TC nº 72-007.866.16-55

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SME. Serviço de nutrição e alimentação escolar. ACOLHIDO. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2.969ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 26/06/2018

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 edital do Pregão Eletrônico 78/SME/2016.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Origem que utilize juntamente com a pesquisa direta de mercado, outras fontes de preços, que podem ser pesquisas publicadas por instituições especializadas na formação de preços, bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública, por outros entes federativos, contratos similares de entes públicos, em execução, ou mesmo um estudo específico de custo, como foi feito no caso em tela, em especial quando se tratar de contratação cujo vulto justifique maior cautela, face ao risco intrínseco a qualquer licitação que envolve um elevado investimento de recursos públicos.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Origem, arquivando-se, após, estes autos.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 7 de março de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente
MAURÍCIO FARIA

Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC n.º 72-007.866.16-55, consistente em Acompanhamento do Edital do Pregão n.º 78/SME/2016, realizado pela Secretaria Municipal de Educação, tendo por objeto a Contratação de empresa especializada para 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, mediante o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos necessários, fornecimento dos serviços de logística, supervisão e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos utilizados, fornecimento de mão de obra treinada para a preparação dos alimentos, distribuição, controle, limpeza e higienização de cozinhas, despensas e lactários das unidades, divididos em 13 (treze) lotes.

A Coordenadoria II apresentou as seguintes conclusões em seu primeiro relatório:

a) Inadequação do período utilizado pela Origem para o cálculo dos quantitativos, em virtude da desatualização dos montantes;

b) Inadequação do uso, como parâmetro de consumo, de apenas alguns meses para o cálculo dos quantitativos, em face da especificidade do calendário escolar e das diferenças sazonais de consumo;

c) Superdimensionamento da margem de segurança de 10% no consumo médio estimado;

d) Divergências nas informações dispostas nas tabelas do Anexo V – Proposta de Preços e do Anexo XVIII, entre as quantidades de consumo máximo estimado e de consumo médio estimado;

e) Impropriedades no orçamento estimado, com valores de pesquisa muito acima dos valores dos contratos atuais e dos preços do pregão 47/SME/2015 atualizados;

f) Incorreção na exigência de multiplicação do valor constante da planilha de preços mensal por onze;

g) Indevida previsão de exigência de os licitantes identificarem-se ou de identificarem seus funcionários/sócios/prestadores de serviço ao realizar a vistoria;

h) Incorreção na previsão da autoridade que emitirá o atestado às empresas, devendo ser incluído outro funcionário da unidade educacional, já que o subitem 8.7.5.1 do Edital autoriza que as visitas sejam acompanhadas pelo diretor da unidade ou funcionário por ele designado;

i) Ausência de justificativa para permissão de subcontratação e vedação do consórcio;

j) Previsão subjetiva sobre a localização do Centro de Distribuição poder ser em local que, a critério da Origem, não acarrete prejuízo à execução das obrigações decorrentes do contrato;

k) Ausência de previsão de que o pregoeiro também analisará o BDI informado;

l) Irrazoabilidade do prazo para a apresentação da proposta de preços completa após o encerramento da etapa de lances;

m) Ausência de previsão, na planilha de composição de preços, dos valores individuais de cada tipo de serviço determinado no objeto do edital como fornecimento de mão de obra treinada para preparação dos alimentos, distribuição, controle, limpeza e higienização de cozinha e despensa das unidades educacionais;

n) Ausência de justificativa para o quantitativo referente à “alimentação projeto pedagógico nas CEIs” conforme planilha de preços.

o) Ausência de justificativa para a adoção dos índices contábeis previstos;

p) Omissão quanto à previsão de forma de equiparação do preço de um prato pronto para o preço de um prato por quilo de autosserviço.

q) Ausência de previsão da cláusula anticorrupção.

Além dos apontamentos já mencionados, a Coordenadoria II fez 4 (quatro) recomendações e observou que não havia sido utilizada a Nota Técnica n.º 1/2017 – SCI/Supremo Tribunal Federal, conforme determinação contida no TC 72-003.684.15-15.

Seguindo os autos para análise da Assessoria Jurídica de Controle Externo, a mesma ponderou sobre alguns dos aspectos suscitados pela Especializada, sem, no entanto, discordar da manifestação da Auditoria e opinando que o certame não reunia condições de prosseguimento.

Ato contínuo, esta Relatoria determinou a suspensão do certame, *ad cautelam,* a fim de que a Origem se manifestasse sobre os apontamentos da Auditoria, em especial sobre a necessidade de visita técnica por representantes que identificassem os potenciais licitantes e a metodologia empregada na composição dos custos e na estimativa de preço.

Nos termos do art. 101, §1.º, alínea d, do Regimento Interno, a suspensão foi levada à apreciação do Colegiado na 2.902ª. Sessão Ordinária do dia 30 de novembro de 2016, tendo o Plenário referendado, por unanimidade, as medidas determinadas por esta Relatoria.

Devidamente instada a se manifestar, a Secretaria Municipal de Educação apresentou o resultado de um estudo que havia sido contratado junto à Fundação Instituto de Administração – FIA, no qual foi elaborada a metodologia para composição detalhada dos custos dos serviços de nutrição e alimentação escolar, bem como para a Bonificação e as Despesas Indiretas (BDI).

A metodologia sugerida pela FIA à Origem, para a formação de preços, foi encartada nestes autos, mas os valores dos preços em si, sugeridos pelo estudo e considerados pela Secretaria Municipal da Educação como parâmetro de aceitabilidade das propostas a serem apresentadas na licitação, foram autuados no TID 15852930, em apartado, com acesso restrito nos termos do Memorando GAB-MF n.º 223/2016, para impedir que os licitantes soubessem, de antemão, quais seriam os valores considerados aceitáveis, visando assegurar maior competitividade no pregão.

Tornando os autos para análise da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Coordenadoria II manifestou-se no sentido de considerar a necessidade de revisão do critério metodológico empregado, em especial acerca da composição do BDI, posto que o estudo havia se pautado por parâmetros amplos de alimentação terceirizada em geral, sem ter em conta as peculiaridades do mercado da alimentação terceirizada para o setor público. A Auditoria apontou especificamente para correções de distorções que vislumbrou no cálculo das despesas operacionais.

Sobre os demais pontos suscitados inicialmente no acompanhamento do edital, a Especializada considerou superados com as justificativas e os esclarecimentos apresentados os itens c, i, j, m, n, e o. Da mesma forma, se ultimadas as modificações propostas na nova minuta de edital apresentada, seriam também superados os itens a, b, f, h, k, e q. Restaram, ainda, portanto, os apontamentos referentes às divergências entre as informações constante das tabelas do Anexo V e do Anexo XVIII, irrazoabilidade do prazo para a apresentação da proposta de preços completa após o encerramento da etapa de lances, e omissão quanto à previsão de como seria feita a equiparação entre o preço de um prato e o preço de um prato de autosserviço por quilo.

A Origem apresentou esclarecimentos suplementares, tendo a Coordenadoria II afirmado que as retificações realizadas na metodologia de cálculo do BDI pela FIA permitiam que os valores apresentados fossem empregados como referencial máximo de preços para o procedimento licitatório em análise.

Face a tal entendimento quanto aos pontos saneados ou justificados, esta Relatoria propôs a revogação da medica cautelar anteriormente concedida, com as seguintes condições: a) correção da divergência de quantitativos dos Anexos V e XVIII; b) supressão do item 6.12 do edital, suprimindo a necessidade de apresentação imediata de planilha de custos detalhada; c) inclusão, como anexo do Edital, dos critérios técnicos existentes para a conversão do valor de um prato pronto para um prato de autosserviço por quilo, constantes de manual já previamente elaborado pela Origem.

A proposta de retomada do certame foi referendada por maioria, com voto de desempate do Presidente, na 2906.ª Sessão Ordinária, realizada aos 19 de dezembro de 2016.

Foi determinado que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle continuasse o acompanhamento do edital a fim de verificar o cumprimento das alterações e condicionantes estabelecidas, nestes mesmos autos. Ademais, foi deliberado que a Auditoria deveria proceder ao acompanhamento da licitação, verificando, em especial os preços praticados, como condição para homologação do certame, o que foi processado em apartado no TC n.º 72-002.937.17-03.

Em atendimento à primeira determinação, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle afirmou que foram efetuadas as devidas alterações na republicação do edital, bem como implementadas as três condições impostas na autorização de retomada.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, asseverou que, diante das retificações e o cumprimento das condicionantes impostas, todos os apontamentos que inicialmente impediram o prosseguimento do certame foram superados.

Na sequência da instrução processual manifestou-se a Procuradoria da Fazenda Municipal, pleiteando que fosse declarado como regular o Acompanhamento do Edital, face às manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou que nada teria a acrescentar, tendo em vista que as irregularidades apontadas pela Auditoria haviam sido sanadas e o procedimento licitatório retomado pela Origem com o cumprimento de todas as determinações desta E. Corte.

É o relatório.

V O T O

Este processo contempla uma das fases de análise afeta aos contratos de alimentação escolar empreendidas por esta Relatoria, iniciada com a constatação de indícios de uma possível tentativa de conluio entre licitantes, observados no TC 72-003.684.15-15, em relação ao Pregão n.º 47/SME/2015.

Em dezembro de 2015, o referido certame em que houve tal apontamento foi revogado pela Origem. Mesmo assim, no expediente correspondente (o citado TC 72-003.684.15-15), este Tribunal expediu determinação no sentido de que, em relação ao referencial dos valores estimados para contratação, a Origem buscasse novas fontes na formatação da pesquisa de preços, considerando, inclusive, os preços resultantes da fase de lances desse pregão revogado, e utilizasse também, como referência, para análise de aceitabilidade dos parâmetros de BDI, a Nota Técnica n.º 1/2007 – SCI/Supremo Tribunal Federal.

Ou seja, naquele momento, anterior ao surgimento do edital Pregão do 78/SME/2016, ora em julgamento, já havia a diretriz sobre a necessidade de evolução nos parâmetros de preços para a alimentação escolar. Para atender à determinação do Tribunal, a Origem optou no âmbito da competência discricionária da Administração Pública, por fazer a contratação da Fundação Instituto de Administração – FIA/USP.

Assim, independentemente se a análise de preços seria realizada diretamente ou por meio de terceiro, afigurava-se, com a maior importância, que fosse observado o Decreto Municipal n.º 44.279/03 (alterado pelo Decreto Municipal n.º 56.818/16), naquilo em que prevê que devem ser priorizados, como métodos de estabelecimento de referenciais de preços preferenciais à pesquisa de mercado, os seguintes instrumentos:

1) a pesquisa publicada por instituição renomada na formação de preços, inclusive por meio eletrônico, desde que contenha a data e hora de acesso;

2) os bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública, por outros entes federativos;

3) as contratações similares de entes públicos, em execução.

Seguindo o determinado por esta Corte, com o objetivo de obter referenciais de preços reais e que se aproximassem, tanto quanto possível, dos valores praticados pelo mercado, a Origem fez a pesquisa com a consulta direta às empresas, mas introduziu os preços dos lances do Pregão 47/SME/2015 em seu

cálculo e contratou o estudo, elaborado pela FIA, cujos preços também foram levados em conta, como valor referencial máximo de contratação.

E, muito embora o estudo tenha necessitado de ajustes, face às fragilidades apontadas pela Auditoria, fato é que a finalidade inicialmente almejada – de estabelecer referencial de preços mais adequado à realidade de mercado e proporcionar maior eficiência na realização dos gastos públicos – foi alcançada.

Antes mesmo de ser encerrado o pregão ora em análise, a diretriz no sentido de que fosse empregada uma multiplicidade de fontes de pesquisa de preço, exarada por ocasião do pregão anterior, já fez sentir efeitos nos preços das contratações emergenciais.

Isso porque o Pregão n.º 47/SME/2015 fora revogado, o Pregão n.º 78/SME/2016 ainda estava em curso e os contratos vigentes não mais podiam ser prorrogados por terem esgotado até mesmo o período de prorrogação excepcional previsto na Lei Federal n.º 8.666/93, com o que a Origem teve que realizar contratações emergenciais.

Contrariando o senso comum de que contratações emergenciais costumam apresentar preços maiores que as contratações derivadas de licitações regulares, as contratações emergenciais foram significativamente mais baratas, com uma redução média de custos de quase 19%:

Pregão 2015 e Emergencial/ Excepcional	**Variação**
Lote 7 - Ipiranga	-5,72%
Lote 11 - Penha	-10,54%
Lote 10 - São Miguel Paulista	-14,75%
Lote 14 - São Mateus	-17,41%
Lote 6 - Guaianases	-18,73%
Lote 4 - Capela do Socorro	-20,41%
Lote 9 - Jaçanã/Tremembé	-24,19%
Lote 8 - Itaquera	-28,40%
Lote 5 - Freguesia do Ó	-29,15%
Média	**-18,81%**

Veja-se que a introdução de um parâmetro que amplia as fontes de pesquisa causou uma evolução na fixação dos preços nos contratos emergenciais prévios, o que acabou se consolidando no Pregão n.º 78/SME/16, ora em julgamento, no qual o aperfeiçoamento da pesquisa de preços, com esteio no Decreto

Municipal n.º 44.279/03, resultou em uma economia bastante significativa para os cofres públicos.

Tal afirmação surge do fato de que o valor inicialmente estimado pela SME, em pesquisa direta junto às empresas de fornecimento de alimentação pronta, era de R$ 600.000.000,00 anuais. De outra parte, com os mecanismos aperfeiçoados e uma consultoria especializada, o valor anual caiu para R$ 435.000.000,00, o que significa uma queda de aproximadamente 27,5% em relação à quantia inicialmente estimada.

Além disso, de posse de parâmetros mais bem definidos, a negociação no pregão pôde ser conduzida de forma específica e pontual em relação aos itens que compunham a planilha de preços e os custos indiretos de forma bastante assertiva.

Com esse poder de barganha redefinido, o valor total final alcançado pelo Pregão 78/SME/2016 foi de R$ 377.564.337,20 anuais. Ou seja, o valor a ser efetivamente praticado ficou 13,37% abaixo do valor estimado pela pesquisa em que a multiplicidade de fontes foi respeitada, o que demonstra que o estudo aproximou-se com maior precisão da realidade de mercado.

Em relação ao valor inicialmente estimado, com a mera pesquisa direta, o contrato representa uma redução – e, por consequência, uma economia aos cofres públicos – de 37%, ou seja, R$ 222.435.662,80 anuais.

Tais números demonstram a fragilidade da pesquisa que se utiliza da consulta direta como única fonte. Se houvesse sido tomado como base o valor dela resultante, a condução do pregão seria diversa, já que a Administração teria um parâmetro muito mais alto de comparação, o que impediria que a negociação após os lances fosse tão exitosa como foi, certamente resultando em um contrato extremamente mais oneroso que o devido.

Desta forma, demonstra-se que a experiência da multiplicidade de fontes foi bem sucedida no que tange à alimentação escolar e poderá ser empregada nas demais licitações realizadas no âmbito da Secretaria de Educação.

Diante do exposto, **ACOLHO** o edital do Pregão n.º 78/SME/2016, **DETERMINANDO** à Origem que utilize, juntamente com a pesquisa direta de mercado, outras fontes de preços, que podem ser pesquisas publicadas por instituições especializadas na formação de preços, bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública, por outros entes federativos, contratos similares de entes públicos, em execução, ou mesmo um estudo específico de custo, como foi feito no caso em tela, em especial quando se tratar de contratação cujo vulto justifique maior cautela, face ao risco intrínseco a qualquer licitação que envolve um elevado investimento de recursos públicos.

INTIME-SE a Origem.

Após, arquivem-se os autos.