



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro Substituto Valdenir Antonio Polizeli  
Segunda Câmara  
Sessão: 10/5/2016

23 TC-028826/026/14 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

**Contratante:** Secretaria de Estado da Educação - Diretoria de Ensino Região de Guarulhos Sul.

**Contratada:** PROVAC Serviços Ltda.

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Maria Aparecida Nascimento Barretos (Dirigente Regional de Ensino).

**Objeto:** Prestação de serviços contínuos de manipulação de alimentos e preparo de refeições para distribuição aos alunos da rede pública estadual (Lote III).

**Em Julgamento:** Licitação - Pregão Eletrônico (analisada no TC-028827/026/14). Contrato celebrado em 10-07-14. Valor - R\$5.954.979,00. Apostila de 06-10-14. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Josué Romero, publicada(s) no D.O.E. de 28-11-14. Assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman, publicada(s) no D.O.E. de 16-10-15.

**Procurador(es) da Fazenda:** Cristina Freitas Cavezale, Claudia Távora Machado V. Nicolau e Luiz Menezes Neto.

**Fiscalizada por:** GDF-8 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** GDF-8 - DSF-I.

24 TC-028827/026/14 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

**Contratante:** Secretaria e Estado da Educação - Diretoria de Ensino Região de Guarulhos Sul.

**Contratada:** PRM Serviços e Mão de Obra Especializada Eireli.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Homologação e que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Maria Aparecida Nascimento Barretos (Dirigente Regional de Ensino).

**Objeto:** Prestação de serviços contínuos de manipulação de alimentos e preparo de refeições para distribuição aos alunos da rede pública estadual (Lotes I e II).

**Em Julgamento:** Licitação - Pregão Eletrônico. Contrato celebrado em 10-07-14. Valor - R\$3.837.873,00. Apostila de 06-10-14. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Josué Romero, publicada(s) no D.O.E. de 28-11-14. Assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman, publicada(s) no D.O.E. de 16-10-15.

**Procurador(es) da Fazenda:** Cristina Freitas Cavezale, Claudia Távora Machado V. Nicolau e Luiz Menezes Neto.

**Fiscalizada por:** GDF-8 - DSF-I.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

**Fiscalização atual:** GDF-8 - DSF-I.

Relatório

Em exame, pregão eletrônico e contratos assinados em 10/7/2014, bem como apostilas de reajuste contratual assinadas em 6/10/2014 e retroativas a 1/6/2014, atos esses celebrados pela **Diretoria de Ensino Guarulhos Sul - Secretaria de Estado da Educação** com **PRM Serviços e Mão de Obra Especializada Eirelli e Provac Serviços Ltda.**, tendo por objeto três lotes de serviços contínuos de manipulação de alimentos e preparo de refeições para distribuição aos alunos da rede pública de ensino estadual, incluindo a higienização, limpeza, conservação e manutenção preventiva e corretiva da área de alimentação, bem como fornecimento de gás, pelo prazo de vigência de 15 (quinze) meses e pelos valores de R\$ 2.332.869,00 para o Lote I, de R\$ 1.505.004,00 para o Lote II, e de R\$ 5.954.979,00 para o Lote III, perfazendo o total de R\$ 9.792.852,00.

O TC-028827/026/14 abriga: - o Pregão Eletrônico nº 6/2014; - o contrato celebrado com PRM Serviços e Mão de Obra Especializada Eirelli para a prestação dos serviços nos Lotes I e II, pelo valor de R\$ 3.837.873,00 no prazo de vigência de 15 (quinze) meses; - a apostila de reajuste contratual assinada em 6/10/2014 e retroativa a 1/6/2014.

O TC-028826/026/14 abriga: - o contrato celebrado com Provac Serviços Ltda. para a prestação dos serviços no Lote III, pelo valor de R\$ 5.954.979,00 no prazo de vigência de 15 (quinze) meses; - a apostila de reajuste contratual assinada em 6/10/2014 e retroativa a 1/6/2014.

O Pregão Eletrônico nº 6/2014 teve a participação de 12 (doze) licitantes.

A Diretoria de Fiscalização competente procedeu à instrução da matéria e opinou pela irregularidade, tendo apontado, em síntese, o seguinte:

(i) alterou-se cláusula editalícia do item "Das Propostas", porém, houve publicação apenas no Diário Oficial do Estado, o que ofendeu o § 4º do art. 21 da Lei 8.666/93;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

(ii) os preços contratados não eram compatíveis com os praticados pelo mercado à época (art. 43, IV, da Lei 8.666/93), visto que:

(ii.a) os estudos de custos e preços foram realizados em MAIO/2009, tendo sido atualizados em JUNHO/2013 e utilizados no instrumento convocatório divulgado em JULHO/2014;

(ii.b) as propostas deveriam ser apresentadas com data-base de Junho/2013, de sorte que, por terem sido os contratos assinados em 10/7/2014, foi concedido reajuste de 6,15% retroativo a partir de 1/6/2014;

(ii.c) foram apresentadas propostas exatamente do mesmo valor em 6 (seis)<sup>1</sup> das 12 (doze) oferecidas para o Lote I, em 9 (nove)<sup>2</sup> das 11 (onze) oferecidas para o Lote II, e em 8 (oito)<sup>3</sup> das 10 (dez) oferecidas para o Lote III;

(iii) a empresa PRM Serviços e Mão de Obra Especializada Eirelli (Lotes I e II) apresentou certidões vencidas de regularidade fiscal;

(iv) foi apresentado balanço patrimonial da empresa contratada referente ao exercício de 2012, com a alegação de que era válido até julho/2014, o que não atende ao art. 31, I, da Lei 8.666/93.

A Diretoria de Fiscalização procedeu à notificação da Administração por ação própria, tendo a Diretoria de Ensino apresentado suas justificativas com os documentos respectivos.

Posteriormente, todas as partes interessadas foram regularmente notificadas, com o acionamento do inc. XIII do art. 2º da Lei Complementar Estadual 709/93, tendo sido apresentadas novas alegações da Diretoria de Ensino.

Nessas duas peças de defesa foi aduzido, em síntese, que:

(i) a retificação do edital não foi publicada em jornal diário de grande circulação porque houve apenas

---

<sup>1</sup> R\$ 200.785,60

<sup>2</sup> R\$ 128.137,00

<sup>3</sup> R\$ 552.252,00



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

alteração na menção de Dezembro/2013 para Junho/2013, não se alterando valores referenciais e nem a data da sessão específica, não tendo havido má-fé;

(ii) a publicidade da retificação foi feita também em meio eletrônico, na BEC, sendo que em função dos prazos exíguos, entendeu-se que não haveria prejuízo devido a não alteração dos valores referenciais;

(iii) em relação aos preços, segundo o modelo de Pregão para a prestação de serviços contínuos de manipulação de alimentos e preparo de refeições, para distribuição aos alunos da Rede Pública Estadual, os procedimentos são encaminhados às Diretorias de Ensino para que realizem a abertura do processo, sendo que todos os valores referenciais apresentados no Pregão, constantes do termo de referência, foram elaborados em estudo realizado pela Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares, Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);

(iv) o Pregão teve seu processo iniciado em 27/2/2014 com a utilização dos parâmetros do mês de Junho/2013, que eram os vigentes à época;

(v) no tocante à coincidência entre valores de propostas, o termo de referência dispõe sobre os critérios para elaboração dos preços, sendo que as licitantes podem eventualmente usar como parâmetros para balizar os preços;

(vi) o pregoeiro e sua equipe de apoio não devem interferir na formação dos preços ofertados durante a etapa de lances, para garantir a isonomia e a proposta mais vantajosa, e não descumprir normas do edital;

(vii) conforme docs. juntados à defesa, encontravam-se nos autos do procedimento administrativo a Certidão Conjunta Positiva com Efeitos de Negativa de Tributos Federais e Dívida Ativa da União e a Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo emitidas à época e com validade até 2015;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

(viii) o Balanço Patrimonial referente ao exercício de 2013 encontrava-se arquivado na Diretoria de Ensino e foi juntado ao processo administrativo;

(ix) como prevê a cláusula quarta do contrato, o reajuste foi efetuado com base no índice IPC-Fipe, e em especial com o estabelecido no art. 5º do Decreto Estadual 48.326/03 e no art. 1º, § 5º, da Resolução CC-79 de 12/12/2003;

(x) considerando que a proposta de preços foi orçada em valores vigentes em Junho/2013, a minuta foi elaborada com valores de Junho/2013 e o contrato com valores de Junho/2014, conforme prevê o edital.

A Assessoria Técnica propôs assinatura de prazo para melhor esclarecimento sobre o desajuste admitido pela Administração no tocante à data-base para aplicação de reajustes, se junho/2013 ou junho/2014 (fls. 636).

As partes interessadas foram regularmente notificadas, porém, nenhuma resposta ingressou nos autos.

A Chefia da Assessoria Técnica e a PFE manifestaram-se pela irregularidade da matéria.

Foi aberta vista regimental dos autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório.

npg



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-028826/026/14

TC-028827/026/14

As contratações em análise são irregulares, por serem graves os fatos apurados que levam à ofensa ao dever imposto pelo inc. IV<sup>4</sup> do art. 43 da Lei 8.666/93, no sentido de se certificar sobre a adequação dos valores das propostas com os preços correntes de mercado.

Houve significativa defasagem dos preços orçados, vez que o levantamento original de preços, segundo apurado, foi realizado em MAIO/2009 e posteriormente atualizado para JUNHO/2013, tendo sido o edital da licitação publicado em JUNHO/2014.

Veja que se passaram aproximadamente 5 (cinco) anos da pesquisa de preços até a data de lançamento do edital.

E não há como acolher a presunção de que possa gerar valores representativos dos preços correntes de mercado o procedimento de atualizar para JUNHO/2013, por algum índice geral de inflação, os preços pesquisados em MAIO/2009. A sazonalidade e a volatilidade dos preços dos alimentos são incompatíveis com tal presunção.

À vista de tal quadro, não há nem mesmo um mínimo elemento de idoneidade dos preços aqui envolvidos que possa sustentar o cumprimento do dever do inc. IV do art. 43 da Lei 8.666/93, de aferir a compatibilidade dos preços propostos com aqueles correntes no mercado.

Relevante, nesse sentido, a apuração retratada no laudo da fiscalização, dando conta de que foram apresentadas propostas com valores idênticos até as casas das unidades e centavos em 6 (seis) propostas<sup>5</sup> das 12

---

<sup>4</sup> "Art. 43 - A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...) IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;" (g.n.).

<sup>5</sup> R\$ 200.785,60



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

(doze) oferecidas para o Lote I, em 9 (nove) propostas<sup>6</sup> das 11 (onze) oferecidas para o Lote II, e em 8 (oito) propostas<sup>7</sup> das 10 (dez) oferecidas para o Lote III.

Além do mais, tudo isso se revelou dissonante com a jurisprudência dominante neste Tribunal, no sentido de que não pode exceder a 6 (seis) meses o período entre a data base do orçamento estimativo e a data da divulgação do edital.

De qualquer modo, à vista da instrução dos autos e da análise dos esclarecimentos da Origem, ficou claro que todo esse quadro não é um evento isolado na Diretoria de Ensino Guarulhos Sul, mas, trata-se de procedimento padrão viciado que parte da Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares - CISE.

Em outras palavras, tem-se que a Diretoria de Ensino simplesmente seguiu um procedimento padrão que parte dessa Coordenadoria ligada à Secretaria de Estado da Educação.

Nesse contexto, pois, a providência que se faz necessária é proceder para que o acionamento do inc. XXVII do art. 2º da Lei Complementar Estadual 709/93 contemple determinação à Secretaria de Estado da Educação para que: (i) apure os eventuais prejuízos advindos da execução de contratos por preços defasados da realidade do mercado e as responsabilidades por esses vícios aqui apurados; e (ii) adote providências para regularização do sistema de formação dos orçamentos dos contratos para os serviços de preparo da alimentação escolar.

Sob outro aspecto, a retificação havida no edital, consoante relatado pela Diretoria de Fiscalização, abrangeu a alteração da data base das propostas, de dezembro/2013 para junho/2013, o que, sem dúvida alguma, altera significativamente a composição de custos do objeto e, conseqüentemente, afeta a formulação das propostas, de maneira que houve, sim, a incidência do § 4º<sup>8</sup> do art. 21 da

---

<sup>6</sup> R\$ 128.137,00

<sup>7</sup> R\$ 552.252,00

<sup>8</sup> "Art. 21 (...) § 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Lei 8.666/93, que exige, nessa hipótese, "divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido" (g.n.).

Considerando o valor orçado da contratação, superior a R\$ 650.000,00, e tendo-se também em conta que o art. 4º, I, da Lei 10.520/02, c/c o art. 8º, II<sup>9</sup>, do Decreto Estadual nº 47.297/02, fixam a obrigação da publicação também em jornal diário de grande circulação os objetos de orçamentos superiores ao aludido valor, a publicação "*pela mesma forma que se deu o texto original*" deveria abranger, necessariamente, o jornal diário de grande circulação, que é o que não foi realizado diante da divulgação da retificação somente no Diário Oficial do Estado, razão pela qual está configurado o descumprimento do § 4º do art. 21 da Lei 8.666/93.

De qualquer modo, os esclarecimentos quanto às certidões de regularidade fiscal e aos balanços patrimoniais das contratadas podem ser acatados para o fim de se afastar os apontamentos iniciais a esse respeito.

Ante o exposto, voto pela **irregularidade** do pregão eletrônico, dos contratos e das apostilas de reajuste contratual, acionando-se os incs. XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com **determinação** ao Exmo. Sr. Secretário de Estado da Educação para que: **(i)** apure os eventuais prejuízos advindos da execução de contratos por preços defasados da realidade do mercado e as responsabilidades por esses vícios apurados; e **(ii)** regularize o sistema de formação dos orçamentos dos contratos.

O Exmo. Sr. Secretário de Estado da Educação fica incumbido de, no prazo de 60 dias, apresentar a este Tribunal as providências implementadas para o cumprimento da presente determinação.

---

estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas" (g.n.).

<sup>9</sup> "Art. 8º - A convocação dos interessados em participar do certame será efetuada: I (...); II - por meio de publicação de aviso no Diário Oficial do Estado, por meio eletrônico e em jornal de grande circulação local quando o valor estimado para a contratação for igual ou superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)" (g.n.).