TC 2.937/2017

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SME. Serviço de nutrição e alimentação escolar. Adequação dos preços praticados aos parâmetros de mercado. ACOLHIDO. Votação unânime.

TC citado 7.866/2016

3.025ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o Pregão Eletrônico 78/SME/2016.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Origem.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as providências de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de março de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC n.º 2.937/2017, consistente em Acompanhamento da Licitação consistente no Pregão n.º 78/SME/2016, realizado pela Secretaria Municipal de Educação, tendo por objeto a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar, visando ao preparo e distribuição de alimentação balanceada aos alunos regularmente matriculados em unidades educacionais da rede municipal de ensino.

O presente expediente foi instaurado em razão de determinação desta Relatoria exarada no TC 7.866/2016, no sentido de que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle realizasse o acompanhamento da licitação, com destaque para a verificação dos preços praticados.

Como resultado de seu trabalho, a Coordenadoria II apresentou relatório no qual concluiu que o procedimento licitatório foi conduzido de acordo com as regras editalícias e que os valores homologados para os lotes 7-A, 7-B, 11-B e 14-B ficaram acima dos valores atualizados do Pregão n.º 47/SME/2015, mas abaixo dos valores de referência estabelecidos pelo estudo contratado pela Administração e realizado pela Fundação Instituto de Administração – FIA.

Seguiu-se a instrução regular do feito, com a oitiva da Origem, que se manifestou sobre os apontamentos da Coordenadoria II, apresentando documentos e sustentando, em relação aos valores homologados para os lotes referidos, que a determinação exarada por esta Relatoria, de que os preços obtidos pelo Pregão n.º 47/SME/2015, revogado pela Origem, fossem empregados como critério para fixação dos preços estimados da presente licitação, foi devidamente observada.

Prossegue a Secretaria apontando que a variação constatada nos lotes já citados é ínfima – o a maior variação foi de 5,95% no lote 11-B – e que a estimativa global de custos do pregão anterior revogado foi respeitada. Por derradeiro, aduz que os lotes 7-A, 7-B, 11-B e 14-B são oriundos de desmembramentos de lotes previstos na licitação anterior, de modo que a variação deve ser percebida como natural, já que não havia histórico de prestação de serviços nessa configuração específica no Pregão n.º 47/SME/2015.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Coordenadoria II reiterou sua conclusão e registrou que a Origem buscou justificar a diferença de preços constatada.

Seguindo a instrução processual, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria quanto aos apontamentos técnicos, ponderando, todavia, que a Administração deve buscar a solução contratual economicamente mais vantajosa e que, nos autos em análise, o parâmetro adotado foi devidamente justificado e que os preços homologados devem ser considerados compatíveis com aqueles praticados pelo mercado.

Foi determinada a oitiva da Procuradoria da Fazenda Municipal que aduziu que como o relatório não aponta irregularidades na condução do certame e que o certame deve ser acolhido, posto que variações de preços ao longo dos anos podem ocorrer por vários fatores e que as variações constatadas não impedem concluir que os valores obtidos no certame refletem os preços praticados pelo mercado.

Encerrando a instrução processual, a Secretária Geral manifestou entendimento pelo qual considera que o certame deve ser acolhi, pois o procedimento licitatório foi conduzido de acordo com as regras editalícias, os valores dos lotes 7-A, 7-B, 11-B e 14-B estão abaixo dos valores estimados em estudo da FIA, que foi validado por esta Corte de Contas no âmbito do TC 3.684/2015, sendo, ademais, o valor global final obtido muito próximo daquele projetado para o valor atualizado do Pregão Eletrônico n.º 47/SME/2015.

É o relatório.

V O T O

A instrução do presente expediente demonstrou, como registrado pelas manifestações dos Órgãos Técnicos, que o procedimento do Pregão Eletrônico n.º 78/SME/2016 foi conduzido de forma regular, havendo apenas a constatação de que os valores homologados para os lotes 7-A, 7-B, 11-B e 14-B ficaram acima dos valores atualizados do Pregão n.º 47/SME/2015, anterior ao certame ora analisado, que foi revogado pela Origem.

Para demonstrar que não há nenhuma irregularidade em razão do apontamento, é necessário contextualizar os motivos pelos quais o Pregão n.º 47/SME/2015 foi erigido à condição de parâmetro de preços para a licitação ora examinada.

O Pregão Eletrônico n.º 78/SME/2016, em julgamento, sucedeu o Pregão Eletrônico n.º 47/SME/2015, que foi objeto de acompanhamento no âmbito do TC n.º 3.684/2015, no qual foram constatados indícios de possíveis práticas anticompetitivas e inconsistências nos critérios de aceitabilidade dos preços ofertados pelos licitantes e dos itens que compunham o BDI.

Face ao que foi constatado, a Origem revogou o Pregão Eletrônico n.º 47/SME/2015, mas, no entanto, restou como orientação dessa Corte que, no certame que viesse a suceder a licitação revogada, a Origem necessariamente considerasse outras fontes de preço que não aquelas derivadas única e exclusivamente da consulta direta aos fornecedores. Foi recomendado, ainda, que um dos referenciais para a ampliação da pesquisa de preços deveria ser o valor obtido no Pregão Eletrônico n.º 47/SME/2015.

Tal recomendação, oriunda desta Relatoria, segue na linha de outros votos proferidos, tanto em sede cautelar, quanto em relação ao

julgamento de mérito, de buscar referenciais mais precisos de preço, aproximados do que realmente é praticado no mercado, não sendo a pesquisa direta o meio mais adequado para alcançar a finalidade de seleção da proposta economicamente mais vantajosa. A pesquisa de mercado via contato direto com os licitantes, embora seja prevista na Lei Federal n.º 8.666/93, não é a melhor forma, nem a única, de estimativa de custos para formação de preços referenciais de uma licitação.[i]

O cerne da questão, portanto, é a observância da disciplina constante do Decreto Municipal n.º 44.279/03, que estabelece que as referências de preço devem ser, prioritariamente, oriundas do banco de preços da Municipalidade e, na ausência deste, de pesquisas de instituições especializadas na formação de preços, bancos de preços ou contratações de outros entes da públicos, entre outras possibilidades.

Nesse sentido, quando propus a utilização dos preços obtidos no Pregão Eletrônico n.º 47/SME/2015, não o estabeleci como um parâmetro de teto máximo, mas sim como um dos elementos a compor uma *cesta de preços aceitáveis*, que represente o mercado e não seja amparada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada. [ii]

Veja-se como consta da decisão a abordagem do Pregão n.º 47/SME/2015: *"(...) os preços surgidos ao final da disputa, e resultantes da competição, passaram a constituir, indiscutivelmente, novas referências de preços* ***que devem ser incorporadas às bases e registros da Secretaria Municipal de Educação na definição de valores da contratação futura****".*

Portanto, o que constou da decisão prolatada no TC n.º 3.684/2015 foi devidamente observado, já que os valores do Pregão n.º 47/SME/2015 foram efetivamente incluídos como referenciais de preços. A pesquisa de preços que precedeu o Pregão n.º 78/SME/2016, objeto deste processo, foi composta pelos preços obtidos pelo Pregão n.º 47/SME/2015, por preços fornecidos por estudo econômico realizado pela Fundação Instituto de Administração – FIA/USP e pesquisa direta ao mercado.

Dessa forma, a orientação de compor uma cesta de preços diversos, da qual deveriam constar os valores do Pregão n.º 47/SME/2015 foi observada pela Origem, de modo que a diferença constatada não constitui irregularidade, já que o valor obtido no certame revogado era um referencial, mas não o único, nem tampouco se constituía como limite máximo.

Além disso, ainda que a título de argumentação se admitisse que os valores referenciais máximos estivessem dados pelo Pregão n.º 47/SME/2015, o percentual de variação é ínfimo, tendo sido constatado para lotes que possuíam dimensionamentos diversos, pois eram menores no pregão ora julgado em relação ao certame anterior. Daí que uma diminuição da economia de escala com um pequeno incremento de alguns preços seria perfeitamente factível.

Por derradeiro, há que se considerar que, conforme demonstrado nos autos, o objetivo da composição diversa da estimativa de preços era obter um valor referencial adequado e válido para a licitação, já que as pesquisas diretas ao mercado possuem limitações, sobretudo porque a resposta do potencial licitante a uma pesquisa de preços é juntada aos autos do processo administrativo, sendo, portanto, passível de conhecimento pelos agentes econômicos e pelos agentes públicos que atuam na licitação. Como o preço é uma informação estratégica, o potencial licitante passa a estar em desvantagem em relação aos concorrentes e à própria Administração, que passaria a deter maiores argumentos para uma eventual negociação.

E, a esse respeito, o objetivo de obter referencial que expurgasse os efeitos negativos da pesquisa de preços direta foi alcançado, pois a pesquisa direta para o Pregão n.º 47/SME/2015 estimava que o gasto com a alimentação escolar terceirizada seria de R$ 600.000.000,00 anuais, sendo, no entanto, obtido o valor final de contratação de R$ 435.000.000,00 anuais no Pregão n.º 78/SME/2016, ora analisado.

É lícito concluir, assim, que mesmo tendo se passado mais de um ano entre o início do Pregão n.º 47/SME/2015 e o término do Pregão n.º 78/SME/2016, houve uma redução significativa de preços, da ordem de aproximadamente 27,5%, a comprovar o entendimento desta Relatoria de que a pesquisa direta não pode ser tida única fonte de preço como regra geral, sobretudo para licitações complexas como esta ora analisada.

Diante do exposto, **ACOLHO** o Pregão Eletrônico n.º 78/SME/2016, face à adequação dos preços praticados aos parâmetros de mercado, devidamente apurados pela Origem na pesquisa de preços ampliada, obtida em cumprimento à decisão desta Corte.

Intime-se a Origem.

Após as providências de praxe, arquivem-se os autos.

---

[i] TC n.º 264/2015, Relator Conselheiro Maurício Faria, julgado em 3 de maio de 2017.v.u . TC n.º 7.886/2016. Relator Conselheiro Maurício Faria, julgado em 07 de março de 2018, v.u.

[ii] Nesse sentido, entendimento do Tribunal de Contas da União: Acórdão nº 2.170/2007 – Plenário; Acórdão nº 868/2013 – Plenário.