Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – DECISÃO

DECCAM-UTR-36/2023

Processo	-	TC/003803/2015 (Tramitam em conjunto os processos TC/003801/2015 e TC/003803/2015)
Interessado	-	Serviço Funerário do Município de São Paulo
Pregão Eletrônico	-	73/SFMSP/2014
Objeto	-	Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com a disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais, equipamentos e gestão dos resíduos sólidos, nas unidades administrativas, agências e velórios que compõem o Serviço Funerário

357ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara

ANÁLISE. PREGÃO. SFMSP. Serviços de limpeza, asseio e conservação predial. 1. Os preços praticados em contratações anteriores, firmadas pela Administração Pública, são fontes seguras para estimar o valor da licitação. Art. 23, L 14.133/2021. 2. Os quantitativos contratados anteriormente podem fundamentar as necessidades atuais, em caso de manutenção da área para realização dos serviços. REGULAR. Votação unânime.

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/003801/2015 e TC/003803/2015, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar regular o Pregão Eletrônico 73/SFMSP/2014, determinando, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro RICARDO TORRES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de agosto de 2023.

ROBERTO BRAGUIM – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processos: TC/003801/2015 e TC/003803/2015
Interessado: Serviço Funerário do Município – SFMSP
Responsáveis: Fulvio Giannella Junior (Chefe de Gabinete do SFMSP à época), Lúcia Salles França Pinto (Superintendente do SFMSP) e Frederico Jun Okabayashi (Diretor do Depto. de Cemitérios)
Objeto: Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com a disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, e gestão dos resíduos sólidos, nas unidades administrativas, agências e velórios que compõem a Autarquia do SFMSP (LOTE 1)

ACOMPANHAMENTO. Natureza: PREGÃO E CONTRATO. SFMSP. Os preços praticados em contratações anteriores, firmadas pela Administração Pública, são fontes seguras para estimar o valor da licitação. Os quantitativos contratados anteriormente podem fundamentar as necessidades atuais, em caso de manutenção da área para realização dos serviços. Disposição contemplada no art. 23 da Nova Lei de Licitações, Lei Federal n. 14.133/2021. **REGULARES.**

RELATÓRIO

Trata o TC 3.803/2015 da análise do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014, promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo ("SFMSP"), cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com a disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, e gestão dos resíduos sólidos, nas unidades administrativas, agências e velórios que compõem a Autarquia do SFMSP.

A Coordenadoria I elaborou Relatório de Análise de Licitação (peça 27, fls. 114 a 117), apresentando as seguintes conclusões:

- Ausência no processo administrativo de justificativa para os quantitativos licitados (item C.11.1);

- Falta de republicação do despacho de autorização (item C.11.2);

- Não foi efetuada a reserva de recursos (item C.11.3);

- Deficiências na pesquisa de preços, que foi realizada exclusivamente junto a empresas, sem consultas a portais de compras governamentais e contratações similares. Não foi elaborada a planilha de custos unitários (item C.11.4);

- O edital não está assinado, rubricado e nem datado (item C.11.8);

- Não há evidências no processo administrativo de que o edital tenha sido publicado em jornal de grande circulação (item C.11.17);

- As atas das sessões, inclusive de adjudicação, não foram publicadas no DOC (item C.11.19).

Devidamente oficiado (peça 27, fls. 121 e 124), o SFMSP manifestou-se às fls. 127 a 130 da peça 27.

A Coordenadoria I, após análise dos esclarecimentos prestados pela Origem ratificou as conclusões C.11.1; C.11.2; C.11.3 e C.11.4 e retificou as conclusões C.11.8; C.11.17 e C.11.19 por terem sido sanadas (peça 2).

A AJCE opinou pela necessidade de oitiva da Origem antes de uma manifestação conclusiva, em especial quanto à ausência de justificativa dos quantitativos licitados (C.11.1), bem como à deficiência na pesquisa de preços, ocasionada pela cotação junto ao mercado, sem a devida decomposição de preços (C.11.4) (peças 3 e 4).

Em face das novas informações fornecidas pela Origem (peça 5), a AJCE sugeriu a intimação dos responsáveis arrolados no Relatório de Análise de Licitação, em observância ao contraditório e à ampla defesa, diante de eventual pretensão punitiva por esta C. Corte (peças 8 e 9).

Intimada às peças 11/13, a Sra. Lúcia Salles França Pinto (Superintendente do SFMSP à época) apresentou resposta às fls. 294 a 307 da peça 27.

A AJCE reiterou suas conclusões e fundamentos previamente alcançados e, exclusivamente quanto ao item C.11.1, entendeu que o acrescentado pela intimada supracitada reveste-se de conteúdo eminentemente técnico, julgando oportuno de serem elevados para deliberação superior. Ainda, pontuou que o fato de a Sra. Lúcia ocupar o cargo de superintendente à época a legitima a figurar no presente processo (peças 20 e 21).

A Coordenadoria I ratificou sua conclusão pela irregularidade do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014, em virtude da ausência de justificativa para os quantitativos licitados (item C.11.1) (peça 24).

A AJCE manifestou-se pela manutenção da irregularidade tratada no item C.11.1, relativa à ausência de justificativa dos quantitativos licitados, opinando pela irregularidade do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014 (peças 42 e 43).

A PFM propugnou pelo acolhimento dos atos em exame ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados (peça 46) e a Sra. Lúcia Salles França Pinto apresentou petição com pedido de arquivamento do processo (peça 48).

Mais uma vez, a Auditoria manteve a irregularidade constante ao item C.11.1 (peça 56), e a AJCE reiterou seu parecer precedente no sentido da irregularidade do PE nº 73/SFMSP/2014, manifestando-se quanto ao pedido de arquivamento formulado, por seu indeferimento (peças 62 e 63).

Por derradeiro, a PFM reiterou sua manifestação anterior para que fossem acolhidos os atos em exame ou, subsidiariamente, aceitos os seus efeitos financeiros (peça 66).

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade do PE nº 73/SFMSP/2014, tendo em vista a ausência no processo administrativo de justificativa para os quantitativos licitados, devendo ser observada a aplicação do princípio da acessoriedade nos ajustes deste decorrentes, a depender do resultado de seu julgamento, sem prejuízo de eventuais determinações pertinentes.

O TC 3.801/2015 trata da análise do Contrato nº 27/SFMSP/2015, originado do Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014, celebrado entre o Serviço Funerário do Município de São Paulo ("SFMSP") e a empresa HIGILIMP Limpeza Ambiental Ltda. (LOTE 1).

A Coordenadoria I elaborou o Relatório de Análise de Contratação, apresentando os seguintes apontamentos (fls. 90 a 93 da peça 22):

- falta de evidência da emissão da Ordem de Início, prevista na Cláusula 3.1 do Contrato (item 8);

- ausência no processo administrativo de justificativa para os quantitativos licitados (item 14.1);

- empenhamento de parte do valor do contrato para 2015 em dotação indevida (itens 13 e 14.12)."

Devidamente oficiadas às fls. 98, 99 e 105, a Origem apresentou manifestação às fls. 109 a 140, no entanto, a empresa Higilimp Limpeza Ambiental Ltda. deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestação (peça 22).

Em face da documentação encartada, a Coordenadoria I ratificou os itens apontados em seu Relatório de Análise de Contratação (peça 2).

A AJCE manifestou que o apontamento de item 8 não seria capaz de, por si só, comprometer a regularidade da formalização do ajuste; o item 14.1, por guardar estreita relação com o apontamento 14.1 do TC 3.803/2015, que trata da Análise do Pregão nº 73/SFMSP/2014, deveria guardar coerência com o que vier a ser decidido neste e, por fim, quanto aos apontamentos 13 e 14.2, entendeu que a irregularidade atingiria apenas indiretamente o contrato. Ainda, sugeriu a intimação dos responsáveis a fim de garantir o contraditório e a ampla defesa (peças 3 e 4).

Atendida a sugestão da AJCE, intimou-se o Sr. Fulvio Giannella Junior (Chefe de Gabinete do SFMSP à época), a Sra. Lúcia Salles França Pinto (Superintendente do SFMSP) e o Sr. Frederico Jun Okabayashi (Diretor do Depto. de Cemitérios) (fls. 161, 163 e 165

– peça 22), que prestaram esclarecimentos às fls. 169 a 174, 193 a 213 e 180 a 188, respectivamente (peça 22).

À luz dos novos esclarecimentos fornecidos pelos intimados, a AJCE entendeu que os apontamentos do item 8 e itens 13 e 14.12 não tem o condão de macular completamente de irregularidade o ajuste, ponderando que o escopo cognitivo de apreciação da impropriedade do item 14.1 se circunscreve à análise do certame licitatório (TC nº 003.803/15) (peças 5 e 6).

A Coordenadoria I entendeu superados os apontamentos do item 2.1 (falta de evidência da emissão da Ordem de Início) e 2.3 (empenhamento de parte do valor em dotação indevida), ratificando, no entanto, o apontamento do item 2.2 (ausência de justificativa para os quantitativos contratados) (peça 7).

A AJCE posicionou-se no sentido da irregularidade do Contrato nº 27/SFMSP/2015, pela subsistência do item 2.2. Ademais, indicou, quanto ao item 2.3, inobstante sua superação, sugestão de recomendação à Origem de que formalize seus ajustes com respaldo em notas de empenho adequadas e específicas para cada tipo de despesa realizada, a critério superior (peças 17 e 18).

Novamente provocada a se manifestar, a AJCE reiterou seu parecer anterior diante da ausência de novos elementos de instrução, opinando pela irregularidade do Termo de Contrato nº 27/SFMSP/2015, especificamente pela ausência de justificativa adequada dos quantitativos contratados, observando o princípio da acessoriedade (peças 37 e 38).

A PFM propugnou pelo acolhimento dos atos em exame, relevando-se eventuais impropriedades apontadas ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados (peça 41).

Em face da manifestação exarada pela PFM, a Coordenadoria I ratificou o apontamento do subitem 2.1, referente à falta de justificativa para o quantitativo contratado (peça 51).

Instada a se pronunciar quanto a manifestação da PFM (peça 41) e a petição formulada pela Sra. Lucia (peça 43), reiterou a AJCE seu posicionamento previamente exarado no sentido da irregularidade do Termo de Contrato nº 27/SFMSP/2015, observando o princípio da acessoriedade; quanto ao pedido de arquivamento formulado pela Sra. Lucia opinou por seu indeferimento, deixando a critério superior a ponderação do caso concreto e a eventual determinação de arquivamento do processo; e quanto ao pleito subsidiário propugnado pela PFM manifestou que o locus ideal para análise desse pedido deve ocorrer em sede de acompanhamento da execução (peças 57 e 58).

Por derradeiro, a PFM reiterou sua manifestação no sentido do acolhimento dos atos examinados (peça 61).

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade do Contrato nº 27/SFMSP/2015, em face da subsistência do item 14.1, relativo a ausência de justificativa adequada dos quantitativos contratados, observando o princípio da acessoriedade, sem prejuízo de eventuais determinações pertinentes.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento o Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014, promovido pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo para prestação de serviços de limpeza, bem como o decorrente Contrato nº 27/SFMSP/2015 celebrado com a empresa HIGILIMP Limpeza Ambiental Ltda. (LOTE 1).

A instrução processual revelou apontamentos que passo a analisar mantendo-se a numeração apresentada pela Auditoria.

Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014:

- Ausência no processo administrativo de justificativa para os quantitativos licitados (item C.11.1);

Sobre esse apontamento, a Origem alega que os quantitativos foram calculados com base na média histórica dos serviços prestados nas contratações anteriores, uma vez que os mesmos prédios e instalações da Autarquia vinham sendo limpos há anos, sendo que os quantitativos dos insumos utilizados se mantinham constantes.

Em que pese a manutenção do apontamento pela Auditoria, entendo que o critério de estimativa dos quantitativos a serem adquiridos pela Origem é válido, pois baseado na média histórica das aquisições anteriores.

Ademais, observo que a nova lei de licitações, Lei Federal 14.133/2021, que dentre outras inovações consolidou entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema, estabeleceu, em seu art. 23, parâmetros para aferição dos preços de mercado, fixando uma linha procedimental, ao prever, dentre outros, consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas e contratações similares feitas pela Administração Pública.

Isso significa dizer que a nova lei licitatória, utilizada como referencial argumentativo, reconhece atualmente que os preços praticados em contratações anteriores, firmadas pela Administração Pública, são fontes seguras para estimar o valor da licitação.

Assim, os quantitativos contratados anteriormente podem fundamentar as necessidades atuais, em caso de manutenção da área para realização dos serviços, de modo que acolho os esclarecimentos prestados pela Origem para considerar superado o apontamento.

- Falta de republicação do despacho de autorização (item C.11.2);

Sobre esse apontamento, a Origem informa que providenciou os dois despachos no processo administrativo. Ressalta que deu prosseguimento ao certame apenas após autorização deste Tribunal revogando o despacho de suspensão.

Em que pese a ausência de despacho exarado pela Autarquia para continuidade do certame, verifico que o efetivo prosseguimento da licitação ocorreu somente após a autorização deste Tribunal, de modo que me parece razoável acompanhar o entendimento da AJCE no sentido de que a falha poderia ser relevada, em atenção ao Princípio da Economicidade e da Eficiência, uma vez que a disputa licitatória não foi comprometida, tendo em vista o número de propostas entregues e classificadas no certame.

- Não foi efetuada a reserva de recursos (item C.11.3);

Sobre esse apontamento, a Origem informa que a reserva orçamentária estaria devidamente justificada pela responsável do Departamento Administrativo Financeiro, sob entendimento da Ementa nº 11.492/2010 da Procuradoria Geral do Município (PGM).

Verifico nesse aspecto que os procedimentos orçamentários adotados à época permitiam apenas a utilização de **cotas trimestrais** para as atividades da Administração Direta e Indireta, segundo as exigências constantes do art. 3º do Decreto nº 51.194/10. Portanto, caberia aos agentes públicos agir estritamente de acordo com as regras definidas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

Considerando que havia previsão orçamentária para suportar a despesa assumida sem qualquer notícia de prejuízo nesse sentido, me parece razoável acompanhar o entendimento da AJCE para relevar a falha apontada.

- Deficiências na pesquisa de preços, que foi realizada exclusivamente junto a empresas, sem consultas a portais de compras governamentais e contratações similares. Não foi elaborada a planilha de custos unitários (item C.11.4);

Sobre esse apontamento, a Origem alega que a instrução a respeito do preço de referência seria suficiente, mesmo tendo como fonte de consulta apenas o mercado, no segmento do objeto previsto.

Sustenta que o pregão obteve uma diferença bastante significativa em relação ao preço de referência e que os serviços vinham sendo prestados a contento, demonstrando, portanto, que os preços foram acertados.

Compulsando os autos, verifico que a Origem apresentou a pesquisa de preços - que contém a área interna, área externa, vidros externos sem exposição de risco e coleta

e transporte de resíduos, com fornecimento de caçamba/container - conforme as Propostas de Preços apresentadas pelas empresas para os Lotes 01, 02 e 03 da licitação.

Apesar da ausência dos custos unitários na pesquisa de preços apresentada pela Origem, entendo que somente a consulta formulada junto a empresas que atuam no ramo licitado não causou prejuízo à disputa licitatória e ao erário.

Nesse sentido, me parece razoável acompanhar o entendimento da AJCE no sentido de este apontamento poderia ser relevado, nos termos do disposto na legislação vigente à época da licitação.

- O edital não está assinado, rubricado e nem datado (item C.11.8);

- Não há evidências no processo administrativo de que o edital tenha sido publicado em jornal de grande circulação (item C.11.17);

- As atas das sessões, inclusive de adjudicação, não foram publicadas no DOC (item C.11.19).

Relativamente a esses apontamentos, verifico que no curso da instrução processual os esclarecimentos prestados pela Origem foram suficientes para sua superação, de modo que nada há para acrescentar.

Contrato nº 27/SFMSP/2015:

- falta de evidência da emissão da Ordem de Início, prevista na Cláusula 3.1 do Contrato (item 8);

Relativamente a este apontamento, a Auditoria considerou que a falta da Ordem de Início não causou qualquer problema de ordem operacional ou financeira, entendendo por sua superação, de modo que nada resta a acrescentar.

- ausência no processo administrativo de justificativa para os quantitativos licitados (item 14.1);

No que se refere a este apontamento, reitero os fundamentos adotados no item C.11.1 precedente para considerar superada a falha.

- empenhamento de parte do valor do contrato para 2015 em dotação indevida (itens 13 e 14.12).

Sobre esse apontamento, a Auditoria entendeu por sua superação, considerando as informações apresentadas pela Origem dando conta da existência de recursos orçamentários e financeiros em valores suficientes para suportar a despesa contratual, de modo que nada resta a acrescentar.

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULARES** o Pregão Eletrônico nº 73/SFMSP/2014, bem como o decorrente Contrato nº 27/SFMSP/2015 celebrado pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo com a empresa HIGILIMP Limpeza Ambiental Ltda.

Após as demais comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

João Antonio
Conselheiro Relator