



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas

eTC – 26639.989.20-1
Fl.

Processo(s): eTC – 26639.989.20-1 (Licitação e Contrato)
Contratante: Prefeitura Municipal de Piedade
Contratado(a): Comercial João Afonso Ltda.
Objeto: Aquisição de cestas básicas para doação às famílias carentes do Município
Em exame: Pregão Eletrônico nº 69/2020
Contrato nº 90/2020

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Trata-se do controle externo relativo ao **Pregão Eletrônico nº 69/2020** e do decorrente **Contrato nº 90/2020**, firmado pela Prefeitura Municipal de Piedade e pela empresa Comercial João Afonso Ltda., que visou à aquisição de 4.133 cestas básicas para doação às famílias carentes do Município. Referido Contrato foi assinado em 10/11/2020 pelo valor de R\$ 326.093,70 e tem vigência de 12 meses. Durante a instrução dos **autos principais (eTC 26639.989.20-1)**, a Fiscalização entendeu que os apontamentos de irregularidades abaixo listados comprometeram o procedimento licitatório e o contrato examinados (*Evento 30.03*):

- a) *Valor estimado baseado em especificações distintas das exigidas no edital e em estabelecimentos inadequados (item 5);*
- b) *Justificativas insuficientes (item 7);*
- c) *Alteração de conteúdo do edital sem a devida retificação, republicação e consequente reabertura de prazo (item 9);*
- d) *Exigência potencialmente restritiva (item 15);*
- e) *Prejuízo à aferição da compatibilidade do valor contratado aos praticados no mercado (item 19).*



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



Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram notificados a apresentarem suas justificativas (DOE de 25/02/2021, Evento 38.1). Ato seguinte, a Contratada e Prefeitura Municipal de Piedade prestaram seus esclarecimentos (Eventos 40.1 e 42.1). Nestes termos os autos vieram ao MPC para a elaboração do parecer ministerial.

É o relatório do que reputo necessário.
Passo ao pronunciamento do mérito.

Preliminarmente, constata-se o desenvolvimento válido e regular do processo, porquanto os responsáveis foram notificados a apresentarem suas alegações em relação às falhas apontadas ao longo da instrução. Quanto ao **mérito**, o *Parquet* de Contas entende que os interessados não lograram êxito em afastar os graves apontamentos realizados pela Fiscalização, o que enseja a **irregularidade do procedimento licitatório e do contrato examinados**.

De início, cumpre destacar que as **justificativas** apresentadas pela Administração para a deflagração do certame foram insuficientes (**Item 7**). Consoante o Ofício nº 03 de 23/04/2020, a Prefeitura Municipal solicitou a abertura do presente procedimento licitatório para a aquisição de **2.400 cestas básicas** destinadas ao atendimento das famílias carentes do Município pelo Fundo Social de Solidariedade, que tiveram sua situação agravada com o avanço da pandemia do novo coronavírus. Posteriormente, no Ofício nº 04 de 04/06/2020, requisitou-se alterações no termo de referência, que a partir de então contaria com **2.000 cestas básicas**. Ainda, no Ofício nº 136/2020 de 03/07/2020, agregou-se nova destinação às cestas básicas, que também seriam enviadas às pessoas idosas e com deficiência acolhidas nos Serviços de Acolhimento Institucional, consolidando o total de **4.210 cestas básicas**.





Por fim, no Ofício nº 190/2020 de 16/09/2020, alterou-se novamente o quantitativo a ser adquirido para **4.133 cestas básicas (Evento 1.3)**.

Acerca desse histórico claro de indecisão dos valores a serem requeridos, a Prefeitura Municipal de Piedade alegou que teria se utilizado da média mensal de doação de cestas básicas durante o período pandêmico para estimar o quantitativo necessário para a contratação em tela (125 cestas por mês). Assim, considerando o prazo de 12 meses, 1.500 cestas básicas seriam necessárias para as famílias do Fundo Social. Tal valor foi aumentado de 500 unidades por conta do contexto emergencial causado pelo Covid-19, consolidando 2.000 unidades. Posteriormente, o Município teria recebido recurso emergencial do Governo Federal para a aquisição de cestas básicas destinadas aos idosos e às pessoas com deficiência, consoante Portaria nº 369/2020, o que justificaria os acréscimos finais.

Na opinião do MPC não há como acolher as alegações apresentadas. Ainda que exista alguma lógica na estimativa inicial de 1.500 unidades, inexistem nos autos qualquer documentação que ateste a média mensal utilizada na estimativa realizada pela Administração. Não se sabe o número de famílias atendidas pelo Fundo Social, tampouco a quantidade de idosos e pessoas com deficiência assistidos nos Serviços de Acolhimento Institucional do Município. Ademais, o acréscimo de 500 unidades (33%) se mostrou totalmente aleatório, infundado em qualquer parâmetro que pudesse trazer coerência à nova estimativa calculada. Assim, entende-se que a ausência de devida fundamentação na estimativa dos quantitativos previstos pela Administração é falha grave que prejudica a eficiência e a transparência da gestão pública, sendo fundamental para a irregularidade da matéria.

Outra questão bastante relevante para a mácula da contratação em tela diz respeito ao preço praticado. Sobre o tema, a





Fiscalização apontou que a estimativa de preços apresentada pela Administração restou prejudicada por ter sido realizada, em sua maioria, junto a empresas varejistas (**item 5**). Além disso, apuraram-se incongruências nos preços dos diferentes produtos que compuseram a cesta básica, alguns com especificações distintas das previstas no edital, em prejuízo à aferição da compatibilidade do valor contratado com o do mercado (**item 19**). Neste sentido, inclusive, ressaltou-se que a Administração alterou o conteúdo editalício do item 'arroz' sem a devida retificação, republicação e reabertura de prazo (item 9), em afronta aos ditames da Lei Federal nº 8.666/1993 e aos princípios da isonomia e da publicidade. E todas essas falhas teriam culminado com a entrega de produto distinto daquele disposto no edital (arroz), conforme o apurado após a 1ª inspeção realizada no bojo do Acompanhamento da Execução Contratual (*Evento 15.3, eTC 27007.989.20-5*).

Em suas razões, o Executivo Municipal defendeu que o orçamento estimativo apresentou valores compatíveis entre si, ainda que duas das três empresas consultadas fossem varejistas. Demais disso, a participação de cinco empresas atacadistas no certame atestaria a inexistência de qualquer sobrepreço na contratação, fato que seria corroborado pela pesquisa efetuada na ferramenta Painel de Preços do Ministério da Economia (R\$ 80,00 a média do preço da cesta básica). Quanto à alteração editalícia, entendeu que a mudança não afetaria a formulação de propostas, o que, somado à situação emergencial, não justificaria a nova divulgação e reabertura do edital. No mesmo sentido caminharam as alegações da Contratada, que acrescentou que o seu pedido de esclarecimentos a respeito do item 'arroz' teve sua resposta transmitida às empresas participantes, o que afastaria o prejuízo causado pela ausência de republicação do edital. E a incompatibilidade apurada na entrega do objeto teria lastro nesse pedido de esclarecimentos formulado à Administração, inexistindo qualquer irregularidade.





Considerando todo o alegado, o MPC entende que as falhas relatadas não foram suficientemente afastadas pelos responsáveis. No que tange ao preço praticado, constata-se uma aparente equivalência com o registrado no mercado. Uma vez que a informação trazida pela Administração obtida no 'Painel de Preços' do Ministério da Economia foi imprecisa ao trazer como valor médio o valor de uma única contratação, o MPC efetuou nova pesquisa junto à referida ferramenta, utilizando como filtros as compras de cestas básicas realizadas apenas em 2020 no Estado de São Paulo. Entretanto, a média obtida não se mostrou confiável, pois o resultado apontou uma grande variação de preços, o que poderia ser explicado por se tratar de um objeto composto por diferentes itens que variam de caso a caso. Então, o MPC realizou na sequência uma breve pesquisa livre na internet a fim de buscar os preços de cestas equivalentes às adquiridas no caso concreto, os quais se mostraram relativamente compatíveis ao preço unitário de R\$ 78,90 pago pela Administração.

Inobstante o constatado, não se pode afirmar com certeza de que se trata de valor compatível ao caso em tela, não apenas pela variabilidade dos componentes da cesta básica como também pela informalidade da consulta. É cediço que a Administração, ao buscar quantitativos elevados, tem melhores condições de negociação junto aos potenciais fornecedores por conta da economia de escala. Portanto, diante dessa incerteza em torno da equivalência de preços, reportou-se ao **orçamento estimativo**, peça fundamental para a verificação da economicidade e da vantajosidade da contratação.

Quanto à estimativa de preços realizada pela Administração, nota-se que a mesma foi baseada, majoritariamente, em preços cotados junto a varejistas, que provavelmente cobraram valores maiores do que os atacadistas cobrariam (*Evento 1.4*). Logo, é possível que o preço estimado pela Prefeitura Municipal (R\$ 360.108,29) esteja acima da realidade, o que pode ter inflado as





propostas dos licitantes. Nesta esteira, o que se observa no quadro comparativo de preços é que apenas a Contratada apresentou valor inferior ao estimado (R\$ 326.093,70), sendo que a maioria das licitantes propuseram valores demasiadamente elevados, que chegaram à cifra de R\$ 826.600,00 (mais do que o dobro do estimado) (Evento 1.11). Há, inclusive, proposta de valor idêntico ao estimado, o que denota a importância do orçamento estimado pela Administração.

Demais disso, ressalta-se o questionamento efetuado pela Contratada acerca do **item ‘arroz’**, produto de maior peso na composição do custo da cesta básica. Em seu pedido de esclarecimentos (Evento 1.10), a empresa questionou a possibilidade de que o arroz fornecido fosse comum e não do tipo ‘polido, enriquecido com vitaminas e minerais’, conforme disposição editalícia (Evento 1.8). A Administração informou que não havia a necessidade de que o produto fosse enriquecido com vitaminas e minerais, motivo pelo qual, inclusive, a Contratada viria a entregar produto distinto do previsto no edital e no Contrato. Ao aceitar o pedido, a municipalidade alterou o conteúdo do Edital e não promoveu qualquer retificação, republicação ou reabertura de prazo aos demais licitantes, em completa afronta à isonomia e aos ditames da Lei de Licitações.

Inclusive, essa pode ser a explicação para a apresentação de propostas extremamente elevadas, dado que o arroz compõe cerca de 25% do valor total da cesta básica, considerando, ainda, ser inquestionável que um produto enriquecido com vitaminas e minerais apresente maior preço do que outro sem essas características. Vale ressaltar que ao rebater a falta de retificação, republicação ou reabertura de prazo aos demais licitantes sobre a alteração no edital, a Contratada alegou que tal modificação foi transmitida às demais licitantes, conforme comprovariam os orçamentos do Evento 1.4 destacados em sua defesa. Ocorre que tais propostas nortearam a elaboração





do orçamento estimativo, que ocorreu antes mesmo da publicação do edital, não dizendo respeito às empresas que efetivamente participaram do pregão.

E para encerrar o tema, faz-se imperiosa uma relevante observação, que demonstra o quanto um orçamento estimativo deficitário pode ser prejudicial para uma contratação. Na esteira do apontado pela Fiscalização, este *Parquet* de Contas não pode deixar de notar que há certa **incongruência entre os valores de alguns componentes da cesta básica previstos nos orçamentos estimativos e na oferta vencedora (item 19)**. Dentre eles, destaca-se o do **arroz**, cotado pelos valores de R\$ 20,99 (duas vezes) e de R\$ 18,99 nas ofertas que compuseram o orçamento estimativo (*Evento 1.4*), e por R\$ 25,82 na proposta vencedora (*Eventos 1.13, 1.15*). Trata-se de **valor 25 % superior à média de R\$ 20,32 dos valores do orçamento estimativo para o produto de maior peso no orçamento.**¹ Em contrapartida, itens de menor peso como o feijão, molho de tomate, sal refinado, biscoito recheado e achocolatado apresentam valores significativamente menores em relação ao estimado.² Como exemplos, pode-se citar o **sal refinado**, presente na proposta vencedora pelo valor de **R\$ 0,59 o quilo, menos de um terço do valor de R\$ 1,89 constante de oferta do orçamento estimativo,** e o **molho de tomate**, cotado a **R\$ 0,94 cada 340 gramas na oferta vencedora, e a R\$ 2,69 cada 130 gramas no orçamento estimativo.** Na opinião do *Parquet* de Contas, são fortes os indícios de “**jogo de planilhas**”, prática comum nas contratações públicas. Tal prática consiste de acréscimos e supressões nos valores individuais dos componentes do objeto de modo que o valor global do contrato permaneça compatível com o estimado inicialmente, anulando a vantajosidade almejada pelo procedimento licitatório.

¹ R\$ 20,99 + R\$ 20,99 + R\$ 18,99 = R\$ 60,97 / 3 = R\$ 20,32.
R\$ 25,32 / R\$ 20,32 = 1,25 (25% superior).

² Feijão (kg): R\$ 5,72 x 2 unidades = R\$ 11,44 na proposta vencedora. R\$ 7,49 x 2 unidades = R\$ 14,98 no orçamento estimativo;
Molho de tomate (340g): R\$ 0,94 na proposta vencedora. R\$ 2,69 cada 130 gramas no orçamento estimativo
Sal refinado (1kg): R\$ 0,59 (vencedora) x R\$ 1,89 (estimativa);
Biscoito recheado (pcte): R\$ 1,00 (vencedora) x R\$ 1,99 (estimativa);
Achocolatado (400g) R\$ 1,73 (vencedora) x R\$ 3,19 (estimativa).





Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador que este parecer subscreve, manifesta-se pela **irregularidade** do **Pregão Eletrônico nº 69/2020** e do decorrente **Contrato nº 90/2020**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Piedade e a empresa Comercial João Afonso Ltda., que visou à aquisição de cestas básicas para doação às famílias carentes do Município, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

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

São Paulo, 24 de março de 2021.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/44

