TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

DECCAM-UTR-8/2025

Processo	-	TC/000466/2016
Contratante	-	Serviço Funerário do Município de São Paulo
Contratada	-	Edna Porto Viola ME
Pregão Eletrônico	-	29/SFMSP/2015
Contrato	-	62/SFMSP/2015 R$ 913.048,80
Objeto	-	Fornecimento de kit com edredom inferior e superior e o fornecimento de kit com manta e enfeite floral

61ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. SFMSP. KIT EDREDOM. 1. Na realização da pesquisa de preços, devem ser utilizados recursos capazes de ampliar a quantidade de empresas consultadas, podendo ser utilizadas outras bases de dados, como contratos similares firmados por outras Secretarias, cidades ou estados, de modo que a média obtida reflita realmente os preços de mercado e sirva de referência para ao procedimento licitatório. 2. Os preços ofertados pela vencedora do pregão devem estar devidamente justificados, principalmente em relação aos maiores quantitativos, a fim de evitar a configuração de jogo de planilha. No caso, constatou-se elevação na estimativa de consumo mensal das unidades, sem as devidas justificativas. REGULARES excepcionalmente. Votação unânime.

D E C I S Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar, excepcionalmente, regulares o Pregão Eletrônico 29/SFMSP/2015 e o Contrato 62/SFMSP/2015.

DECIDEM, à unanimidade, determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das formalidades legais.

Participou do julgamento o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

São Paulo, 18 de dezembro de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 21/03/2025 16:31:42 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 26/03/2025 09:53:34 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 000.466/2019

Colenda Câmara

Em julgamento o Pregão Eletrônico nº 29/SFMSP/2015, que resultou na Ata de Registro de Preços nº 13/2015, e o Contrato nº 62/SFMSP/2015, firmado entre o Serviço Funerário do Município de São Paulo e a empresa Edna Porto Viola ME, para *fornecimento de Kit – Edredom Inferior e Superior e o fornecimento de Kit – Manta e Enfeite Floral*, de acordo com as especificações técnicas, estimativas de consumo e demais disposições do Anexo I do Edital.

O Relatório elaborado pela Subsecretaria de Controle Externo apresenta as seguintes constatações:

> *I. Na análise do edital do Pregão Eletrônico nº 29/SFMSP/2015, verifica-se as seguintes irregularidades:*
>
> *a) Não realização da pesquisa nos termos da legislação vigente, ampliando a quantidade de empresas consultadas, utilizando outras bases de dados como contratos similares firmados em outras Secretarias ou outras Cidades/Estados, para que a média obtida reflita-se realmente os preços de mercado e servisse de referência para o certame - infringência ao inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, ao § 2° do art. 4° do DM n° 44.279/03 e ao princípio da transparência.*
>
> *b) Falta de justificativas para a contratação e para as quantidades licitadas - infringência ao princípio da motivação e ao inciso IX do art. 2º do DM 44.279/03.*
>
> *c) Falta de atestado comprovando o fornecimento de manta e enfeite floral, ocasionando homologação indevida do item 2 à empresa Edna Porto – infringência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao item 5.4 do edital.*
>
> *d) Não estavam justificados os preços ofertados pela licitante vencedora, principalmente em relação aos maiores quantitativos. Constatou-se que houve jogo de planilha para vencer a licitação; os preços dos maiores quantitativos do Lote 1 foram majorados sem*

justificativas e ao mesmo tempo em que os preços dos quantitativos do Lote 2 sofreram expressiva redução – infringência ao princípio da economicidade, da legalidade, da transparência e da moralidade.

e) Edital sem assinatura e sem rubrica – infringência ao § 1º do art. 40 da Lei Federal 8.666/93.

f) Falta de justificativa para os índices econômico-financeiros – infringência ao inciso II do art. 27 e 30 da Lei 8.666/93.

II. Em relação ao Contrato nº 62/SFMSP/2015 foram constatadas as seguintes irregularidades:

a) Não foi estabelecida a data-base e o critério de reajuste previamente, infringência ao art. 40, inc. XI da LF 8.666/93.

b) Não constava dos autos a justificativa para a relevante elevação na estimativa de consumo mensal, principalmente em relação ao segundo item que passou de 700 unidades/mês para 3.000/mês. Um quantitativo muito superior àquele previsto na Ata de RP, em infringência ao princípio da motivação e ao inciso IX do art. 2º do Decreto Municipal 44.279/03.

c) Considerado irregular e ilegal o quantitativo contratado e prejudicial ao erário, considerando o jogo de planilha feito pela contratada e a falta de planejamento na aquisição.

d) As pesquisas foram realizadas com apenas dois fornecedores, coincidentemente, os mesmos que influenciaram o preço referencial da licitação e os mesmos que tiveram suas estruturas de custos e preços fortemente impactadas pelo resultado da licitação. Assim, considerando o comportamento estranho do mercado e a falta de justificativa nos autos para que alterações na estrutura de preços e custos do licitante vencedor também influenciassem os fornecedores consultados, não foi acatado o resultado da pesquisa de mercado.

e) Não realização da pesquisa nos termos da legislação vigente, ampliando a quantidade de empresas consultadas, utilizando outras bases de dados como contratos similares firmados em outras Secretarias ou outras Cidades/Estados para que a média obtida refletisse realmente os preços de mercado e servisse de referência para o Pregão – infringência ao inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93,

ao § 2° do art. 4° do Decreto Municipal n° 44.279/03 e ao princípio da transparência.

f) Não constava do contrato o quantitativo adquirido e o cronograma de entrega. Também não havia exigência de apresentação, em cada pagamento, de pelo menos, certidão conjunta negativa de débitos relativa a Tributos Federais, à Dívida Ativa da União e à Seguridade Social – INSS e a Certidão de irregularidade com o FGTS – infringência ao art. 54 e 55 da Lei 8.666/93.

g) Não constou da publicação resumida do contrato, o valor da contratação – infringência ao princípio da transparência.

Providenciada a intimação do Serviço Funerário, da contratada e dos responsáveis, foi acostada aos autos documentação enviada pela Origem.

Após análise da documentação acrescida, a Equipe de Auditoria reiterou as conclusões anteriormente alcançadas, considerando superado o item "c" do relatório de análise de licitação (falta de atestado comprovando o fornecimento de manta e enfeite floral) e manteve os demais apontamentos.

Os autos foram devolvidos à Secretaria de Controle Externo para que a Especializada apurasse eventual prejuízo ao erário em decorrência das falhas apontadas e da ocorrência de "jogo de planilhas".

A Secretaria de Controle Externo sugeriu a intimação do Serviço Funerário do Município de São Paulo para o caso de apuração de responsabilidades.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica, apesar de divergir parcialmente da Auditoria em relação a determinados apontamentos, acompanhou o Órgão Técnico quanto à irregularidade da licitação e da contratação em apreço, tendo entendido necessária a manifestação dos interessados, no âmbito da caracterização de eventual dano ao erário.

Em suas alegações, a Origem afirmou que a redução (superior aos 25% previstos em lei) ocorreu em função de uma negociação e que, portanto, não havia obrigação de diminuição proporcional para todos os itens e que a Auditoria, sem base legal ou normativa alguma, exige que os descontos sigam todos o mesmo padrão.

Juntou uma cópia da fl. 309 do processo administrativo em que o diretor do departamento técnico de produção explica que a mudança se deu em função da baixa adesão do kit completo e da preferência pela combinação "flores e edredom inferior".

Em sua defesa, a Contratada afirmou que, para a confecção da parte inferior do kit, é utilizada uma medida completa de material, como se fosse para fazer o kit inteiro de edredom; enquanto que a parte superior também há o aproveitamento de tecido e papelão, o que não acontece na parte inferior.

Sobre a falta de clareza nas alterações realizadas, já que não estava descrita no objeto a possibilidade de se adquirir apenas a parte superior e/ou inferior do kit edredom, a Origem defendeu que, desde o início o produto foi nomeado como Kit Edredom Inferior e Superior e que o Aditivo nº 01 se referia a uma adequação nas quantidades demandadas e não a uma alteração do objeto.

Sobre o achado relativo ao item com maior quantitativo que teve seu preço majorado proporcionalmente e não seguiu a metodologia adotada para os demais itens, impactando o valor estimado mensal, a defesa da Origem afirma que os novos preços se deram em função de uma negociação e que os novos preços praticados foram vantajosos, pois estavam abaixo do mercado e dos da 2º colocada na licitação.

Consoante a Equipe Técnica, somente uma análise detalhada dos custos permitiria afirmar que uma redução de 47,35% no item 2, e não de 50%, como nos demais, seria capaz de causar prejuízos ao Erário.

As informações prestadas pela Contratada dão conta de que a utilização desigual de material para a confecção da parte superior e inferior seriam capazes de justificar, com razoabilidade aceitável, os preços praticados.

Quanto ao apontamento de que, inicialmente, as aquisições foram entregues com o kit completo e, a partir da vigência do Termo de Aditamento nº 01, o objeto foi alterado, passando a ser entregue somente a parte inferior do kit edredom, a Origem repetiu que as alterações foram quantitativas e não qualitativas.

Com relação ao fato de a contratada ter apresentado na pesquisa de mercado preços unitários e valor mensal total inferiores àquele que ela mesma apresentara no momento da licitação, e que acabou sendo o preço registrado na Ata de RP, a Origem relatou suas dificuldades em realizar a pesquisa de preços e que todos os preços unitários registrados em Ata estavam abaixo dos preços referenciais apurados, com exceção do item 1.

Afirmou ainda que o aumento da quantidade contratada foi claramente justificada e manteve a vantajosidade da proposta vencedora.

Quanto aos quantitativos mensais superiores em 400% ao licitado, esclareceu a Origem que as quantidades licitadas e contratadas eram estimadas e, mesmo com o aumento de mais de 400% nas quantidades solicitadas, o valor total gasto foi de R$ 845.645,48, inferior ao valor estimado para o contrato de R$ 913.048,80, mantendo-se o equilíbrio econômico-financeiro e que o procedimento aumentou a economia para a Autarquia em mais de 400%.

Quanto ao jogo de planilhas, afirma o SFMSP que, embora fosse do conhecimento do chefe da unidade requisitante as quantidades do produto, o mesmo foi inicialmente cauteloso, inserindo num primeiro momento uma quantidade suficiente apenas para testar o produto.

Todavia, ao realizar os primeiros testes já percebera o seu grande potencial de demanda e aumentou as quantidades estimadas na contratação, afirmando assim, que não havia como estimar a demanda real, que só poderia ser verificada nos primeiros meses de 2016, quando ficou claro o grande potencial de demanda apenas da parte inferior do kit.

A Origem mencionou ainda que, apesar de ter ocorrido variações de preços de itens entre a pesquisa que antecedeu a licitação e os preços da proposta vencedora, não houve nenhuma irregularidade ou ilegalidade nesse fato e que não houve “majoração” e “diminuição” artificial dos preços dos itens. Acrescentou, ainda, que os itens apenas representavam metragens diferentes do mesmo produto e que os preços seguiram de forma coerente, ordenada e sucessiva os custos de produção, conforme a ordem de grandeza das metragens; e que os dois itens com maior demanda representam 97,4%

das quantidades, sendo pouquíssimo vantajoso uma alteração artificial entre preços.

Referentemente a eventual prejuízo, a Origem defendeu que a metodologia da Auditoria seria equivocada e se basearia apenas nas variações de preço nas pesquisas e nas quantidades licitadas e contratadas; que a Auditoria enxergou os fatos seletivamente e que não trouxe dados conclusivos acerca da aquisição pela Autarquia de itens acima dos praticados no mercado ou se a proposta vencedora mostrou-se desvantajosa em relação à segunda colocada.

Após apreciação dos argumentos da Origem e da contratada, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que *o cálculo pode ser considerado como estimativa, mas não como dado conclusivo.* Entendeu também "*não ser possível afirmar de forma conclusiva se houve um eventual prejuízo ao Erário"*.

A Assessoria Jurídica, em relação aos apontamentos remanescentes, reiterou suas considerações anteriores, em que destacou as conclusões da Auditoria a respeito das irregularidades constatadas, ressalvando sua parcial divergência em relação ao tópico do Relatório de Análise de Contratação (não constava do contrato o quantitativo adquirido e o cronograma de entrega). Além disso, destacou que a análise da Auditoria passou a entender pela impossibilidade de se afirmar, de forma conclusiva, se houve a ocorrência de dano ao erário, ou a fixação de valor referente a esse eventual prejuízo.

O Órgão Fazendário solicitou fossem relevadas eventuais falhas e, em consequência, acolhidos os instrumentos ora examinados. E, subsidiariamente, requereu, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais, considerando o tempo transcorrido, não tendo sido constatado qualquer indício de dolo, culpa ou má-fé por parte dos agentes responsáveis nem tampouco prova da existência de dano ou prejuízo ao erário.

A Secretaria Geral acompanhou os Órgãos Técnicos quanto à superação do apontamento da ausência de justificativas para os índices econômicos financeiros (atinente à licitação), assim como em relação à

superação dos itens “b” (ausência de justificativa para a relevante elevação na estimativa de consumo mensal) e “f” (ausência de quantitativo adquirido, do cronograma de entrega e da certidão conjunta negativa de débitos relativa a Tributos Federais), pertinentes à análise do contrato e destacou a conclusão da Auditoria sobre a impossibilidade de se afirmar se houve a ocorrência de eventual prejuízo ao erário.

Ao final, opinou pelo não acolhimento do Pregão Eletrônico nº 13/2015 e do Contrato nº 62/2015. E, com relação ao pedido do Órgão Fazendário referente à aceitação dos efeitos financeiros, entendeu não ser o momento apropriado para examiná-los, posto que devem ser apreciados por ocasião da análise da execução contratual.

É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento a análise do Pregão Eletrônico nº 029/SFMSP/2015, que deu origem à Ata de Registro de Preços nº 13/2015, e ao Contrato nº 62/SFMSP/2015 firmado, entre o Serviço Funerário do Município de São Paulo-SFMSP e a empresa “Edna Porto Viola ME”, para o fornecimento de “*kit edredom - superior e inferior e kit manta e enfeite floral*”.

2. A Equipe Auditora apontou que, na realização da *pesquisa de preços*, deveriam ter sido utilizados recursos capazes de ampliar a quantidade de empresas consultadas; e que não foram utilizadas outras bases de dados, como contratos similares firmados por outras Secretarias ou outras cidades ou estados, de modo que a média obtida refletisse realmente os preços de mercado e servisse de referência para ao procedimento licitatório. Ao lado desta constatação, tem-se, ainda, a *falta de justificativa para os preços ofertados pela vencedora* do pregão, principalmente em relação aos maiores quantitativos. Além disso, constatou-se elevação na estimativa de consumo mensal das unidades, sem que tivesse havido as devidas justificativas.

3. Observado o devido processo administrativo, com contraditório e ampla defesa assegurada, a Equipe de Auditoria, apesar das inconsistências encontradas, mas diante das informações constantes dos autos, opinou pela impossibilidade de se afirmar, de forma conclusiva, a ocorrência de eventual prejuízo ao erário, no que foi acompanhada pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral.

4. Diante do exposto e do que consta dos autos, julgo, excepcionalmente, regulares o Pregão Eletrônico nº 029/SFMSP/2015 e o Contrato nº 62/SFMSP/2015, firmado com base na Ata de Registro de Preços nº 13/2015.

5. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2024.12.02 15:27:53 -03'00'

DOMINGOS DISSEI

Conselheiro - TCMSP

AAC/HCMC/RC