ACO-UTR-236/2023

Processo - TC/007674/2016
Interessada - Secretaria Municipal de Educação
Acompanhamento do edital do Pregão Eletrônico 74/SME/2016
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de material escolar individual, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

43ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SME. Registro de preços. Aquisição de material escolar. 1. A opção pela aquisição de produtos produzidos com materiais reciclados possui suporte legal. Art. 3º, Lei 8.666/1993. Art. 7º, XI, Lei 12.305/2010. 2. O valor agregado do produto, sem que haja um distanciamento da vantajosidade da contratação pretendida, também deve ser aferida por fatores de cunho ambiental. 3. Existe um aspecto pedagógico na opção pela aquisição destes produtos. 4. As diferenças de preços, não expressivas, podem ser reduzidas nas negociações com o Pregoeiro. ACOLHIDO. RECOMENDAÇÃO. 1. Em futuros editais proceda com a adequada motivação da opção pela aquisição de produtos reciclados. Votação unânime

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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 edital de Pregão Eletrônico 74/SME/2016.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Educação que, em futuros editais, proceda com a adequada motivação da opção pela aquisição de produtos reciclados.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos interessados, para ciência, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 24 de maio de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 22/06/2023 11:22:33 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 22/06/2023 13:13:13 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC nº 7.674/2016

Interessado: Secretaria Municipal de Educação - SME.

Assunto: Pregão Eletrônico nº 74/SME/2016 - Registro de Preços para a aquisição de Kits de Material Escolar individual.

PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. KITS MATERIAL ESCOLAR. EDITAL. ACOMPANHAMENTO. ACOLHIMENTO.

Egrégio Plenário,

Em julgamento o Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 74/SME/2016, deflagrado pela Secretaria Municipal de Educação - SME, cujo objeto é o Registro de Preços para a aquisição de Kits de Material Escolar individual, com entrega nos almoxarifados de cada uma das 13 (treze) Diretorias Regionais de Educação da Secretaria Municipal de São Paulo.

Aos 20/10/2016 foi publicada a abertura do Processo de Licitação, com sessão eletrônica designada para o dia 04/11/2016.

A análise inicial da Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que o referido edital não reunia condições de prosseguimento, em razão das seguintes infringências:

> (i) a pesquisa de preços realizada não atendeu ao art. 4º do Decreto 44.279/03, porque utilizou preços de uma contratação que ainda não está em execução e, complementarmente, utilizou apenas duas propostas de preços sem justificativa aceitável (item **3.5**);

(ii) *a* pesquisa realizada demonstra os valores dos itens que compõem cada kit, mas não apresenta os custos envolvidos na mixagem e embalagem dos kits, contrariando o disposto no inciso II do §2º do art. 7º da Lei 8.666/93 (item **3.5**);
(iii) as especificações dos materiais a serem adquiridos no presente pregão, mais especificadamente aos produtos reciclados, não atendem aos princípios da motivação e da economicidade (prejuízo estimado em 3 itens R$ 2.595.197,91), além de diminuir a competividade do certame (item **3.6**).

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo não acompanhou a Auditoria em relação à pesquisa de preços, destacando as evidências, nos autos do processo administrativo, no sentido de que a Origem tentou cumprir as determinações do art. 4º do Decreto Municipal nº 44.279/2003. Nesse sentido, apontou o registro da Origem de que *"foram consultadas 40 (quarenta) empresas, e todas receberam no e-mail de solicitação de orçamento o termo de referência".* Entretanto, como obteve retorno de apenas 2 (duas) empresas, optou por complementar a pesquisa com os valores da licitação do FNDE, em face da similaridade das especificações dos produtos.

Quanto aos custos da mixagem e embalagem dos kits, entendeu já estarem inseridos no custo do kit, mesmo porque as empresas pesquisadas para elaboração do orçamento do certame já tinham conhecimento do exigido no termo de referência.

No que concerne ao outro aspecto suscitado – não atendimento aos princípios da motivação e da economicidade – entendeu que a exigência de que alguns produtos fossem reciclados encontra fundamento na política pública local sobre reciclagem e utilização de material reciclado (lei Municipal nº 14.439/2007 e Decreto Municipal nº 50.337/2008). Quanto ao custo desses produtos, superior aos similares, ponderou que a aferição da vantagem da Administração não é apurada pelo imediato conteúdo econômico da proposta

inicial, mas pelo seu valor agregado, levando em consideração outros fatores de cunho econômico e ambiental, indicando, não obstante, a necessidade de possibilitar sua sindicância, a partir dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, para efeito de aperfeiçoamento da instrução processual e atendimento em procedimentos futuros

O Senhor Assessor Jurídico Chefe manifestou-se no mesmo sentido, entendendo que os achados da Auditoria não se mostravam suficientes para impedir a abertura do certame.

Oficiada a Origem acerca das manifestações dos Órgãos Técnicos, apresentou defesa, acompanhada da documentação pertinente, destacando que as especificações dos materiais reciclados encontram amparo no art. 3º, da Lei 8.666/93 e na Lei nº 12.305/2010, que estabelece os objetivos da política Nacional de Resíduos Sólidos, além de estar em consonância com as diretrizes do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo. Ressaltou, ainda, o aspecto pedagógico da opção feita pela Pasta, qual seja, a promoção da educação ambiental nas escolas. Quanto aos preços dos produtos aduziu que, de acordo com a própria pesquisa de mercado realizada pela Especializada, a diferença entre os preços não se mostrava tão expressiva, podendo ser reduzidos durante o certame, até mesmo nas negociações com o Pregoeiro.

Em relação à pesquisa de preços, informou que, atendendo à solicitação da Especializada, descartou os valores da licitação da FNDE e completou a pesquisa com um terceiro orçamento apresentado pela empresa ON LINE. Já em relação aos custos envolvidos na mixagem e embalagem dos kits, destacou tratar de obrigação acessória, devidamente prevista no Termo de Referência, prevendo que os preços ofertados deveriam considerar todos os custos, inclusive os relativos a essas obrigações.

Diante das ponderações e conclusões da Assessoria Jurídica de Controle Externo, bem como da manifestação da Origem, e, considerando a relevância do objeto licitado, haja vista a urgência de entrega dos kits de material escolar para o início do ano letivo seguinte, cuja sessão de abertura do pregão

estava designada para o dia 04/11/16, entendeu-se pela possibilidade de prosseguimento e consequente abertura do certame.

Em nova manifestação, face à defesa apresentada pela Origem, a Subsecretaria de Controle Externo concluiu: (i) que o apontamento inicial, relativo à pesquisa de preços, foi superado tendo em vista as alterações registradas pela Origem (obtenção de um terceiro orçamento, desconsiderando os preços da FNDE), todavia registrou que tais alterações resultaram num orçamento com valores 103,69% superiores ao apresentado inicialmente; (ii) que a questão dos custos envolvidos na mixagem e embalagem dos kits restou superado; (iii) quanto à aquisição dos produtos reciclados, que a justificativa apresentada, apesar de demonstrar a motivação, não apresentou análises baseadas no princípio da economicidade, ratificando o apontamento nesse aspecto.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, ratificou seu posicionamento pelo prosseguimento do certame, entendendo que os esclarecimentos apresentados pela Origem, em especial, às peça 16, fls. 819/821, seriam suficientes para motivar a opção pelos produtos reciclados.

O Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo acrescentou, ainda, que, diante da suposta diferença entre os valores dos bens reciclados e dos não reciclados, caberia à Administração Pública demonstrar de forma transparente e tanto quanto possível objetiva, que a opção pelos primeiros observa os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Diante da nova análise dos Órgãos Técnicos, foi a Origem devidamente oficiada para ciência e manifestação acerca dos relatórios produzidos.

Posteriormente, em atendimento à solicitação do Relator para análise dos valores adjudicados do Pregão Eletrônico 74/SME/2016, considerando os valores de referência e valores alcançados no Pregão Eletrônico 40/FNDE/2015, a Subsecretaria de Controle Externo apresentou relatório no qual registrou (peça 17, fls. 1079/1.089):

Em média, no pregão eletrônico 74/SME/2016, houve uma redução percentual de 6,14% em relação aos preços do pregão 40/FNDE/2015, excluindo os valores dos itens que não constam no pregão do FNDE. Em valores absolutos, a redução foi de R$ 1.520.150,83.

Informamos que para os lotes de 01 a 08, o valor total do pregão eletrônico 74/SME/2016 foi 22,97% inferior em média em relação ao pregão 40/FENDE/2015, com diferença de R$ 3.124.019,36; já para os lotes de 09 a 12, o valor total foi 30,44% superior em média, com diferença de R$ 1.603.868,53. Assim, os preços obtidos pela SME nos lotes 09 a 12 não são vantajosos, se comparados ao pregão 40/FNDE/2015.

Concluindo, ao final, que:

Na comparação dos preços negociados no pregão eletrônico 74/SME/2016 com os preços referenciais, a SME obteve redução de 59,27%. Já em comparação aos preços do pregão 40/FNDE/2015, a SME obteve redução total de 6.14%, com preços vantajosos nos lotes 01 a 08 e desvantajosos nos lotes 09 a 12.

Os preços do pregão eletrônico 74/SME/2016, dada a quantidade, são R$ 1.603.868,53 superiores ao pregão 40/FNDE/2015 para os lotes de 09 a 12, sem considerarmos os três itens que não constam no pregão do FNDE.

Na comparação dos preços unitários obtido pela SME em cada lote, há itens com variação superior a 300%. Já em comparação aos do pregão 40/FNDE/2015, há diversos itens com preço unitário 30% superior.

Posteriormente, a Origem foi novamente oficiada para manifestação acerca dos relatórios dos Órgão Técnicos, bem como da análise comparativa dos valores adjudicados do Pregão Eletrônico 74/SME/2016, aos quais apresentou defesa (peça 17, fls. 1.093/1.115 e 1.121/1.147).

Sobre a documentação apresentada pela Origem, a Subsecretaria de Controle Externo manifestou-se pela ratificação das conclusões anteriormente alcançadas, destacando que houve adoção da Ata de Registro de Preços da FNDE e renegociação dos preços, em detrimento da utilização do PE nº 74/SME/2016 para os lotes 09 a 12, gerando uma economia de R$1.512.097,36.

Nesse sentido, registrou, ainda, a Especializada: *"Porém, cumpre observar que a utilização da Ata de Registro de Preços nº 16/FNDE/2016 e renegociação dos preços junto aos detentores por parte da SME foi uma medida acertada, já que gerou a economia de montante significativo para o município de São Paulo"*

Por fim, informou a assinatura de contrato pela SME para os lotes 01 a 8 e a adesão à Ata de Registro de Preços nº 16/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 40/2015 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para os lotes 9 a 12.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento do edital, considerando o teor dos esclarecimentos e das defesas apresentados, bem como a ausência de registro de comportamento indevido por parte dos envolvidos.

Finalizando a instrução, a Secretaria Geral, a despeito de manifestar-se no sentido de nada ter a acrescentar quanto ao acompanhamento do Edital do Pregão Eletrônico nº 74/SME/2016, uma vez que o Relator determinou o seu prosseguimento com fundamento no parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, já tendo o mesmo sido finalizado, concluiu, diante da análise dos preços adjudicados no referido certame, pelo não acolhimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 74/SME/2016.

VOTO

Em julgamento o Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico nº 74/SME/2016, cujo objeto é o Registro de Preços para a aquisição de Kits de Material Escolar individual para as Diretorias Regionais de Educação da Secretaria Municipal de São Paulo.

Dos apontamentos inicialmente tidos por impeditivos ao prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 74/SME/2016, remanesceu apenas a questão relativa à motivação e economicidade pela opção por determinados itens de produtos reciclados.

Quanto ao referido apontamento, acompanho o posicionamento da Assessoria Jurídica de Controle Externo pela possibilidade de sua superação, diante das justificativas apresentadas pela Origem, que acabaram por legitimar a escolha pelos produtos então questionados.

Nesse sentido, observo que a opção pela aquisição de produtos produzidos com insumos de materiais reciclados encontra suporte legal no artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e no inciso XI do art. 7º da Lei nº 12.3056, que instituiu a "Política Nacional de Resíduos Sólidos", cabendo, nesse caso, destaque para o valor agregado do produto, sem que haja um distanciamento da vantajosidade da contratação pretendida, a qual deve ser aferida não somente pelo imediato conteúdo econômico das propostas, mas também por outros fatores de cunho ambiental, dentre os quais a não geração e redução de resíduos, reciclagem e destinação final dos produtos.

Ademais, não há como deixar de lado o aspecto pedagógico da opção feita pela Origem enquanto entidade promotora de educação ambiental nas escolas, de modo a fomentar mudanças comportamentais e o estabelecimento de novas relações de consumo com a necessária consciência ambiental.

Do igual modo, em relação economicidade da opção escolhida, demonstrou a Origem que os preços obtidos na licitação, para alguns itens de produtos reciclados, se mostraram muito abaixo dos valores de referência e abaixo, inclusive, dos valores de referência dos produtos similares não reciclados.

Sobre esse aspecto, pondero, em acréscimo, não parecer ter a opção pelos reciclados se afastado dos princípios da razoabilidade e da

proporcionalidade, considerado a diferença de valores com os produtos não reciclados apontada pela própria Auditoria, na medida em que não chegaram a representar dez por cento do valor inicial estimado para a totalidade da contratação, diferença que acabou por se mostrar ainda nemor, diante da redução de valores alcançados no certame.

Ressalte-se, a adoção das mesmas exigências em âmbito Estadual e Federal, em editais da Fundação para o Desenvolvimento da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, demonstrando a mesma preocupação com os predicados do desenvolvimento sustentável, além de sinalizarem o caráter regular e comum das exigências, de domínio do mercado, o que no caso presente se verificou diante da ampla participação de interessados – os lotes regulares, sem tratamento diferenciado para ME e EPP, tiveram entre 12 e 19 empresas participantes.

Por sua vez, a despeito do apontamento inicial relativo à pesquisa de preços ter sido considerado superado pela Auditoria, diante das alterações efetivadas pela Origem - obtenção de um terceiro orçamento, desconsiderando os preços do Pregão da FNDE, ainda não contratado, determinei, considerando o registro que tais alterações resultaram num orçamento muito superior ao apresentado inicialmente, a análise dos valores adjudicados do Pregão Eletrônico 74/SME/2016, tendo em conta os valores de referência e valores alcançados no Pregão Eletrônico 40/FNDE/2015.

Nesse sentido, foram constatados preços 22,97% inferiores para os lotes 01 a 08 no Pregão Eletrônico n.º 74/SME/2016 em relação ao Pregão n.º 40/FNDE/2015 (R$ 3.124.019,36) e preços 30,44% superiores para os lotes 09 a 12 no Pregão Eletrônico n.º 74/SME/2016 em relação ao Pregão n.º 40/FNDE/2015 (R$ 1.603.868,53).

Dentro desse contexto, a Secretara Municipal de Educação houve por bem assinar contratos somente para os lotes 01 a 08 provenientes do Pregão Eletrônico n.º 74/SME/2016 (peça 17, fls. 1.176/1.177), optando por aderir, para os lotes 09 a 12, à Ata de Registro de Preços n.º 16/2016 da Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, referente ao Pregão n.º 40/FNDE/2015,

tendo, inclusive, negociado com os detentores, obtendo um desconto de R$ 360.244,78. Já em relação aos preços do Pregão Eletrônico n.º 74/SME/2016, lotes 09 a 12, a economia foi de R$ 1.512.097,36 (peça 19 - fls 1144/1145).

Sobre a questão, assim se manifestou a Especializada "*...cumpre observar que a utilização da Ata de Registro de Preços nº 16/FNDE/2016 e renegociação dos preços junto aos detentores por parte da SME foi uma medida acertada, já que gerou a economia de montante significativo para o município de São Paulo. "*

Dessa forma, considerando que as alterações na pesquisa de preços foram efetivadas pela Origem para a superação do apontamento da Auditoria, impeditivo da continuidade do procedimento licitatório, considerando a relevância do objeto licitado e a urgência de entrega dos kits de material escolar para o início do ano letivo seguinte, o que culminou com prosseguimento do certame, e considerando, ainda, as providências adotadas pela Origem na contratação do objeto, de modo a alcançar a maior economia no atendimento da necessidade pública, entendo pelo Acolhimento Pregão Eletrônico nº 74/SME/2016.

Diante de todo exposto, acolho o Edital de Pregão Eletrônico nº 74/SME/2016, recomendando à Origem que em futuros editais proceda com a adequada motivação da opção pela aquisição de produtos reciclados.

Envie-se cópia do presente julgado aos interessados. Após, arquivem-se os autos.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE,

MAURICIO FARIA

Conselheiro

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 01/06/2023 14:34:59 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo