam exame pormenorizado: (i) objeto contratado não admite dispensa de licitação; e (ii) descumprimento de determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal para a criação de despesa.

O primeiro aspecto irregular diz respeito à contratação direta, mediante dispensa de licitação, com base no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993.² O objeto contratado, sistema de ensino, demanda a realização de procedimento licitatório, preferencialmente do tipo técnica e preço, de acordo com as determinações desta Corte de Contas, artigo 1º do TC-A-21176/026/06.³ Pertinente trazer trecho do voto condutor do julgamento do contrato firmado pela Prefeitura Municipal de Paulínia para implantação de projeto de educação tecnológica (TC-1560/003/08):⁴

[...] Alguns dos mencionados ajustes foram julgados regulares porque celebrados antes da Deliberação TC-A- 21176/026/06, demonstrando a adoção de posição condescendente, até mesmo com contratações de sistemas pedagógicos básicos, diretos, e não complementares, tendo em conta que, até então, não havia orientação explícita deste Tribunal sobre o assunto. Todavia, ajustes como o que agora se examina, firmados na vigência da citada Deliberação, cuja diretriz estabelece

² Lei nº 8.666/1993: Artigo 24 - É dispensável a licitação: XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

³ TC-A-21176/026/06: Artigo 1º - A contratação dos sistemas de ensino deverá ser precedida do correspondente processo licitatório, preferencialmente do tipo técnica e preço.

⁴ TC-1560/003/08, Sessão de 17/04/2012, Trânsito em julgado 23/05/2012.



a obrigatoriedade de licitação prévia para a contratação de sistemas de ensino, preferencialmente do tipo técnica e preço, tem servido de norte para a jurisprudência majoritária desta Corte, que os têm julgado irregulares [...] TC-1560/003/08 – Grifos acrescidos.

O segundo aspecto irregular consiste no descumprimento dos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁵ Em que pesem as justificativas ofertadas pela Origem, essas não merecem prosperar. Ainda que as informações a respeito do valor do investimento e custo médio por aluno sejam relevantes para análise do impacto financeiro, a Administração Municipal falhou em observar as diversas determinações, anteriores ao empenho, contidas na Lei supracitada.

Por fim, há elementos qualitativos relacionados ao dispêndio da contratação que impactam diretamente no quadro geral da Educação Municipal e, por conseguinte, devem ser salientados. A despeito da contratação de programas educacionais gravitar na esfera da discricionariedade do gestor público, este *Parquet* de Contas entende que a escolha da Administração Municipal indica despreço em relação às recomendações exaradas nos Pareceres de Contas Anuais. Conforme apontado no Relatório da Fiscalização das Contas do segundo quadrimestre do exercício de 2019 (TC-4989.989.19-9, evento 41), há

⁵ Lei nº 101/2000: Artigo 15 - Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17. Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. § 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-007547.989.19-4
TC-008192.989.19-2
FL 5

recomendações, de exercícios anteriores, pendentes de resolução por parte do Executivo local, conforme tabela a seguir.

PROCESSO	RECOMENDAÇÃO EDUCAÇÃO MUNICIPAL	TRÂNSITO EM JULGADO
TC-2455/026/15	Elimine o déficit de 3.440 vagas na Educação Infantil (creche – 0 a 3 anos).	15/09/2017
TC-4413.989.16-1	Promova melhorias no ensino, corrigindo os problemas identificados (infraestrutura das escolas, falta de equipamentos pedagógicos, não atingimento da meta do IDEB para os anos finais do ensino fundamental e demanda de vagas nas creches).	13/06/2018

Desta forma, diante da **prescindibilidade do ajuste**, visto que o Ministério da Educação proporciona, **de forma gratuita**, programa similar ao contratado (Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD), o MPC entende que a Administração Pública priorizou uma contratação expressiva, com capacidade de onerar os cofres municipais em **R\$ 9.044.920,70**, em detrimento da correção de falhas estruturais apontadas, ainda em 2016, por esta Corte de Contas. A conduta da Administração com dispêndios desnecessários encontra-se revestida de imoralidade diante do quadro deficitário de vagas na Educação Infantil (creche - 0 a 3 anos).

Ademais, diante da tendência preocupante apresentada no eixo Educação do IEG-M, torna-se ainda mais reprovável o dispêndio incorrido com o objeto contratado. Após experimentar queda de B+ (“muito efetiva”) para C+ (“fase



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria**

TC-007547.989.19-4
TC-008192.989.19-2
FL 6

de adequação”), a partir de 2017, a nota permaneceu estabilizada muito próxima da pior classificação possível (C – “baixo nível de adequação”).

EXERCÍCIOS	2016	2017	2018
IEG-M	B	B	B
i-Planejamento	C	C	C
i-Fiscal	B+	B	B
i-Educ	B+	C+	C+
i-Saúde	B+	B	B
i-Amb	A	B+	B+
i-Cidade	C+	B+	B+
i-Gov-TI	B+	A	B+

Outro aspecto digno de reprimenda diz respeito ao término abrupto do ajuste, **o qual apresentou duração de apenas 01 (um) ano**. Para que programas educacionais sejam efetivos, experiências de sucesso demonstram que o planejamento com horizonte de longo prazo é fundamental. Portanto, nota-se que há deficiências no sistema de planejamento educacional do Município e, possivelmente, o retorno esperado com o investimento realizado não resultará em transformação da realidade local.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por meio de seu Procurador de Contas, que esta subscreve, manifesta-se pelo **JULGAMENTO IRREGULAR** da dispensa de licitação nº 170/2018 e do Contrato resultante, pugnando, ainda, pela aplicação de multa aos gestores responsáveis.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 15 de abril de 2020.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/062