



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
SBS Quadra 02 – Bloco F – Edifício FNDE – 4º andar – CEP -70.070-929



PROCESSO Nº 23034.000070/2014-80

OBJETO: Revogação do pregão eletrônico nº 39/2014

Senhora Coordenadora-Geral de Compras, Mercado e Qualidade,

Apresento, a seguir, informações relativas ao pregão eletrônico nº 39/2014 do FNDE, que tem por objeto o registro de preços para eventual aquisição de uniformes escolares para atender as entidades educacionais das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios, para subsidiar tomada de decisão quanto à continuidade deste certame.

A licitação supracitada foi aberta no dia 8 de outubro de 2014 e conta com a participação de mais de trinta e seis empresas, distribuídas nos trinta e um itens que compõem o objeto licitado. Desde então, já foram analisadas duzentas e trinta e seis propostas sendo que nenhuma delas conseguiu atender aos requisitos de habilitação previstos em edital. Assim, até o momento, não se logrou êxito na homologação de qualquer item da licitação.

Os dois principais motivos de desclassificação de empresas na licitação têm sido a não conformidade técnica da amostra fornecida pelo licitante na etapa de Controle de Qualidade, prevista no Caderno de Informações Técnicas (CIT) e a não entrega de amostra, em primeira etapa de avaliação de amostra, no prazo de 30 dias, conforme previsto no CIT.

Quanto ao primeiro ponto destaco que a robustez do nível de detalhamento técnico do objeto licitado pode ter sido um entrave à obtenção de amostras válidas. Ao que parece as empresas interessadas na licitação não conhecem todas as propriedades



e características técnicas do produto ofertado. O momento em que elas tomam conhecimento disso é justamente na etapa de Controle de Qualidade, no qual não é facultada a possibilidade de ajuste ou apresentação de nova amostra.

Em consulta à Divisão de Análise da Qualidade do FNDE, responsável pela etapa de Controle de Qualidade das amostras, verifica-se que há o mesmo entendimento quanto aos requisitos de habilitação estabelecidos em edital, conforme transcrição abaixo:

Durante a 1ª etapa do controle de qualidade do PE nº 39/2014, foi solicitada a apresentação de Relatório de Ensaio para a comprovação de apenas algumas das características dos tecidos dos uniformes escolares. As empresas apresentaram os Relatórios, contudo, os resultados dos ensaios ficaram muito aquém das especificações estabelecidas nos CIT's, conforme documentação encaminhada à CGCOM por meio dos despachos 43/2014 e 4/2015.

Em razão dessas reiteradas avaliações não-conformes, conversamos com Rayana Santiago, Pesquisadora Assistente no Laboratório de Tecnologia Têxtil do IPT, sobre as possíveis causas desses resultados. Inicialmente, levantou-se a hipótese de que o mercado nacional não produz tecidos com o nível de qualidade exigido pelo FNDE. Porém, não há como afirmar a possibilidade de produção de um tecido com as características descritas nos CIT's. Assim, não sabemos se as empresas conseguiriam atender as especificações.

Caso se parta desta premissa, a sugestão para solucionar esta dificuldade é a realização de licitação com relação de marcas de tecidos previamente testados e aprovados pela administração, admitindo-se a apresentação de outras marcas, desde que submetidas ao mesmo processo de análise da qualidade.

Quanto ao segundo ponto, não acredito que o prazo estabelecido em edital tenha sido curto, uma vez que boa parte das empresas conseguiu entregar os relatórios tempestivamente. Acredito que a desistência voluntária da entrega da proposta pode ter sido motivada por dois motivos: reprovação de uma empresa em um determinado objeto e convocação da mesma empresa para outro item com características semelhantes; alto custo de elaboração do relatório, decorrente da contratação de laboratórios de ensaios acreditados pelo Inmetro.

Em relação às empresas não desclassificadas no certame, verifica-se que ainda há algumas propostas com valores margeando o valor estimado, no entanto, a grande maioria das empresas nesta condição já foi desclassificada em outros itens deste



pregão pelos motivos elencados acima. Isso significa que existe uma alta probabilidade de incorremos nas mesmas ocorrências, gerando mais custos para a administração e para os interessados.

Dadas estas informações, nos colocamos a disposição para maiores esclarecimentos.

Brasília, 7 de abril de 2015.

  
**ALISSON RAFAEL RODRIGUES ALVES**  
Pregoeiro do FNDE

CGCOM/DIRAD/FNDE  
Recebido em, 07/04/2015  
Às: 16:31  
Loislone  
Assinatura



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO  
COORDENAÇÃO GERAL DE MERCADO, QUALIDADE E COMPRAS  
COORDENAÇÃO DE COMPRAS



Nota Técnica nº 04 CECOM/CGCOM/DIRAD

À CGCOM.

**Assunto:** Revogação do Pregão Eletrônico nº 39/2014 – Uniformes Escolares.

Senhora Coordenadora Geral,

Trata-se de manifestação desta Coordenação de Compras – CECOM sobre o despacho do Sr. Pregoeiro às fls. 863/865, que trata da deliberação quando à revogação do PE 38/2014, para registro de preços nacional de uniformes escolares.

2. Segundo o referido despacho, após a análise de 236 (duzentas e trinta e seis) propostas, apresentadas pelas empresas que participaram do pregão (trinta e seis, no total), não se logrou a aprovação de nenhum item. Os motivos das desclassificações teriam sido a não aprovação das amostras apresentadas na primeira etapa do controle de qualidade ou mesmo a não apresentação dessas amostras no prazo estabelecido no Caderno de Informações Técnicas – CIT, de 30 (trinta) dias.

3. Sobre o primeiro ponto, pedimos licença para discordar da afirmação de que “a robustez do nível de detalhamento técnico do objeto licitado pode ter sido um entrave à obtenção de amostras válidas”. O objetivo da especificação é garantir que o produto entregue nas escolas públicas brasileiras seja de qualidade (englobando aspectos como durabilidade e conforto) e possa ser adquirido a um preço razoável pela administração, sendo que a amostra se constitui não em um fim em si mesmo, mas em um meio de se verificar se a empresa licitante possui capacidade técnica para o fornecimento de acordo com o especificado.

4. As especificações contidas no edital do PE 39/2014 partiram de experiências anteriores: o PE 96/2010 e o PE 44/2012. Elas foram, ainda, amplamente discutidas na Audiência Pública nº 01/2014, ocorrida no dia 17/01/2014, na sede da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção – ABIT, ocasião em que não houve qualquer questionamento quanto ao seu nível de detalhamento ou quanto à possibilidade de o mercado nacional não atendê-las.

5. Mesmo assim, com o intuito de possibilitar que a equipe técnica da CGCOM responsável pela definição das especificações e pelo controle de qualidade na licitação assimilasse conhecimentos técnicos do setor têxtil, conferindo maior segurança ao processo, foi realizado um curso específico de 36h com representantes do Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, o qual possibilitou sanar diversas dúvidas a respeito dos aspectos técnicos de especificação para a realização do PE nº 39/2014.

6. A hipótese de detalhamento excessivo das especificações se demonstra ainda mais remota ao se analisar os pedidos de esclarecimento (três no total) ou impugnações (duas no total) do PE 39/2014, em que nenhum aponta nessa direção. Pelo contrário, um dos pedidos de esclarecimento, ao indagar sobre o aproveitamento de laudos laboratoriais de outros certames, sinaliza que outros órgãos da Administração utilizam-se das mesmas especificações do FNDE, conforme segue:

Gostaríamos de saber se laudos utilizados no PE n.º 44/2012 do mesmo FNDE e outros



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO  
COORDENAÇÃO GERAL DE MERCADO, QUALIDADE E COMPRAS  
COORDENAÇÃO DE COMPRAS

**utilizados no PE n.º 11/2014 do Governo do Rio de Janeiro** (grifo nosso), ambos do mesmo material concernente a este PE n.º 39/2014, estariam aptos a serem aceitos por esta Comissão para este novo Pregão do FNDE. Ainda, se existe data limite mínima para emissão de laudos anteriores, uma vez possuímos diversos laudos específicos que mandamos ensaiar para utilização em Pregões passados. (...)

7. De fato, assim como o próprio IPT, conforme trecho de email citado pelo pregoeiro à fl. 864, não podemos afirmar com absoluta certeza que as especificações técnicas do uniforme escolar modelo FNDE sejam passíveis de serem observadas pelo mercado nacional, mas entendemos que apenas este mercado poderia sanar essa dúvida e ele não o fez nas oportunidades que lhe foram concedidas, quais sejam: a audiência pública nº 01/2014, realizada na própria associação nacional do setor têxtil; durante a pesquisa de preços de mercado realizada previamente à licitação em que foram consultadas 39 (trinta e nove) empresas, sendo que apenas 3 (três) responderam; durante o período de esclarecimentos e impugnações ao edital e mesmo durante a fase de controle de qualidade.

8. Poder-se-ia argumentar que o fato de 36 (trinta e seis) licitantes não terem logrado êxito no cumprimento das especificações possa sinalizar que estas sejam por demais robustas e detalhadas. No entanto, ao se analisar o universo do mercado têxtil brasileiro, formado por mais de 32.000 (trinta e duas mil) empresas (segundo dados da ABIT), percebe-se que elas respondem por cerca de 0,1% desse mercado. Isso se considerarmos que as licitantes sejam mesmo fabricantes do ramo têxtil e não apenas distribuidoras de produtos diversos, inclusive vestuário, como é comum em compras nacionais.

9. Quanto ao segundo ponto abordado pelo pregoeiro, referente ao prazo de entrega das amostras, concordamos que esse não possa ser apontado como um fator impeditivo para a aprovação dos itens, dado que várias empresas encaminharam suas amostras a tempo e que os produtos objeto de análise são de baixa complexidade.

10. Por oportuno, esclarecemos que a sugestão do pregoeiro de que para uma eventual futura licitação o FNDE adote procedimento diverso de controle de qualidade, valendo-se da habilitação prévia de marcas e modelos de produtos foi cogitada no planejamento da licitação, mas descartada pelas características do objeto. Como se sabe, uniformes são objetos feitos sob demanda, customizados para cada cliente. Assim, consideramos inviável a habilitação prévia nessas condições, pois não são produtos acabados disponíveis no mercado, mas feitos sob encomenda. Ademais, essa medida implicaria em custos administrativos insustentáveis pela Administração, uma vez que inúmeras empresas enviariam as suas amostras para aprovação prévia em um mesmo período e que a CGCOM possui atualmente apenas duas servidoras e uma colaboradora terceirizada para realizar o controle de qualidade de todo o portfólio de produtos do Registro de Preços Nacional – RPN, que abrange cerca de 30 (trinta) categorias de produtos, e ainda as compras internas da Autarquia.

11. Prestados os devidos esclarecimentos acerca do despacho do pregoeiro às fls. 863/865, passamos para a análise técnica desta coordenação acerca do insucesso do PE 39/2014 e as razões que nos levam a considerar oportuna não só a revogação do certame, mas também a exclusão dos uniformes escolares da lista de produtos licitados pelo FNDE no âmbito do RPN. Nossa análise se destina a dois componentes do mercado de uniformes escolares: a demanda e a oferta.

## **Análise da demanda**



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO  
COORDENAÇÃO GERAL DE MERCADO, QUALIDADE E COMPRAS  
COORDENAÇÃO DE COMPRAS



12. Na justificativa do Termo de Referência que integra o edital do PE 39/2014, apontam-se as razões para o entendimento do uniforme escolar como um componente importante para a educação, entre outros, citam-se:

- a preservação do orçamento familiar;
- o fortalecimento do laço entre o aluno e a escola (por identificar-se como parte integrante desse grupo social);
- a minimização da discriminação social (causa de baixa-estima, vergonha, isolamento e outras atitudes que podem prejudicar o desenvolvimento integral do indivíduo no ambiente escolar);
- a criação de hábitos de higiene, organização e a manutenção da ordem (do uniforme escolar, do material didático e do próprio ambiente escolar);
- a segurança dos alunos e do ambiente escolar; entre outros aspectos.

13. As justificativas pedagógicas e sociais para a aquisição dos uniformes escolares são bastante claras e objetivas, a questão que se coloca é quanto à conveniência e a oportunidade de se realizar a compra desses produtos de forma centralizada nacionalmente.

14. O PE 39/2014 foi o terceiro realizado pelo FNDE para registro de preços de uniformes escolares, tendo sido precedido pelo 96/2010 e pelo 44/2012.

15. No PE 44/2012, licitaram-se 14 (catorze) itens diferentes de uniforme para cada região de abrangência. O quantitativo total estimado foi de 34.518.291 (trinta e quatro milhões, quinhentos e dezoito mil, duzentos e noventa e uma unidades), com base na demanda de estados e municípios. Dessas, apenas 771.772 (setecentos e setenta e um mil, setecentos e setenta e duas) resultaram em solicitações válidas no SIGARP, ou seja, um percentual de cerca de 2% de adesões às atas.

16. Com base nesse desempenho do PE 44/2012, o FNDE decidiu reduzir a variedade de itens licitados, focando naqueles que tiveram mais adesões. Com isso, o PE 39/2014 teve apenas 6 (seis) itens: Bermuda Escolar de Educação Física –Feminina, Camiseta Escolar de Educação Física – Regata (Feminina/Masculino), Calção Escolar de Educação Física – Masculino, Camiseta Escolar PV, Camiseta Escolar Algodão, Agasalho Escolar

17. Um dos fatores que podem explicar a baixa adesão dos entes federados às atas de uniforme escolar do FNDE é a fonte de financiamento. Diferente de itens como o mobiliário escolar e ônibus rural escolar -que apresentam uma alta taxa de adesão de estados e municípios- não há transferência de recursos financeiros do FNDE para aquisição dos uniformes, o que faz com que os entes comprem apenas com recursos próprios ou oriundos de emendas parlamentares. Sabidamente, muitos estados e municípios têm passado por dificuldades financeiras. No caso do uniforme escolar, essa dificuldade se torna ainda mais premente pelo fato de que ele não pode ser considerado como uma despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, não podendo, portanto, ser computado para o cálculo dos 25% de gastos com Educação, nos termos do Art. 212 da Constituição Federal.

18. Outro ponto a se considerar é que o uniforme escolar está intimamente relacionado com a realidade local, conforme reconhece a própria justificativa do TR, que salienta que uma das suas funções é a de fortalecer os laços entre a escola e o aluno. É comum, inclusive, que as secretarias de educação promovam concursos para a escolha do uniforme nas próprias escolas, conforme notícias anexas retiradas da internet. Disso, se depreende que se trata de um produto com forte conotação local e que ao se padronizar nacionalmente modelos nacionais, incorre-se no risco de prejudicar essa identificação escola/aluno.

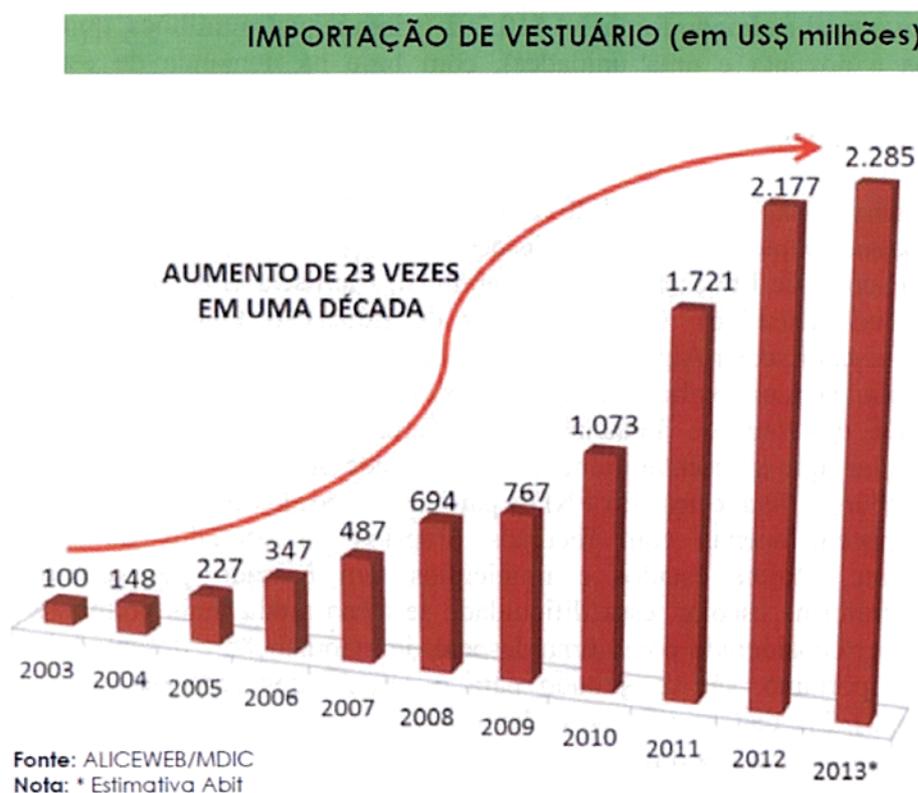
19. Tal questão foi, inclusive, levantada na Audiência Pública nº 01/2014 e a solução

aventada para se conferir certa flexibilidade aos contratantes na definição dos uniformes foi a de se prever a possibilidade de inserção de logos institucionais com limite da quantidade de cores (para não impactar demasiadamente nos custos de produção). Assim, a escola ou a prefeitura poderia personificar o uniforme, conforme nota constante dos CITs:

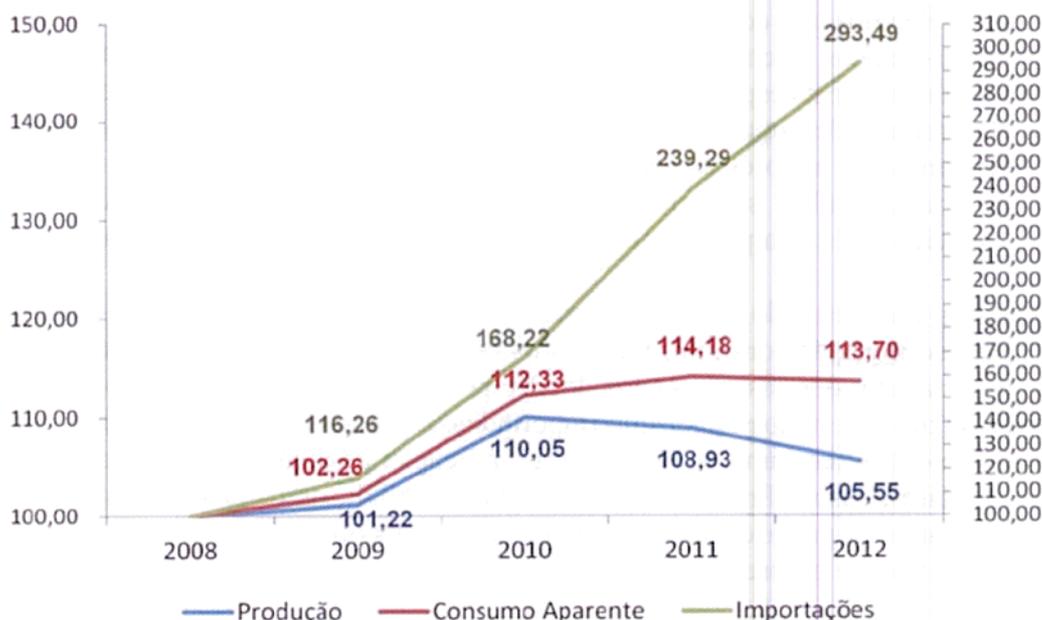
Nota: O logotipo da Secretaria de Estado de Educação ou o logotipo da Secretaria Municipal de Educação deverá ser produzido pelo método de serigrafia do tipo *Silkscreen* em até 8 cores, de acordo com as CONTRATANTES. O silk deverá ser protegido por material antiaderente, evitando assim, o contato direto com o plástico.

### Análise da Oferta

20. O mercado produtor de uniformes escolares se insere no setor de confecções de vestuário, o qual vem passando nos últimos anos por uma crise causada pela dificuldade em competir com mercados internacionais, notadamente o chinês. Segundo dados da ABIT, desde 2003 a fatia do mercado nacional suprida pelas importações passou de 1,26% para 9% em 2012, ou seja, um aumento de 614% em dez anos. Esse fenômeno pode ser facilmente visualizado no gráfico abaixo:



21. Paralelamente ao aumento das importações, mas fortemente afetada por ele, percebe-se uma redução importante da produção nacional do setor, conforme se nota do gráfico a seguir:



Fonte: IEMI e MDIC - Sistema ALICEWEB

Nota: Eixo da esquerda - Produção e Consumo Aparente. Eixo da direita - Importações.

22. Ainda segundo a ABIT, o mercado produtor têxtil brasileiro é formado, em sua maioria (cerca de 80%), por confecções de pequeno porte espalhadas pelo território nacional. Essa configuração tem se aprofundado devido ao que a Associação chama de “Síndrome de Peter Pan”, segundo a qual os empresários do setor têm optado pelo regime de tributação SIMPLES. Essa seria uma estratégia para garantir que a empresa seja minimamente competitiva, mas que faz com que elas não possam ultrapassar certos níveis de faturamento, pois a incidência de maior carga tributária, somada à miríade de obrigações acessórias que a acompanha, inviabilizaria sua capacidade de competir no mercado. Segundo a Associação:

(...) quando o empresário se aproxima desse limite de faturamento, ele, em geral, decide deixar de crescer e outras empresas, também optantes do SIMPLES, surgem para tentar suprir a demanda do mercado, ao invés de crescer as empresas já existentes, como seria natural no processo de crescimento industrial. As consequências desta situação são nefastas. Empresas de pequeno porte não obtêm ganhos de escala e produtividade em suas operações e não estão em condições de atender em quantidade, qualidade e preços competitivos os pedidos de grande porte originados do varejo de grande superfície. Segundo acompanhamento realizado pelo Instituto de Estudos e Marketing Industrial (IEMI), entre os anos de 2007 e 2011, as vendas (em peças) do varejo de grande superfície cresceram 39%, enquanto as vendas das redes de pequenas lojas e pontos de venda independentes cresceram apenas 13%. Ou seja, o varejo de grande superfície cresceu em velocidade três vezes superior às pequenas lojas (rede ou independentes), neste período. (FONTE: <http://www.abit.org.br/Publicacao.aspx#23>, acessado em 22/05/2015).

23. Em resumo, o que se percebe é que o mercado têxtil brasileiro convive atualmente com dois eventos distintos que podem estar criando empecilhos para a realização de uma compra nacional de grande vulto de uniformes escolares:

- O aumento das importações: não obstante hajam produtos importados, sobretudo da China, que possuem qualidade similar ou superior aos brasileiros, distribuidores de produtos importados tendem a ter dificuldades com o cumprimento dos prazos



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO  
COORDENAÇÃO GERAL DE MERCADO, QUALIDADE E COMPRAS  
COORDENAÇÃO DE COMPRAS

estabelecidos no edital, bem como em ter informações fidedignas a respeito das características técnicas dos produtos, o que pode dificultar a aprovação da conformidade às especificações do FNDE por parte dos laboratórios especializados.

- b) Predomínio de pequenas confecções pulverizadas pelo território: pequenas empresas tendem a ter maiores dificuldades em atender às demandas de uma compra nacional de grande vulto, seja em termos dos quantitativos licitados, seja em termos de capacidade técnica para a produção e distribuição nos prazos previstos.

24. Quanto a esse segundo ponto, vale mencionar que a existência de uma compra nacional dos uniformes, ao invés de contribuir para a superação da crise no setor, tende a agravá-la ainda mais, na medida em que os mercados locais podem vir a serem supridos com produtos provenientes de outros estados ou mesmo importados. Em uma situação hipotética, por exemplo, em um município que tem uma pequena confecção capaz de atender a demanda municipal por uniformes escolares, caso a Prefeitura utilize a ata do FNDE, os recursos locais estariam sendo direcionados a uma empresa de fora, deixando de impulsionar a economia local, impactando, inclusive, na sua taxa de emprego.

### **Conclusão**

25. Diante do exposto, a conclusão desta Coordenação de Compras é de que o insucesso do PE 39/2014 não está relacionado a falhas processuais internas do FNDE, dado que várias medidas foram tomadas para se garantir o sucesso da licitação desde a sua fase de planejamento. Ele está relacionado às características do produto licitado e do seu mercado fornecedor, pois ao se analisar o desempenho dos últimos pregões, o que se percebe é que estamos diante de uma compra nacional em que os seus participantes (estados e municípios) em geral não querem ou não podem comprar e em que os fornecedores potenciais em geral não querem ou não podem vender.

26. Assim, além da revogação do PE 39/2014, conforme recomendação do pregoeiro à fl. 863/865, sugerimos a retirada dos uniformes escolares do rol de produtos licitados pelo FNDE por meio do Registro de Preços Nacional – RPN.

27. Caso seja entendimento do MEC ou do FNDE de que a utilização de uniformes escolares adequados nos sistemas de ensino estaduais e municipais seja uma questão merecedora de intervenção ou assistência da União, recomendamos que se avaliem outras formas de implementá-la, tais como a transferência de recursos financeiros, a indicação de especificações técnicas para compras locais, ou mesmo a revisão do não enquadramento da aquisição e distribuição dos uniformes escolares como manutenção e desenvolvimento do ensino.

### **Encaminhamentos**

28. Encaminhamos o presente processo para, se de acordo, remeter ao Sr. Presidente do FNDE para decidir quanto a:

- a) Revogação do PE 39/2014.
- b) Retirada dos uniformes escolares da lista de produtos licitados por meio do Registro de Preços Nacional – RPN.



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO  
COORDENAÇÃO GERAL DE MERCADO, QUALIDADE E COMPRAS  
COORDENAÇÃO DE COMPRAS



Brasília, 22 maio de 2015.

**João César da Fonseca Neto**  
Coordenador de Compras  
CECOM/CGCOM/DIRAD

**Ao GABIN.**

Senhora Chefe de Gabinete,

Manifesto-me de acordo com os argumentos apresentados pela CECOM na presente Nota Técnica e encaminho o processo para conhecimento e, se de acordo, submeter ao Sr. Presidente do FNDE para decisão quanto aos pontos “a” e “b” acima.

Brasília, 22 maio de 2015.

**Aloma Marques Taveira**  
Coordenadora Geral de Mercado, Qualidade e Compras  
CGCOM/DIRAD



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE**  
SBS Q.2 Bloco F Edifício FNDE – 11º andar – CEP: 70070-929 – Brasília, DF  
Telefone: (61) 2022-4806/2022 4812

**DESPACHO/FNDE/GABIN**

PROCESSO: 23034.000070/2014-80

INTERESSADO: CGCOM/DIRAD

ASSUNTO: Revogação do Pregão Eletrônico nº 39/2014 – Uniforme Escolares

1. Ciente e de acordo com o proposto no Despacho da Coordenadora Geral de Mercado, Qualidade e Compras-CGCOM, à fl. 870.
2. Encaminhe-se à CGCOM para as providências subsequentes.

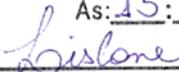
Brasília, 27 de maio de 2015.

  
Antonio Idilvan de Lima Alencar  
Presidente

CGCOM/DIRAD/FNDE

Recebido em, 27/05/2015

Às: 15:53



Assinatura

À CECOM,  
Para conhecer e  
adotar providências  
que forneçam referências aos  
futuros processos para aquisição  
do referido item

Alma Marques Costa  
Coordenadora Geral de Mercado,  
Qualidade e Compras  
CGCOM/DIRAD/FNDE  
em 28/05/2015  
