



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 04/11/14**

85 TC-001167/001/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Araçatuba.

**Contratada:** ERJ Administração e Restaurantes de Empresas Ltda.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação:** Aparecido Sérico da Silva (Prefeito).

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Aparecido Sérico da Silva (Prefeito), Eduardo Ferreira Mendes (Secretário Municipal de Administração), Beatriz Soares Nogueira (Secretária Municipal de Educação) e Evandro da Silva (Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos).

**Objeto:** Prestação de serviços de preparo de alimentação escolar destinada aos alunos da rede pública de ensino, com fornecimento de insumos.

**Em Julgamento:** Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 17-11-10. Valor – R\$7.384.562,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher e Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, publicada(s) no D.O.E. de 01-02-11, 05-05-11 e 08-10-11. Providências em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 16-06-13 e 01-07-14.

**Advogado(s):** Daniel Barile da Silveira, Marinês Vicente Ramos, Fábio Barbalho Leite, Cristiana Roquete Luscher Castro, José Roberto Manesco, Carlos Cesar Pinheiro da Silva, Floriano de Azevedo Marques Neto, Helga Araruna Ferraz de Alvarenga, Cintia Nuciene Sarti de Souza Pinheiro e outros.

**Acompanha(m):** TC-028569/026/10 e Expediente(s): TC-017386/026/12, TC-022645/026/12 e TC-036340/026/12.

**Fiscalizada por:** UR-1 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-1 - DSF-I.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**REPRESENTAÇÃO**

86 TC-038263/026/10

**Representante(s):** Malvo Comercialização e Distribuição de Alimentos Ltda. - Márcio Odoni – Sócio Gerente.

**Representado(s):** Prefeitura Municipal de Araçatuba.

**Responsável(is):** Aparecido Sérico da Silva (Prefeito).

**Assunto:** Possíveis irregularidades na segunda versão do edital da concorrência nº 05/10, promovida pela Prefeitura Municipal de Araçatuba, objetivando a prestação de serviços de preparo de alimentação escolar destinada aos alunos da rede pública de ensino, com fornecimento de insumos. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho em 05-05-11, 08-10-11 e 09-11-10. Providências em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho em 16-06-13 e 01-07-14.

**Advogado(s):** Caio Mario Caliman Filho, Daniel Barile da Silveira, Marinês Vicente Ramos, Fábio Barbalho Leite, Cristiana Roquete Luscher Castro, José Roberto Manesco, Carlos Cesar Pinheiro da Silva, Floriano de Azevedo Marques Neto, Helga Araruna Ferraz de Alvarenga, Cintia Nuciene Sarti de Souza Pinheiro e outros.

**Fiscalização atual:** UR-1 - DSF-I.

87 TC-038293/026/10

**Representante(s):** Caio Mario Caliman Filho.

**Representado(s):** Prefeitura Municipal de Araçatuba.

**Responsável(is):** Aparecido Sérico da Silva (Prefeito).

**Assunto:** Possíveis irregularidades na segunda versão do edital da concorrência nº 05/10, promovida pela Prefeitura Municipal de Araçatuba, objetivando a prestação de serviços de preparo de alimentação escolar destinada aos alunos da rede pública de ensino, com fornecimento de insumos. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, publicada(s) no D.O.E. de 05-05-11, 08-10-11 e 09-11-10. Providências em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 16-06-13 e 01-07-14.

**Advogado(s):** Daniel Barile da Silveira, Marinês Vicente Ramos, Fábio Barbalho Leite, Cristiana Roquete Luscher Castro, José Roberto Manesco, Carlos Cesar Pinheiro da Silva, Floriano de Azevedo Marques Neto, Helga Araruna Ferraz de Alvarenga, Cintia Nuciene Sarti de Souza Pinheiro e outros.

**Fiscalização atual:** UR-1 - DSF-I.



## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em exame, **Concorrência nº 005/10** e **Contrato nº 124/10**, celebrado em 17/11/10, firmado entre a **Prefeitura Municipal de Araçatuba** e a empresa **ERJ Administração e Restaurantes de Empresas Ltda.**, visando à prestação de serviços para preparo de alimentação escolar, destinada aos alunos da rede pública de ensino, com fornecimento de insumos, no valor de R\$7.384.562,00.

**1.2.** Também em análise, nos TCs. 38263/026/10 e 38293/026/10, **Representações** formuladas, respectivamente, pela empresa **Malvo Comercialização e Distribuição de Alimentos Ltda.**, por seu Sócio-Gerente, Sr. Márcio Odoni, e pelo advogado **Caio Mário Caliman Filho**, comunicando os seguintes fatos:

- a) o certame licitatório estava direcionado à empresa 'Geraldo J. Coan', atual prestadora dos serviços;
- b) a Administração Pública estava obrigada a adotar a modalidade pregão, de preferência eletrônico, em decorrência da utilização de recursos provenientes da União, nos termos do Decreto Federal nº 5.504/05;
- c) o objeto da licitação compreende o fornecimento de gêneros alimentícios, terceirização de mão de obra e disponibilização de equipamentos e utensílios, de modo a limitar o universo de possíveis interessadas;
- d) a Prefeitura Municipal dispõe de 46 (quarenta e seis) cozinheiras no seu quadro de pessoal, causando estranheza a terceirização do serviço de preparo da merenda escolar, já que eventual insuficiência de servidores poderia ser suprida mediante a realização de concurso público;
- e) as diretrizes do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar não possibilitam o pagamento de mão de obra terceirizada, equipamentos e insumos, e os produtos adquiridos para merenda escolar deveriam ser submetidos à análise prévia;
- f) exigência de que o responsável técnico, detentor dos atestados voltados à demonstração da capacidade profissional, pertencesse ao quadro permanente da licitante, em desacordo à Súmula nº 25 deste Tribunal;
- g) imposição de agendamento, com 02 (dois) dias de antecedência, para a visita técnica a número significativo de unidades escolares.

**1.3.** A **Unidade Regional de Araçatuba/UR-1** concluiu pela **irregularidade** da matéria, em razão das diversas impropriedades relatadas às fls. 2217/2242, destacando-se:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



- a) os preços contratados, em relação aos Cardápios III e V, superaram os propostos pela empresa Vivo Sabor Alimentação Ltda. em 41,7% e 9,23%;
- b) divergências entre os números constantes das requisições de fls. 414/424 e os previstos no Anexo I do Edital (fls. 633/634), bem como nas quantidades dos Cardápios IV e V;
- c) não fixado número mínimo de merendeiras para cumprimento do objeto licitado, interferindo nos custos e, conseqüentemente, na apresentação das propostas (item 6 do Anexo I);
- d) ao especificar os custos, a vencedora do certame inseriu, em sua proposta, a quantia de R\$ 125.981, 04, a título de equipamentos e respectiva depreciação, embora diversos bens pertencessem à Municipalidade;
- e) os preços unitários orçados e efetivamente contratados estão acima dos praticados na contratação anterior, sem justificativas satisfatórias para tanto, em desacordo aos artigos 15, V, e 45, IV, da Lei de Licitações;
- f) homologação e adjudicação simultâneas, sem intervalo entre um ato e outro, contrariando o art. 43, VI, da Lei Federal nº 8.666/93;
- g) as notas de empenhos apresentadas não foram assinadas pelo ordenador de despesas, em afronta aos artigos 58 e 64 da Lei nº 4.320/64;
- h) o início da prestação dos serviços estava previsto para 23/12/2010, período de férias escolares, não havendo informações acerca dos pagamentos efetuados.

**1.4.** Notificada (fl. 2245), a **Origem** manifestou-se às fls. 2256/2267 e 2272/2273, sustentando, em síntese, que:

- a) a licitação era do tipo “menor preço global”, com base na quantidade demandada de refeições diárias, cabendo às participantes definirem o número de pessoal, inclusive de merendeiras, adequado à prestação dos serviços;
- b) a modalidade concorrência tem sido utilizada, na maioria dos casos, para aquisição ou registro de preços de gêneros alimentícios, insumos e materiais destinados à merenda escolar;
- c) ao prever a desclassificação das propostas com preço unitário excessivo, o item 9.5.2 do Edital não se reportava aos itens componentes do cardápio, mas aos valores de cada cardápio;
- d) atualmente, é oferecida merenda escolar a 14.240 (quatorze mil duzentos e quarenta) alunos de seu sistema de ensino, nos turnos da manhã, tarde e noite;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



- e) o Contrato nº 124/10, em julgamento, foi celebrado com o intuito de reestruturar e melhorar a qualidade dos cardápios oferecidos, adequando-o às condições impostas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, razões pelas quais foi elaborado novo orçamento, com valores maiores em relação aos ajustes anteriores;
- f) além disso, o contrato anterior sofreu 14 (quatorze) aditamentos, e teve seu valor atualizado pela última vez no ano de 2008; nesse período, os alimentos sofreram aumentos consideráveis;
- g) apenas o Cardápio II - maternal e etapas integrais - teve aumento superior a 100%, porém, dentro do aceitável, considerando que os preços não foram atualizados em 02 (dois) anos, e sofreram aumento, de acordo com a inflação;
- h) o Cardápio V - ensino fundamental I e II parcial/integral e ensino médio e EJA - e o Cardápio IV – ensino fundamental I parcial/integral e fundamental II - tiveram pequeno aumento, principalmente se levados em conta os 02 (dois) anos sem reajustes;
- i) o valor global contratado foi o menor, entre os propostos pelas participantes da Concorrência.

**1.5.** Acolhida proposta da **SDG** (fls. 2381/2382), foi assinado novo prazo ao Executivo, para esclarecer contradição no tocante ao número de alunos (fls. 2383).

**1.6.** Em resposta, a Prefeitura Municipal de Araçatuba alegou que o Contrato anterior abrangia as redes municipal e estadual, e, ao mencionar o aumento do número de alunos em sua defesa, referiu-se apenas à primeira (municipal), que passou de 13.878 para 14.240 alunos (fls. 2387/2390).

**1.7.** Analisado o acrescido, a **SDG** opinou pela **improcedência** das **Representações**, e **irregularidade** da **Licitação** e do **Contrato** (fls. 2391/2396).

**1.8.** Na sequência, a **Origem** argumentou que o preço contratado era compatível com o praticado no mercado à época, e que sua comparação com os ajustados anteriormente é desarrazoada, ante a diferença entre os objetos, inclusive na composição de cada refeição e no número de refeições oferecidas.

Reiterou que os alimentos previstos nos cardápios atuais são de qualidade superior, e seguem os parâmetros legais, com atendimento às



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



necessidades especiais de alunos diabéticos, celíacos, hipertensos, obesos e anêmicos.

Além disso, a diferença entre a importância estimada pela Prefeitura Municipal, de R\$ 7.925.200,66, e o montante efetivamente contratado, de R\$ 7.384.562,00, gerou uma economia de R\$ 540.638,66 à Administração Pública.

Aduziu, ainda, que em Exame Prévio de Edital, examinado por este Tribunal de Contas, foi determinada a retirada de 48 (quarenta e oito) cozinheiras efetivas do quadro da Prefeitura Municipal, que prestavam serviços de preparo de alimentação escolar, provocando um acréscimo financeiro de R\$ 172.263,73 para a empresa vencedora da licitação, em razão da necessidade de contratação de pessoal para substituir as profissionais que, no contrato anterior, eram cedidas pela própria Administração Pública (fls. 2402/2413).

**1.9.** A **Assessoria Técnica**, sob os aspectos **econômico-financeiros**, pronunciou-se pela **regularidade** dos atos praticados (fls. 2416/2418 e 2423), e a **Chefia da ATJ**, no sentido oposto, por entender pouco plausível o aumento de 72,58% no total gasto por aluno (fls. 2424/2425).

**1.10.** Acionados mais uma vez os interessados, não houve resposta.

É o relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



## 2. VOTO

**2.1.** A instrução processual revela elementos suficientes à reprovação da matéria, considerando, sobretudo, não ter sido devidamente comprovada a compatibilidade dos preços pactuados com os vigentes no mercado.

**2.2.** Na realidade, desde a formulação do orçamento básico, os preços praticados pelas empresas do ramo apresentaram oscilações, de acordo com os 05 (cinco) cardápios estipulados pela Prefeitura Municipal.

Nota-se, consoante o quadro abaixo, que uma das empresas ('J. Coan') apresentou melhor cotação para os cardápios I e III, enquanto outra ('Convida') apresentou menor preço em relação aos demais – cardápios II, IV e V, consoante tabela abaixo:

ORÇAMENTOS				
	Nutri Saúde fl. 492 R\$	J. Coan fl. 493 R\$	Convida fl. 494 R\$	Média R\$
Cardápio I	4,15	<b>3,86</b>	3,92	3,98
Cardápio II	4,73	4,50	<b>4,48</b>	4,57
Cardápio III	2,94	<b>2,70</b>	2,81	2,82
Cardápio IV	1,59	1,51	<b>1,30</b>	1,47
Cardápio V	2,18	2,03	<b>1,81</b>	2,01

Situação semelhante ocorreu por ocasião da apresentação das propostas, considerando que a vencedora do certame e, posteriormente, contratada ('ERJ') apresentou melhor proposta para os cardápios I, II e IV, e a empresa 'Vivo Sabor', para os cardápios III e V, como segue:

PROPOSTAS APRESENTADAS				
	ERJ (Vencedora) fl. 1369 R\$	Vivo Sabor fl. 1398/1400 R\$	J. Coan fl. 1427 R\$	Média R\$
Cardápio I	<b>3,62</b>	4,05	3,97	3,88
Cardápio II	<b>4,01</b>	4,35	4,57	4,31
Cardápio III	2,82	<b>1,99</b>	2,81	2,54
Cardápio IV	<b>1,29</b>	1,66	1,46	1,47
Cardápio V	2,01	<b>1,84</b>	2,00	1,95



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Visualiza-se, desse modo, que os preços contratados nos cardápios III e V, com a empresa vencedora 'ERJ', foram superiores em 41,7% e 9,23%, respectivamente, às propostas apresentadas pela licitante 'Vivo Sabor Alimentação Ltda.'

Se formos considerar a quantidade total contratada e a diferença dos preços contratados nos cardápios III e V, transformando em valores os percentuais apontados, tem-se que a Administração Pública poderia ter economizado a importância de R\$ 474.232,53 (quatrocentos e setenta e quatro mil, duzentos e trinta e dois reais e cinquenta e três centavos), a seguir demonstrado:

Item	Quantidade contratada	Diferença do preço unitário R\$	Diferença do total contratado R\$
Cardápio III	291.600	0,83	242.028,00
Cardápio V	1.365.909	0,17	232.204,53
<b>TOTAL</b>			<b>474.232,53</b>

Do cotejo entre as quantidades previstas nas requisições e o efetivamente estipulado no edital, no que concerne aos cardápios IV e V, é possível ser visualizada uma divergência numérica, nos seguintes moldes:

QUANTIDADES PREVISTAS NAS REQUISIÇÕES					
Fls.	Cardápio I	Cardápio II	Cardápio III	Cardápio IV	Cardápio V
414	2.608	16.313	9.771		
415	30.915	193.737	110.782		
416	12.378	77.568	44.355		
417	5.495	34.583	19.864		
418				392.696	350.325
419				510.401	455.475
420	30.204	187.599	106.828		
421				130.872	116.788
422				392.616	350.365
423					55.773
424					37.183
<b>TOTAL</b>	<b>81.600</b>	<b>509.800</b>	<b>291.600</b>	<b>1.426.585</b>	<b>1.365.909</b>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Fls.	Cardápio I	Cardápio II	Cardápio III	Cardápio IV	Cardápio V
634	81.600	509.800	291.600	1.308.800	1.260.800
<b>DIFERENÇA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>117.785</b>	<b>105.109</b>

**2.3.** Outra questão que influenciou a apresentação das propostas, e respectivos preços, foi traduzida na falta de previsão no edital do número mínimo de funcionários a serem disponibilizados (merendeiras) pela empresa eventualmente contratada.

Senão, vejamos. Por determinação desta Corte de Contas, em decisão prolatada no Exame Prévio de Edital (Processo TC-028569/026/10)<sup>1</sup>, foi eliminada a possibilidade de disponibilização de servidores públicos à contratada, conforme item 6 do anexo I do edital, *in verbis*:

**6. É de exclusiva responsabilidade da licitante vencedora a seleção e contratação de todo pessoal necessário para entrega de gêneros alimentícios, material de limpeza, preparo e serventia de merendas, supervisão, administração e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos existentes nas unidades educacionais – (grifei).<sup>2</sup>**

Em que pese tal modificação no instrumento convocatório, por determinação deste Tribunal, transferindo à futura contratada a seleção e contratação dos funcionários, infere-se que a Prefeitura Municipal deixou de definir o número mínimo de merendeiras, para atendimento do objeto licitado, com fulcro nos quantitativos estabelecidos no edital.

Nesta esteira, observa-se que a ausência de definição do número mínimo de funcionários disponibilizados (merendeiras) pela empresa a ser contratada, influenciou sobremaneira os preços das propostas apresentadas, do ponto de vista da economicidade e, conseqüentemente, o próprio resultado do certame, que poderia ser outro.

Ora, a empresa contratada 'ERJ', por exemplo, ao decompor os custos das propostas, estabeleceu a disponibilização de 98 (noventa e oito)

<sup>1</sup> **Processo TC-028569/026/10. Exame Prévio de Edital.** Julgamento pelo Tribunal Pleno, em sessão de 25/08/10. Rel. Cons. Eduardo Bittencourt Carvalho (acórdão publicado no D.O.E de 26/08/10, com trânsito em julgado em 10/09/10).

<sup>2</sup> Na **versão anterior do edital**, constava o **item 6.1**, nos seguintes termos: A Prefeitura Municipal de Araçatuba manterá a mão de obra atualmente existente nas unidades educacionais (conforme relação anexa) para o preparo e distribuição de merenda e para tanto designará um servidor do quadro efetivo que será responsável pelo comando, supervisão, orientação e controle dos servidores públicos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



merendeiras e outros 17 (dezessete) funcionários em funções diversas, totalizando a quantia de 115 (cento e quinze) funcionários, a serem contratados para o atendimento do objeto licitado.

Por seu turno, alinha-se que a empresa 'Vivo Sabor', com proposta classificada em segundo lugar, apresentou planilha constando a disponibilização de 144 (cento e quarenta e quatro) merendeiras, ou seja, 46 (quarenta e seis) a mais, em relação à vencedora, e outros 10 (dez) funcionários, no total de 154 (cento e cinquenta e quatro) funcionários.

A empresa classificada em terceiro lugar ('J. Coan') - anterior prestadora dos serviços de alimentação escolar à rede pública de ensino - indicou a necessidade da contratação de 140 (cento e quarenta) merendeiras, isto é, 42 (quarenta e duas) a mais do que a licitante contratada, e de 12 (doze) funcionários em outras funções, totalizando 152 (cento e cinquenta e dois) funcionários para atendimento do objeto licitado.

Não é demasiado consignar que o responsável pelo Setor de Alimentação Escolar da Prefeitura Municipal informou que a empresa 'Geraldo J. Coan & Cia. Ltda'. utilizava 123 (cento e vinte e três) funcionários contratados, além dos 46 (quarenta e seis) servidores fornecidos pela própria Origem, para execução do contrato anterior, totalizando o número de 169 (cento e sessenta e nove) funcionários disponibilizados para prestação dos serviços de preparo de alimentação escolar.

Comparando-se os custos apresentados pelas três empresas mencionadas, no montante A - atinente à mão de obra incidente e aos encargos sociais - tem-se a seguinte situação:

A vencedora do certame estipulou um custo de R\$ 1.609.300,80 (um milhão, seiscentos e nove mil trezentos reais e oitenta centavos); a classificada em segundo lugar, de R\$ 2.154.728,50 (dois milhões, cento e cinquenta e quatro mil setecentos e vinte e oito reais e cinquenta centavos), enquanto a terceira estabeleceu uma cotação de R\$ 2.015.200,46 (dois milhões, quinze mil duzentos reais e quarenta e seis centavos).

Compreende-se, assim, uma diferença da ordem de R\$ 545.427,70 (quinhentos e quarenta e cinco mil quatrocentos e vinte e sete reais e setenta centavos), extraída da comparação entre os custos apresentados pela empresa vencedora e pela classificada em segundo lugar, valor este



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



significativo, máxime se for levada em conta a diferença das propostas das mencionadas licitantes, que foi de R\$ 236.312,00 (duzentos e trinta e seis mil e trezentos e doze reais) - ('Vivo Sabor' – R\$ 7.620.874,00 e 'ERJ' – R\$ 7.384.562,00 - cf. ata de fls. 2036).

**2.4.** Outro ponto que influenciou as propostas apresentadas, no que tange aos preços, cingiu-se à cotação de equipamentos e respectiva depreciação.

Com efeito, o item 34 do anexo I do edital descreveu que praticamente todas as unidades escolares estariam equipadas com freezer, fogão industrial, geladeira, liquidificador, etc., equipamentos estes disponibilizados pela própria Administração Pública, suficientes e adequados ao cumprimento do contrato<sup>3</sup>.

Contudo, na proposta apresentada pela licitante vencedora do certame – empresa 'ERJ', verificou-se, especificamente na decomposição dos custos, a previsão do montante de R\$ 125.981,04 (cento e vinte e cinco mil novecentos e oitenta e um reais e quatro centavos), a título de equipamentos e correspondente depreciação, desprovido de total sentido, uma vez que diversos bens pertenceriam à própria Prefeitura Municipal.

**2.5.** Forçoso concluir, portanto, diante de tais apontamentos, não ter restado devidamente comprovada a consonância do valor pactuado com os praticados no mercado, em desacordo ao art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, infringindo, assim, o princípio da economicidade<sup>4</sup>.

**2.6.** O argumento tecido, acerca da ausência da compatibilidade dos preços pactuados com os correntes no mercado, é reforçado se comparamos a presente contratação - ora em julgamento - com a anterior.

A merenda fornecida pela Prefeitura Municipal aos alunos da rede pública de ensino foi terceirizada a partir de 02/08/04, conforme Contrato nº 178/04, de 14/07/04, e posteriores aditamentos, firmados com a empresa

<sup>3</sup> **Item 34 do anexo I do edital:** Os alimentos deverão ser pré-preparados, preparados e servidos dentro da própria unidade escolar, onde os mesmos serão servidos com a utilização de EQUIPAMENTOS (fogões, freezers, geladeiras, micro-ondas, liquidificadores e outros) da PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇATUBA, conforme relação anexa ao presente edital. Caso a licitante vencedora julgue necessária poderá substituir, complementar ou acrescer, às suas expensas, equipamento necessário à perfeita e plena execução dos serviços.

<sup>4</sup> **Art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93:** 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



'Geraldo J. Coan & Cia. Ltda.', que teve atuação no município, aliás, até a data de 22/12/10.

Segundo pesquisas no sistema de dados da AUDESP, efetuadas pela Fiscalização deste Tribunal, verificou-se que as despesas com merenda escolar do município de Araçatuba, nos exercícios de 2008 e 2009, totalizaram, respectivamente, as importâncias de R\$ 5.785.163,53 (cinco milhões, setecentos e oitenta e cinco mil cento e sessenta e três reais e cinquenta e três centavos) e de R\$ 5.586.086,82 (cinco milhões, quinhentos e oitenta e seis mil oitenta e seis reais e oitenta e dois centavos), revelando que a contratação ora em exame, do exercício de 2010, teve um acréscimo da ordem de 27,65%, em relação ao ano de 2008, e de 32,20%, no que tange ao ano de 2009.

No exercício de 2010, em julgamento, as despesas do município com merenda escolar foram de R\$ 5.705.630,76 (cinco milhões, setecentos e cinco mil seiscentos e trinta reais e setenta e seis centavos), 29,43% superior ao valor efetivamente contratado.

Reitere-se, por oportuno, a falta de justificativas, seja do ponto de vista qualitativo, seja quantitativo, hábeis a fundamentar os acréscimos nas despesas nos patamares expostos, deixando a Origem, ainda, de balizar os custos atuais, quando da elaboração da pesquisa de preços.

Tal procedimento contrariou o art. 15, V, assim como o art. 45, *caput*, da Lei nº 8.666/93, porquanto as compras, sempre que possíveis, deverão ser balizadas pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, pelo que, no julgamento das propostas, deverão também ser levados em conta os preços vigentes no mercado<sup>5</sup>.

Na contratação anterior, foram fornecidos 7 (sete) tipos de cardápios aos alunos. No período de 14/07/04 a 22/12/10, foram praticados os seguintes preços, consoante planilha abaixo:

Item	Inicial R\$	3º Termo Aditivo R\$	4º Termo Aditivo R\$	5º Termo Aditivo R\$	8º Termo Aditivo R\$
------	-------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

<sup>5</sup> Art. 15, V, da Lei nº 8.666/93 – As compras, sempre que possível, deverão: V – balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Art. 45, *caput*, da Lei nº 8.666/93 – O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



	14/07/04	10/01/06	10/01/07	10/07/07	02/07/08
	09/01/06	09/01/07	09/07/07	1º/07/08	22/12/10
Cardápio 1	1,37	1,45	1,51	1,56	<b>1,62</b>
Cardápio 2	1,41	1,49	1,55	1,60	<b>1,66</b>
Cardápio 3	1,45	1,54	1,61	1,66	<b>1,73</b>
Cardápio 4	1,25	1,33	1,39	1,43	<b>1,49</b>
Cardápio 5	1,00	1,06	1,11	1,14	<b>1,19</b>
Cardápio 6	0,72	0,76	0,79	0,81	<b>0,84</b>
Cardápio 7	1,10	1,17	1,22	1,26	<b>1,31</b>

Do comparativo dos preços praticados através da contratação anterior com os existentes no contrato em comento, tendo em vista os preços unitários, extrai-se que tanto os preços orçados quanto os efetivamente contratados estão acima dos praticados na contratação pretérita.

Examinando-se, por exemplo, os preços do cardápio 03 da contratação anterior, com os do cardápio II da contratação atual, uma vez que os itens são semelhantes, isto é, a composição alimentar é praticamente a mesma, verifica-se que este último apresentou custo de R\$ 4,01 (quatro reais e um centavo), representando um acréscimo de 131,80% em relação ao anterior (cardápio 03), com valor de R\$ 1,73 (um real e setenta e três centavos), que já era, aliás, o cardápio mais oneroso, à época.

Visualizemos:

CONTRATAÇÃO ATUAL		CONTRATAÇÃO ANTERIOR		PERCENTUAL DE REAJUSTE (%)
ITEM	PREÇO (R\$)	ITEM	PREÇO (R\$)	
Cardápio I	3,62	Cardápio 2	1,66	<b>118,07</b>
<b>Cardápio II</b>	<b>4,01</b>	<b>Cardápio 3</b>	<b>1,73</b>	<b>131,80</b>
Cardápio III	2,82	Cardápio 4	1,49	<b>89,26</b>
Cardápio IV	1,29	Cardápio 6	0,84	<b>53,57</b>
Cardápio V	2,01	Cardápio 7	1,31	<b>53,43</b>

\* Os cardápios 1 e 5 da contratação anterior foram suprimidos na contratação atual.

Nesta ordem de ideias, cotejando-se os cardápios da contratação atual com a anterior, tomando-se o cuidado, por evidente, de ser efetuada comparação de cardápios com composição alimentar idêntica ou semelhante,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



apurou-se significativo reajuste de preços, no percentual mínimo de 53,43% até 131,80%.

De salientar-se, uma vez mais, a inexistência de justificativas para o expressivo aumento de preços, não podendo perder de vista que os serviços relacionados foram praticamente os mesmos, em ambas as contratações.

A Origem também deixou de esclarecer as razões pelas quais elaborou orçamentos sem comparativos com a situação vigente, não havendo estudos demonstrativos dos custos dos serviços prestados de forma direta pela Administração Pública, de modo a comprovar que a terceirização empreendida teria representado efetiva redução de despesas, em observância ao princípio da economicidade.

**2.7.** Inexistiram, igualmente, justificativas satisfatórias no sentido da melhoria da qualidade da merenda escolar fornecida aos alunos. Aliás, a esse respeito, pondere-se que a quantidade total de refeições contratadas foi de 3.452.600 (três milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil e seiscentos), perfazendo um preço médio por refeição de R\$ 2,14 (dois reais e quatorze centavos), levando em consideração a quantidade/valor do contrato, sendo servidas mais de 17.000 (dezessete mil) refeições por dia/letivo, num período de 200 (duzentos) dias letivos, para mais de 14.000 (quatorze mil) alunos da rede pública de ensino do município.

Depreende-se, com efeito, que, no contrato precedente, a Prefeitura Municipal oferecia merenda escolar para 13.878 (treze mil, oitocentos e setenta e oito) alunos da rede municipal, compreendendo a fase pré-escolar e o ensino fundamental, do 1º ao 5º ano, atendendo também 8.458 (oito mil, quatrocentos e cinquenta e oito) discentes da rede estadual de ensino.

Alinha-se que o valor total gasto, considerando os 22.336 (vinte e dois mil, trezentos e trinta e seis) alunos (13.878 da rede municipal e 8.458 da rede estadual), foi de R\$ 6.711.825,73 (seis milhões, setecentos e onze mil, oitocentos e vinte e cinco reais e setenta e três centavos).

O contrato em análise, por seu turno, consubstanciou-se no oferecimento de merenda escolar apenas à rede municipal de ensino, com atendimento de 14.240 (quatorze mil, duzentos e quarenta) alunos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Apesar de a Origem insistir em afirmar que houve aumento na quantidade de discentes atendidos, de 13.878 (treze mil, oitocentos e setenta e oito) para 14.240 (quatorze mil, duzentos e quarenta), convém notar que, na realidade, houve uma significativa redução numérica, equivalente a aproximadamente 36,25%, ao passar de 22.336 (duzentos e dois mil, trezentos e trinta e seis) para 14.240 (quatorze mil, duzentos e quarenta) alunos.

No que concerne ao valor, vislumbra-se que a importância pactuada no contrato em exame foi de R\$ 7.384.562,00 (sete milhões, trezentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e dois reais), ou seja, 10% superior ao Ajuste precedente.

Nesta senda, destaca-se que a importância por aluno foi majorada, passando de R\$ 300,49 (trezentos reais e quarenta e nove centavos) para R\$ 518,58 (quinhentos e dezoito reais e cinquenta e oito centavos), representando, portanto, um aumento injustificado da ordem 72,58%, no total gasto por aluno, durante um período de 12 (doze) meses.

A linha de raciocínio adotada pelo Órgão Contratante, no sentido de que tal diferença de valores é derivada de acréscimos nos preços dos produtos alimentícios, residindo também na melhora qualitativa da merenda escolar oferecida aos discentes, é totalmente desprovida de fundamento, máxime porque inexistem nos autos documentos hábeis a demonstrar o real e efetivo reflexo destes fatores no preço final do objeto contratado.

**2.8.** No que tange às Representações, de observar-se que a quase totalidade das questões suscitadas já haviam sido apreciadas quando do julgamento do Exame Prévio de Edital:

(...). E é assim que se evidenciou impropriedade no item 9.5.2, do edital, que estabelece hipótese de desclassificação de propostas com preços unitários excessivos, visto que esta cláusula editalícia não estabeleceu qualquer parâmetro objetivo de aceitabilidade de preços unitários. E muito embora o ente licitante alegue que serão considerados os preços unitários de cada cardápio, não existe tal disposição no texto da cláusula, além de não haver qualquer ligação entre o item 9.5.2 e os custos estimados dispostos no Anexo II. Nestes termos, portanto, deverá estar objetivamente aclarado no item 9.5.2, do edital, que aquela hipótese de desclassificação de proposta se refere ao preço de cada um dos cinco cardápios, e que a



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



eventual excessividade será medida a partir dos valores máximos estimados pelo Anexo II. (...). Com relação às regras para a visita técnica, as justificativas da Administração mostraram-se coerentes com o prazo a ser observado no presente caso, sendo esta a razão pela qual não revela abusiva a solicitação de que a visita técnica seja agendada com dois dias de antecedência. No tocante à utilização da modalidade 'concorrência', não ficou revelada ausência de razoabilidade e proporcionalidade do Administrador, considerando que o ato em apreço se amolda ao artigo 23, II, 'c', da Lei nº 8.666/93, que é a Lei de Regência do presente caso. De outro lado, não há como desconsiderar que o decreto mencionado pelo representante somente constitui norma regulamentadora do repasse voluntário de verbas da União. Também no tocante ao objeto e à definição do critério de julgamento do menor preço global, não ficou evidenciado algum desvio de finalidade no exercício do poder discricionário. Quanto aos equipamentos necessários para o adimplemento futuro das obrigações contratuais, compartilho do entendimento da SDG de que as informações do Anexo I – Memorial Descritivo se revelam suficientes ao caso, sem prejuízo das informações complementares que podem ser encontradas na visita técnica. (...). Ante o exposto, e acolhendo o pronunciamento da SDG, VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da representação, devendo a PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇATUBA excluir do edital qualquer possibilidade de disponibilização de servidores públicos municipais à futura contratada, bem como revisar as cláusulas editalícias dos itens 5.11.3.3.1, 5.11.3.4, 5.11.3.5, 5.11.3.6, 5.11.3.7, 5.11.4.4, alínea 'd', 5.11.6.1, 5.11.7.1, 5.11.8 e 7.2. alíneas I e I.2 e 9.5.2, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93, para oferecimento das propostas, cessando, deste modo, os efeitos da medida liminar referendada pelo E. Plenário da Casa em sessão de 18 de agosto de 2010. (...)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> **Processo TC-028569/026/10. Exame Prévio de Edital.** Julgamento pelo Tribunal Pleno, em sessão de 25/08/10. Rel. Cons. Eduardo Bittencourt Carvalho (acórdão publicado no D.O.E de 26/08/10, com trânsito em julgado em 10/09/10).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



As demais impugnações inseridas nas Representações merecem também ser julgadas improcedentes. Senão, vejamos:

A exigência de prova de a licitante possuir, em seu quadro permanente, um determinado profissional responsável técnico, é disposição decorrente do art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93<sup>7</sup>.

A respeito do assunto, incide a Súmula nº 25 deste Tribunal sobre a extensão conferida ao conceito de quadro permanente, que deve ser ampliativa, admitindo-se não apenas o vínculo empregatício, assim como o societário e o contratual<sup>8</sup>.

No pertinente à 'terceirização' dos serviços de preparo de merenda escolar, a questão é discricionária, comportando juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Não restou configurado nos autos qualquer tipo de direcionamento ou 'favorecimento' à empresa 'Geraldo J. Coan & Cia. Ltda.'.

Com efeito, conforme constatado pela Fiscalização, em pesquisa realizada acerca das três empresas participantes do certame licitatório (*ERJ Administração e Restaurantes de Empresas Ltda. – CNPJ nº 44.164.606/0001-38 – São Paulo/SP; Vivo Sabor Alimentação Ltda. – CNPJ nº 01.827.489/0001-32, Americana/SP e Geraldo J. Coan & Cia. Ltda. – CNPJ nº 62.436.282/0001-21, Tietê/SP*), não restou verificada identidade em seus respectivos quadros societários, tampouco em seus endereços.

No atinente às supostas inadequações das diretrizes do PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar - inexistem no instrumento convocatório disposições no sentido da obrigatoriedade de aquisição exclusiva de gêneros alimentícios com os recursos federais.

<sup>7</sup> **Art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93** – A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: **§ 1º** - A comprovação de aptidão referida no inciso II do caput deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: **I** – capacitação técnico-profissional; comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.

<sup>8</sup> **SÚMULA nº 25 TCE/SP**- Em procedimento licitatório, a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



No caso, impende ter em vista, aliás, que a maior parte dos recursos utilizados na contratação, que também abrange a aquisição de gêneros alimentícios, proveio da própria Prefeitura Municipal (recursos próprios).

As disposições contidas no Anexo I do edital, em especial os itens 2; 39; 40 e 41, não guardaram inobservância aos artigos 17 e 25 da Resolução nº FNDE nº 038/09, conforme apontamento da Fiscalização.

**2.9.** Deste modo, considerando as irregularidades apontadas, restou evidenciada a impossibilidade da disputa, em igualdade de condições, entre eventuais interessadas, bem como a obtenção da melhor contratação, consubstanciada na proposta mais vantajosa ao interesse público, em afronta ao princípio da economicidade e isonomia.

Ponderando as falhas cometidas, e tendo em vista o valor envolvido na contratação, temos que a penalidade de multa deve ser fixada em 800 (oitocentas) UFESPs, de modo a dissuadir o Órgão Contratante ao cometimento de práticas semelhantes.

Imprescindível remessa de cópias da decisão em tela ao Tribunal de Contas da União, face à utilização de recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar, pela Prefeitura Municipal de Araçatuba<sup>9</sup>.

**2.10.** Ante ao exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** da Licitação e do Contrato decorrente, e pela **IMPROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES**, com acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, concedendo ao atual Prefeito Municipal de Araçatuba, o prazo máximo de 60 (sessenta) dias, para que informe esta Corte acerca das providências adotadas quanto às irregularidades constatadas.

**VOTO**, também, pela **APLICAÇÃO** de multa equivalente a **800 (oitocentas) UFESPs** ao **Sr. APARECIDO SÉRIO DA SILVA**, autoridade responsável pela homologação e adjudicação do certame, bem como pela assinatura da contratação, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei

<sup>9</sup> Consoante **item 40 do Anexo I do Edital**, o município de Araçatuba recebeu do **Fundo Nacional de Alimentação Escolar – FNDE**, através do **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**, 10 (dez) parcelas mensais de R\$ 197.832,00 (cento e noventa e sete mil, oitocentos e trinta e dois reais), totalizando R\$ 1.978.320,00 (um milhão, novecentos e setenta e oito mil, trezentos e vinte reais) e, segundo Resolução CD/FNDE nº 38/09, em seu art. 18, do total dos recursos financeiros repassados, no mínimo 30% deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Rural ou suas organizações.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Complementar nº 709/93, por inobservância aos princípios constitucionais da Administração Pública, constantes do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e demais dispositivos legais, consignados no corpo do voto, fixando-lhe **prazo máximo de 30 (trinta) dias**, para atendimento.

**Determino**, ainda, **remessa de cópias** da presente **decisão** ao **Tribunal de Contas da União**, ao **Ministério Público Federal** (Procuradoria da República no município de Araçatuba) e ao **Ministério Público do Estado de São Paulo** (Promotoria de Justiça Cível de Araçatuba), para adoção das providências que entenderem pertinentes.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**