

- Processos:** eTC - 24114.989.22-1 (Licitação e Contrato);
eTC - 24189.989.22-1 (Acompanhamento da Execução Contratual);
eTC - 1458.989.23-3 (Termo Aditivo).
- Contratante:** Prefeitura Municipal de Socorro.
- Contratada:** Soluções Serviços Terceirizados EIRELI.
- Objeto:** Fornecimento de alimentação escolar, executado através de serviços contínuos, incluindo o pré-preparo e preparo com fornecimento de todos os gêneros e demais insumos, distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, limpeza e conservação das áreas abrangidas, para atender ao programa de merenda escolar nas unidades educacionais, assistenciais e creches.
- Em exame:** Pregão Presencial n.º 33/2022 - Contrato n.º 63/2022;
Acompanhamento da Execução Contratual;
Termo Aditivo n.º 63/01/2022, de 12/01/2023.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Trata-se de processo relativo ao **Pregão Presencial n.º 33/2022**, que originou o **Contrato n.º 63/2022**, celebrado em 26/08/2022 entre a Prefeitura Municipal de Socorro e Soluções Serviços Terceirizados EIRELI, visando ao fornecimento de alimentação escolar através de serviços contínuos, incluindo o pré-preparo, preparo, distribuição, logística, supervisão, manutenção preventiva/corretiva de equipamentos e utensílios, e limpeza/conservação das áreas abrangidas, tudo em atendimento ao programa de merenda escolar nas unidades educacionais, assistenciais e creches. Também em análise o respectivo **Acompanhamento da Execução Contratual (eTC - 24189.989.22-1)** e o **Termo Aditivo n.º 63/01/2022 (eTC - 1458.989.23-3)**, de 12/01/2023, que objetivou o acréscimo de quantitativo para fornecimento de alimentação escolar, tendo em vista a migração para o sistema integral de ensino da EE José Franco Craveiro.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq

Após a instrução dos **autos principais**, a Fiscalização entendeu que os apontamentos de irregularidades abaixo listados comprometem a dispensa e o contrato examinados (*Evento 28.6*):¹

- > *inexistência de quantitativo mínimo necessário de nutricionistas e merendeiras no instrumento convocatório para a consecução do objeto, o que gerou equívocos de interpretação e contribuiu para a desclassificação de empresa licitante e, conseqüentemente, diminuição da competitividade do certame;*
- > *fragilidade na elaboração do orçamento estimativo;*
- > *preço incompatível com o mercado;*
- > *falta de transparência quanto a metodologia de mensuração e faturamento na execução do serviço contratado.*

Com relação ao **Acompanhamento da Execução Contratual** e ao **Termo Aditivo n.º 63/01/2022**, a Fiscalização não registrou apontamentos. Entretanto, concluiu pela irregularidade do aditivo caso confirmadas as falhas consignadas nos autos principais, em razão do princípio da acessoriedade (*Evento 14.45, eTC 24189.989.22-1; Evento 20.10, eTC 1458.989.23-3*).

Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram notificados, consoante publicação no diário oficial de 18/03/2023 (*Evento 40*). Após, a Contratada e a Prefeitura Municipal requereram dilação de prazo (*Eventos 53.1 e 58.1*). Deferidos os pedidos (*Evento 67.1*), os responsáveis retornaram com alegações de seu interesse (*Eventos 83 e 89*), vindo os autos ao Ministério Público de Contas para officiar como fiscal da lei.

É a síntese do que reputo necessário.

Passo, então, ao pronunciamento de mérito.

¹ Todas as referências dizem respeito aos autos principais eTC 24114.989.22-1, exceto disposição contrária.



Preliminarmente, constata-se o desenvolvimento válido e regular do processo, porquanto os responsáveis foram notificados a apresentarem seus esclarecimentos em relação às falhas reveladas na instrução da matéria. Quanto ao **mérito**, o MPC entende que as graves impropriedades referentes aos autos principais não foram esclarecidas, ensejando o juízo de **irregularidade de toda a matéria**.

O primeiro apontamento se refere à **inexistência de disposição precisa no edital acerca do quantitativo mínimo requerido de nutricionistas e merendeiras**. A forma com a qual foi disposta tal informação teria gerado equívocos de interpretação, contribuindo para a desclassificação de uma das licitantes, em conseqüente prejuízo da competitividade do certame. Nesse sentido, pontua-se que houve apresentação de recurso pela empresa Tryx Ações Inteligentes Ltda., desclassificada principalmente por ter apresentado quantitativos inferiores aos impostos pela Prefeitura, o qual foi julgado improcedente. Em suas razões, tanto o Executivo Municipal quanto a Contratada alegaram que foram apresentadas informações suficientes para o cálculo do quantitativo de nutricionistas e merendeiras necessários. No caso, o item 26.1.1 do edital estabeleceu que a vencedora seria responsável pela mão de obra essencial, “[...] observando-se o número de 01 funcionário para cada 200 refeições por período; sendo a necessidade de no mínimo 67 merendeiras [...]”.² Ademais, o item 28.10 do Edital faz expressa menção ao artigo 3ª da Portaria CRN-3 n.º 306/2016, que exige 01 nutricionista para a supervisão de até 10 escolas. Logo, considerando que do edital constam 38 escolas ativas, o número mínimo necessário seria de quatro nutricionistas.

Inobstante o alegado, o MPC entende que as justificativas não merecem acolhimento, sendo o tópico um dos motivos ensejadores da **irregularidade** da matéria. Embora a Defesa entenda o contrário, a realidade

² Conforme relato da Fiscalização acerca da fundamentação apresentada pela Prefeitura Municipal na análise do recurso interposto pela empresa Tryx (Evento 28.6, item 40.a).



mostra que **o número mínimo de nutricionistas e merendeiras não é de simples dedução**. Com relação à quantidade de merendeiras, o item 26.1.1 indica que é necessário o mínimo de um funcionário para cada 200 refeições por período. Considerando ter a própria Prefeitura afirmado que no caso seriam necessárias 67 merendeiras, conclui-se que o objeto abrangeria um total de cerca de 13.400 refeições no período (67 merendeiras x 200 refeições por período). Ocorre que o quadro com as quantidades médias de merendas por dia (cardápios 1 a 7) não expõe com clareza tal valor. No referido quadro disposto na Minuta do Contrato (*Evento 1.8, pp. 44/45*), encontram-se estimativas de merendas por dia relativas a cada um dos cardápios. A soma simples de tais valores totaliza apenas 8.350 refeições por dia, montante distante e sem aparente relação com os 13.400 esperados. Ademais, não se sabe ao certo a que período o edital faz referência (se o dia inteiro ou se a cada refeição do dia).

De modo similar, a Defesa alega que a quantidade de nutricionistas está relacionada ao número de escolas atendidas, nos termos do artigo 3ª da Portaria CRN-3 n.º 306/2016. Ocorre que o edital em nenhum momento traz a consolidação do total de escolas, cabendo aos licitantes realizar manualmente a somatória de todas as unidades de ensino listadas no item 1 do Anexo III do Edital (*Evento 1.8, pp. 73/75*). De modo a comprovar a dificuldade que a ausência de informações sólidas e precisas trouxeram aos licitantes, frisa-se que a somatória das unidades de ensino totaliza na realidade 39 escolas, diferentemente do total de 38 apresentado pela própria Prefeitura em suas razões.

Com base no discutido, é notório que **o modo como o edital foi elaborado prejudicou a elaboração das propostas, falhando a Administração em dispor de maneira clara e objetiva os quantitativos necessários para a consecução do objeto**. A tese de que a competitividade não foi devidamente atendida é reforçada pelo fato de que a empresa Contratada já estava prestando o serviço anteriormente, sendo a omissão editalícia a ela favorável, pois melhor conhecedora dos detalhes da execução contratual. Ainda, como bem observado



pela diligente Fiscalização, chama atenção o fato de a empresa Efraim Alimentos e Serviços Ltda. EPP ter sido inabilitada pela não apresentação de documentos elementares para a habilitação no certame, não tendo sequer interposto recurso contra a decisão da Prefeitura (Evento 28.6, item 40.b, p. 6). De acordo com o Guia de Combate a Cartéis em processos Licitatórios, elaborado pelo Conselho Administrativo de Defesa do Consumidor (CADE) (Evento 28.4), tal cenário pode denotar conluio entre os participantes, inobstante a aparente competitividade do processo. Relevante expor que a empresa Efraim é investigada na Operação Prato Feito, justamente pela participação em cartéis no Estado de São Paulo (Evento 28.3).

Outros fatores determinantes para a irregularidade da matéria são a **fragilidade do orçamento estimativo** apresentado e a **incompatibilidade do preço praticado com o mercado**. Segundo o relato da Fiscalização, a Prefeitura não considerou inicialmente os preços do contrato anterior então vigente naquele momento (Contrato n.º 15/2022, firmado com a mesma Contratada em 04/03/2022 - eTC 10075.989.22-8), cotando para a presente contratação valores acima dos praticados anteriormente. Ademais, o Executivo Municipal de Socorro poderia ter consultado outros fornecedores, tal qual o observado na contratação anterior, além de também ter verificado os preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades públicas, de modo a não manter a pesquisa restrita somente a cotações de empresas do ramo. Tudo isso contribuiu para a assinatura em valor 5,25% superior ao contrato anterior, embora a variação percentual do IPCA/IBGE para o período tenha sido de apenas 2,79%. Em suas razões, a Prefeitura aduziu que o contrato emergencial anterior serviu sim como parâmetro para a presente licitação, tendo sido a pesquisa de preços adequada e fiel ao mercado. Ademais, colacionou trechos de reportagens que indicaram um relevante aumento nos preços dos alimentos na época. Já a Contratada acrescentou que a alta dos preços seria consequência da peculiaridade das unidades escolares do Município, que além de distantes e localizadas em terreno montanhoso, possuem poucos alunos em sua maioria.



Na opinião ministerial, novamente não cabe razão aos responsáveis. Primeiro que a peculiaridade das unidades escolares do Município não deveria impactar nos preços, uma vez que a comparação se deu com base em contrato firmado com a mesma municipalidade. Logo, eventuais impactos já deveriam ter sido considerados naquela oportunidade. Segundo que, embora reconhecida a alta dos preços dos alimentos noticiada pelas reportagens, ressalta-se que o preço da contratação anterior utilizado para efeitos de comparação com o aqui em exame já apresenta possível superfaturamento. Naquela oportunidade, efetuaram-se comparativos com contratações realizadas em outras Prefeituras, inclusive envolvendo a mesma empresa, verificando-se sobrepreço de até 60,77% para alguns cardápios (*Evento 41.7, pp. 7/8, eTC 10075.989.22-8*). Terceiro que a pesquisa de preços se limitou apenas à consulta junto a empresas do ramo. Como é cediço, a elaboração do orçamento estimativo requer a pesquisa prévia de no mínimo três fontes distintas e atualizadas, tal qual o disposto na OI-MPC/SP n.º 01.04.³ Portanto, as evidentes fragilidades do orçamento estimativo elaborado e a incompatibilidade do preço praticado contribuem para o juízo de **irregularidade** da matéria.

Também agrega em **prejuízo** da matéria a **falta de transparência sobre a metodologia de faturamento do serviço**. Ainda que a Prefeitura Municipal discorde, tanto o termo de referência quanto o contrato carecem de uma descrição mais clara a respeito da fiscalização da execução do serviço, no caso, de que a mensuração das refeições servidas seria calculada com base no quantitativo utilizado do principal alimento de cada cardápio dividida pelo consumo por criança (produção per capita) (*Evento 1.8, pp. 66/68; Evento 1.27*).

Na opinião ministerial, a ausência de transparência e objetividade acerca da metodologia de medição do serviço executado afeta também o próprio **acompanhamento da execução contratual**, que, ainda que isento de

³ **OI-MPC/SP n.º 01.04**: O orçamento estimativo requer a realização de pesquisa prévia de, no mínimo, três fontes distintas e atualizadas, de modo a facilitar a elaboração de propostas justas e exequíveis, admitindo-se a adoção do CADTERC como orçamento estimativo e preço máximo, desde que não esteja defasado.



apontamentos por parte da Fiscalização, deve receber o juízo de **irregularidade** diante das graves falhas relatadas acerca do procedimento licitatório e do contrato dele decorrente. Mesmo entendimento deve ser aplicado com relação ao **Termo Aditivo n.º 63/01/2022**. Embora aparentemente regular, compreendendo um acréscimo de apenas 4,99% (R\$ 461.156,00), percentual aceito pela Lei n.º 8.666/1993, a fragilidade do projeto básico norteador da licitação, evidenciada pelas falhas observadas nos autos principais, permite a conclusão de que o ajuste seria consequência do mal planejamento inicial, e não da alegada migração do sistema de ensino da EE José Franco Craveiro.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu procurador que a esta subscreve na condição de fiscal da lei, manifesta-se pela **irregularidade** do **Pregão Presencial n.º 33/2022**, do **Contrato n.º 63/2022** e dos respectivos **Acompanhamento da Execução Contratual** e **Termo Aditivo n.º 63/01/2022**, relativos ao acordo celebrado entre a Prefeitura Municipal de Socorro e Soluções Serviços Terceirizados EIRELI, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 05 de maio de 2023.

RAFAEL ANTONIO BALDO

Procurador do Ministério Público de Contas



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq