



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 19/02/2014 – SECÇÃO MUNICIPAL

EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL

Processos: **4003.989.13-4 e 4053.989.13-3**

Representantes: - GICLESS SERVIÇOS LTDA., por sua representante legal Cleuseli Macedo de Queiroz;
- COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA., por seu representante legal Celso Peretti Alves.

Representada: Prefeitura Municipal de Guarulhos

Prefeito: Sebastião Alves de Almeida

Procurador: Alberto Barbella Saba – OAB/SP nº 313.446.

Assunto: Representações formulada contra o Edital de Pregão Presencial nº. 314/13 – DCC (Processo Administrativo nº. 41113/2013), destinado ao Registro de Preços para Aquisição de Gêneros Alimentícios - Carne Bovina, Frango, Peixe, Salsicha, etc, conforme o descrito no Anexo I – Memorial Descritivo.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas

Em exame as Representações formuladas por GICLESS SERVIÇOS LTDA. (Processo nº 4003.989.13-4) e COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA. (Processo nº 4053.989.13-3), contra o Edital de Pregão Presencial nº. 314/13 – DCC (Processo Administrativo nº. 41113/2013) da Prefeitura de Guarulhos, destinado ao Registro de Preços para Aquisição de Gêneros Alimentícios - Carne Bovina, Frango, Peixe, Salsicha, etc., conforme o descrito no Anexo I – Memorial Descritivo.

Em petição protocolada em 11/12/12, (Processo nº 4003.989.13-4) a empresa **GICLESS SERVIÇOS LTDA.** se insurgiu contra os seguintes aspectos do ato convocatório:

I – ILEGALIDADE DA ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Critica a adoção do Sistema de Registro de Preços para o objeto em disputa, uma vez que, em se tratando de merenda escolar, apresenta natureza continuada e previsível.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Aduz que a adoção dessa modalidade de ajuste só é possível diante da comprovada impossibilidade técnica de definição dos quantitativos, ao passo que o Edital em questão, contém informação segura sobre as quantidades, estabelecendo 971.000 quilogramas de carnes, pelo período de 12 meses.

Reporta-se à decisão proferida no processo TC-15067/026/08, relatada pelo eminente Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.

II – ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA NA PROPOSTA

Critica a exigência de apresentação de inúmeros documentos técnicos junto com a proposta comercial, no envelope A, constante do Anexo I (Memorial Descritivo), adiante reproduzido:

“(…) 1. JUNTAMENTE COM A PROPOSTA COMERCIAL DENTRO DO ENVELOPE "A" – DEVERÁ SER APRESENTADO:
1.1. PARA TODOS OS ITENS DO LOTE 03 e ITEM 03 DO LOTE 04: Rótulo da embalagem primária;
1.2. PARA TODOS OS ITENS DE TODOS OS LOTES: Cópia de Registro dos Estabelecimentos produtores e do entreposto-frigorífico no Serviço de Inspeção Federal - SIF do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA;
1.3. PARA TODOS OS ITENS DE TODOS OS LOTES: Cópia reprográfica do Registro do produto no órgão competente (SIF/SISP). (…)”

Afirma assim que a exigência de “rótulos de embalagens dos produtos” e “registro SIF ou SISP”, dentro do Envelope A, é abusiva e sem amparo legal, e só pode ser dirigida ao vencedor da disputa, como fez o Edital no caso das amostras e da ficha técnica, no Item 3.1 e 3.2 do mencionado Anexo I.

Reproduz o artigo 4º, VII, da Lei nº. 10.520/02 e conclui que a imposição é abusiva e sem amparo legal.

III – ILEGALIDADE NA EXIGÊNCIA DE DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO NA PROPOSTA

Sustenta que o Edital, nos Itens 1.2 e 1.3 do Anexo I, exige como requisito de validade da proposta comercial, a apresentação de cópia reprográfica do registro do estabelecimento no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, e registro do produto no SIF – Serviço de Inspeção Federal, e SISP – Serviço de Inspeção Estadual.

Todavia, entende que tal exigência constitui prova de regularidade jurídica, prevista no artigo 28, V, da Lei de Licitações, em decorrência do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



que dispõe o artigo 1º e 3º, da Lei nº. 1283/50 e no artigo 9º, Decreto 20691/52, sendo, portanto, impertinente que figure no envelope da proposta.

Reproduziu trecho de decisão deste Plenário, no âmbito dos processos nº. 1253.989.13-1, de minha relatoria, nº. 1379.989.13-0, de relatoria do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, e nº. 1331.989.13-7, de relatoria do eminente Conselheiro Robson Marinho.

Adicionalmente, sem prejuízo dessa impropriedade, considera restritiva a exigência por não abranger as três esferas de fiscalização, ou seja, federal (SIF), estadual (SISP) e municipal (SIM), contrariando a jurisprudência deste Tribunal, que fez representar pelo julgamento do processo nº. 1379.989.13-0, relatado pelo eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

IV – SUBJETIVIDADE NO JULGAMENTO DE AMOSTRAS

A representante questiona a previsão do Item 3.1 do Edital, que estabelece a avaliação de amostras apenas para os itens do Lote 3 e para o Item 3 do Lote 4, contrariando a Resolução CD/FNDE nº. 32/2006, que impõe prévio controle de qualidade de todos os produtos destinados à merenda escolar.

Questiona igualmente a ausência de critérios para a avaliação das amostras, podendo ensejar julgamento subjetivo com direcionamento da licitação, em afronta ao que dispõe o artigo 44, da Lei nº. 8.666/93.

Para fundamentar seu entendimento, reporta-se aos julgamentos proferidos nos processos TC-1312/026/05 e 36931/026/05 e lições da Doutrina.

V – ILEGALIDADE NO VALOR ESTIMADO DA LICITAÇÃO

Impugna os “preços referenciais” constantes do Anexo I, por considerá-los muito acima daqueles praticados no mercado, mencionando, como exemplo, preços obtidos em licitações da BEC – Bolsa Eletrônica de Compras, do Governo do Estado de São Paulo, e em licitações do Município de São Paulo, conforme tabela adiante:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRODUTO	VALOR REFERÊNCIA DO EDITAL	VALOR DE MERCADO
Carne Bovina Moída Congelada	R\$ 22,80	R\$ 8,34 (BEC)
Carne Bovina Congelada	R\$ 22,87	R\$ 11,35 (PMSP)
Carne Bovina Congelada (Paleta Cubos)	R\$ 18,73	R\$ 4,48 (PMSP)
Coxa e Sobrecoxa de Frango sem pele, sem osso congelado	R\$ 16,87	R\$ 4,48 (PMSP)
Almôndegas Bovina Congelada	R\$ 16,40	R\$ 7,78 (BEC)
Empanados de Frango Congelado	R\$ 18,70	R\$ 9,15 (BEC)
Salsicha tipo <i>Hot Dog</i> Congelada	R\$ 11,70	R\$ 5,88 (PMSP)
Salsicha de Frango tipo <i>Hot Dog</i> Congelada	R\$ 10,63	R\$ 3,48 (BEC)
Salsicha de Peru Congelada	R\$ 11,98	R\$ 6,90 (PMSP)
Empanados de Peixe Congelado	R\$ 20,90	R\$ 13,99 (BEC)

Afirma que tais valores excessivos revelam a ilegalidade da pesquisa de preços tendente a restringir o universo da competição, especialmente porque o Edital está a exigir dos licitantes a qualificação econômico-financeira equivalente a 10% do valor estimado da contratação.

Tento em conta os valores totais dos quatro lotes em disputa, o Item 2.2 do Edital exige prova de capital social ou patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 647.772,00 (Lote 1), R\$ 355.068,00 (Lote 2), R\$ 510.460,00 (Lote 3), e R\$ 349.910,00 (Lote 4).

VI – ESPECIFICAÇÃO RESTRITIVA DA EMBALAGEM – *IQF (Individually Quick Frozen)*

Impugna a previsão editalícia de que os produtos sejam congelados pelo método denominado *IQF*, que tem por desnecessária.

Reproduz as disposições do artigo 37, XXI, da Constituição Federal e alega que as principais empresas do ramo frigorífico se utilizam do método tradicional de congelamento, adequado ao fornecimento de alimentação escolar e que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



inadequação da exigência do método *IQF* já foi reprovada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no processo nº. 862800.

Ao final, requereu a suspensão cautelar do Certame e a procedência da Representação.

Examinando os termos da impugnação proposta, vislumbrei, ao menos em tese, disposições editalícias contrárias à norma de regência e a jurisprudência deste Tribunal.

Por esse motivo, considerando que a abertura do procedimento estava marcada para as 08hs. e 30min. do dia 13/12/13, com fundamento no parágrafo único do artigo 221 de nosso Regimento Interno, exarei Despacho determinando a expedição de ofício à autoridade responsável pelo procedimento, requisitando-lhe cópia completa do edital, a ser remetida a esta Corte, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Facultei-lhe, ainda, no mesmo prazo, o oferecimento de esclarecimentos quanto aos pontos de impropriedade suscitados na inicial.

No interesse da lisura do certame e, considerando que este Tribunal poderá decidir pela alteração do ato convocatório, determinei-lhe a suspensão do procedimento até apreciação final da matéria.

Posteriormente, sobreveio a Representação autuada sob o nº **4053.989.13-3, formulada pela Comercial Milano Brasil Ltda.**, distribuída à minha relatoria por prevenção.

No referido processado, a Representante criticou inicialmente as especificações técnicas do Item 3, do Lote 4, que, segundo afirma, só podem ser atendidas por uma única fabricante e pelo fornecedor que com esta estabeleça parceria, situação que se agrava por força do critério de julgamento, do menor preço por lote.

Sustentou que a previsão afeta o princípio da competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, pois, sabendo de antemão quem detém exclusividade no fornecimento do produto, não há razão para que a licitante se interesse em competir com os outros participantes e oferte preços mais vantajosos nos outros itens.

Ressaltou que os produtos constantes dos itens 01 e 02 do referido Lote 4 são de ampla comercialização, havendo no mercado centenas de empresas capacitadas a realizar o fornecimento, contudo, em virtude da exclusividade do produto descrito no Item 3, tais empresas serão inabilitadas por não possuírem o produto exatamente como especificado no Edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Defendeu que o produto em questão, “empanado de peixe congelado”, não seria tão específico, porém, ao exigir que se trate de “Merluza, Tambaqui, Pintado, Surubim e/ou Tilápia”, enriquecida com ferro e ácido fólico, amido, féculas, gordura vegetal, sal, condimentos (exceto pimenta), sem justificativa plausível para a escolha, restringe o universo de competidores.

Questionou, ainda, a previsão de que cada empanado pese, exatamente, 20g e que tenha validade de 180 dias, sem admitir qualquer variação, sob pena de reprovação da amostra.

A esse respeito, reproduz decisão do Tribunal de Contas da União, lições da Doutrina sobre o princípio da igualdade entre os licitantes, e o artigo 15, §7º, I, da Lei de Licitações, que considera violado por entender que a excessiva especificação do produto tem o mesmo efeito da indevida exigência de marca.

Ponderou que, para ampliar a competitividade, deveria a Administração separar os produtos para que sejam licitados item a item e não por lotes, com o que obterá a melhor oferta.

Assim, requereu a procedência da Representação, para que o Item 3 do Lote 4 seja substituído por similar, que possua diversidade de produtores e marcas, de forma a ampliar o número de licitantes a participar do Certame.

Alternativamente, pleiteou que o Item 3 seja retirado do Lote 4, e licitado em lote autônomo, a fim de que, em razão da exclusividade do produto, a disputa pelos Lotes 01 e 02, não seja prejudicada.

Considerando que já havia decidido pela suspensão liminar do procedimento licitatório impugnado, nos termos do Despacho proferido no Processo 400.989.13-4, determinei a expedição de novo ofício à Administração representada, requisitando-lhe justificativas quanto as impropriedades suscitadas pela referida empresa Comercial Milano Brasil Ltda.

Com efeito, vieram aos autos a documentação solicitada e os esclarecimentos da Prefeitura.

Em linhas gerais, a defesa apresentada no Processo nº 4003.989.13-4 inicia por sustentar a adequação do sistema de registro de preços para o objeto em questão, que objetiva aquisição de alimentos destinados a merenda escolar.

A esse respeito, traz à colação posição doutrinária no sentido de que a aludida sistemática de contratação se aplica as compras e serviços corriqueiros do Poder Público, destacando o disposto no inciso II do artigo 15 da Lei nº 8.666/93, asseverando que a representante confunde a contratação frequente com a contratação de serviços continuados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Dessa forma, não existe nenhum óbice legal para se utilizar o registro de preços, que atende o interesse público, na medida em que existe variação do corpo discente durante o exercício, com saída e ingresso de alunos, diminuição de frequência em determinados períodos, impossibilitando exatidão de alimentos.

Chama a atenção para a argumentação contraditória desenvolvida pela representante, que embora conteste a utilização do registro de preços fundamenta sua impugnação em contratações da Prefeitura de São Paulo nessa mesma sistemática, citando, pois, alguns precedentes desta Corte que admitiram tal opção.

Prossegue afirmando que inexistente ilegalidade nas exigências de que os licitantes apresentem junto com a proposta à comprovação de registro no SIF (Serviço de Inspeção Federal) e SISF (Serviço de Inspeção Estadual), bem como rótulo de embalagem primária, cristalino, cláusulas que encontram amparo na Lei nº 1283/50, com as alterações da Lei nº 7.889/89, amoldando-se à jurisprudência desta Corte em relação à matéria, conforme precedentes que indica, aduzindo, de outra parte, que não se exigiu cadastro junto à fiscalização municipal em razão de informação do Departamento de Compras e Contratações no sentido de que: *"Os produtos objeto deste certame integram a esfera de competência de fiscalização dos órgãos federais/estaduais, quanto à sua produção/fiscalização, razão pela qual não se exigiu cadastro junto à fiscalização em esfera municipal vez que, como já mencionado, o registro acompanha o próprio produto"*.

Com relação à afirmação de que os registros das licitantes poderiam ser comprovados seja na esfera federal, seja na esfera estadual, assevera que alicerçado na legislação de regência, é que o edital não pode prever que as empresas varejistas comprovem seu registro junto aos órgãos de fiscalização registro, visto sua impossibilidade legal, não havendo ofensa a isonomia, pois não se exigiu das empresas atacadistas documento a que a lei não obriga.

Assim, observa que o "ato convocatório apenas pode ser satisfeito pelas empresas industriais ou de entrepostos de produtos de origem animal, que era o que se exigia. Quanto às empresas atacadistas, dada a impossibilidade de registro, não lhes foi exigida a documentação, razão do posto nos itens de forma a garantir a satisfação do interesse público".

No que tange as amostras, remete a definição desse aspecto à discricionariedade do Poder Público em quais produtos é necessária realizar essa verificação, dispensando, eventualmente, dessa formalidade quando entender desnecessária.

De outra parte, desqualifica a argumentação relativa aos critérios de análise das amostras, uma vez que o objeto encontra-se bem descrito no ato convocatório, sendo que as regras de adequação são ditadas pelos órgãos competentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sobre as impugnações incidentes aos preços orçados pela Administração, junta a pesquisa previamente realizada com diferentes empresas, comprovando a compatibilidade das estimativas colocadas no edital, ressaltando que no presente caso, o fornecimento dos alimentos inclui a entrega ponto a ponto, por diferentes áreas no Município ao longo de um ano, evidenciando-se a diferença de situações se os produtos fossem entregues de uma só vez, em um único local.

Quanto a questionada tecnologia de congelamento IQF (*Individually Quick Frozen*), garante que esta não é restritiva, tratando-se, sim, da melhor opção com vistas ao atendimento do interesse público, pois assegura a qualidade dos alimentos a serem ofertados, pois possibilita o seu congelamento individual, mantendo forma textura e sabor, permitindo que se faça o descongelamento de apenas parte dos pacotes evitando desperdícios.

No que se refere aos questionamentos aduzidos pela empresa Comercial Milano Brasil Ltda., os argumentos de defesa também desqualificam os aspectos de impropriedade suscitados acerca das especificações técnicas do produto empanado de peixe congelado, que nada possuem de anormal, prevendo variedade de peixes e formas de empanar.

Ainda a esse respeito, junta resposta a impugnação administrativa, quanto à opção pelo peixe Merluza, no sentido de que quase a totalidade do mercado de empanados de peixe utiliza essa variedade, mostrando-se absurda a impugnação, apontando, também como irreal a afirmação de direcionamento para determinada marca, verificado a partir da definição do tamanho do aludido empanado, que foi definido pelas nutricionistas da Prefeitura, tendo em conta o caráter nutritivo dos alimentos e a idade das crianças para as quais são destinados.

Com as justificativas apresentadas pleiteia sejam julgadas improcedentes as Representações formuladas.

Manifestando-se sobre os aspectos jurídicos da matéria, a correspondente assessoria de ATJ propugna pela improcedência das Representações suscitadas.

A seu turno, a Chefia discorda da conclusão de seu preopinante quanto a impugnação aduzida no Processo 4003.989.13-4, entendendo ser restritiva e sem justificativa técnica, a previsão de que as propostas seja acompanhadas dos rótulos dos produtos.

O Ministério Público Contas opina inicialmente no sentido de anulação do certame, em razão da imprópria utilização do sistema de registro de preços, vez que os produtos alimentícios para composição da merenda escolar têm caráter previsível e devem ser distribuídos regularmente, cabendo a referida sistemática apenas para produtos cuja aquisição se esporádica e eventual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No entanto, na hipótese de não acolhimento de sua propositura inicial, firma posição pela improcedência dos reclamos da empresa Comercial Milano Brasil Ltda. e pela procedência daqueles arguidos pela empresa Gicless Serviços Ltda.

Para o Órgão Ministerial, são procedentes os reclamos relacionados a necessidade de apresentação de fichas técnicas juntamente com as amostras e a falta de critérios para sua análise; inclusão no envelope de proposta de documento referente a habilitação e falta de previsão de registro no órgão municipal de fiscalização.

De outra parte, entende que não comporta análise neste procedimento de Exame Prévio de Edital a questão atinente à estimativa de preços elaborada pela Administração.

SDG também propugna pela improcedência da representação autuada no Processo 4053.989.13-3 e pela procedência parcial daquela constante do Processo 4003.989.13-4.

Para o Senhor Secretário-Diretor Geral o sistema de registro de preços é perfeitamente cabível na situação vertente, conforme prejudgados deste Tribunal.

Também considera improcedentes os questionamentos que incidiram sobre a subjetividade na análise das amostras e a exigência da embalagem IQF.

A exemplo do Ministério Público de Contas, considera que as questões relacionadas ao orçamento estimado pela Administração extrapolam o rito do procedimento ora instaurado, o que não afasta sua análise no exame ordinário da matéria.

Não obstante, acolhe as impugnações relacionadas aos documentos que devem acompanhar a proposta de preços.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 19/02/2014 – SECÇÃO MUNICIPAL

EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL

Processos: 4003.989.13-4 e 4053.989.13-3

Representantes: - GICLESS SERVIÇOS LTDA., por sua representante legal Cleuseli Macedo de Queiroz;
- COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA., por seu representante legal Celso Peretti Alves.

Representada: Prefeitura Municipal de Guarulhos

Prefeito: Sebastião Alves de Almeida

Procurador: Alberto Barbella Saba – OAB/SP nº 313.446.

Assunto: Representações formulada contra o Edital de Pregão Presencial nº. 314/13 – DCC (Processo Administrativo nº. 41113/2013), destinado ao Registro de Preços para Aquisição de Gêneros Alimentícios - Carne Bovina, Frango, Peixe, Salsicha, etc, conforme o descrito no Anexo I – Memorial Descritivo.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas

Inicialmente, nos termos do parágrafo único do artigo 223 de nosso Regimento Interno, solicito referendo para os atos preliminares por mim praticados no sentido de requisição de justificativas e documentos à Administração representada e determinação de suspensão do certame impugnado, propondo o recebimento da matéria como Exames Prévios de Edital.

Quanto ao mérito, por meio do certame em questão, a Prefeitura de Guarulhos objetiva a aquisição de gêneros alimentícios (Carne Bovina, Frango, Peixe, Salsicha, etc) destinados à merenda, a serem entregues nas Unidades Escolares, conforme especificações do edital.

O critério adjudicatório eleito é o de menor valor por lote, tendo sido o objeto dividido em 04 (quatro) lotes distintos, a saber:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



LOTE 01					
ITEM	DESCRIÇÃO DO(S) PRODUTO(S)/EXIGÊNCIAS	UNID.	QUANTIDADE ANUAL ESTIMADA	PREÇO REFERENCIAL (R\$)	VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$)
01	Carne Bovina Moída Congelada (Patinho)	Quilo	84.000	22,80	1.915.200,00
02	Carne Bovina Congelada (Patinho Cubos/Isacas)	Quilo	132.000	22,87	3.018.840,00
03	Carne Bovina Congelada (Palata Cubos)	Quilo	66.000	18,73	1.236.180,00
04	Miúdo bovino Congelado (Fígado/Isacas)	Quilo	25.000	12,30	307.500,00
VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$): 6.477.720,00					

LOTE 02					
ITEM	DESCRIÇÃO DO(S) PRODUTO(S)/EXIGÊNCIAS	UNID.	QUANTIDADE ANUAL ESTIMADA	PREÇO REFERENCIAL (R\$)	VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$)
01	Filezinho de Frango Congelado (Sassami)	Quilo	36.000	18,73	602.280,00
02	Coxa e Sobrecoxa de Frango sem pele, sem osso Congelada	Quilo	84.000	18,87	1.417.080,00
03	Pele de Frango sem pele, sem osso, em cubos Congelado	Quilo	84.000	18,23	1.531.320,00
VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$): 3.550.680,00					

LOTE 03					
ITEM	DESCRIÇÃO DO(S) PRODUTO(S)/EXIGÊNCIAS	UNID.	QUANTIDADE ANUAL ESTIMADA	PREÇO REFERENCIAL (R\$)	VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$)
01	Almôndega Bovina Congelada	Quilo	70.000	18,40	1.148.000,00
02	Carne Bovina Moída Cozida e Congelada	Quilo	30.000	24,60	738.000,00
03	Carne Bovina em Cubos Assada, Temperada e Congelada	Quilo	30.000	25,20	756.000,00
04	Sobrecoxa de Frango em Cubos Assada, Temperada e Congelada	Quilo	30.000	25,13	753.900,00
05	Empanados de Frango Congelado	Quilo	30.000	18,70	561.000,00
06	Salsicha tipo Hot Dog Congelada	Quilo	35.000	11,70	409.500,00
07	Salsicha de Frango tipo Hot Dog Congelada	Quilo	30.000	10,83	318.900,00
08	Salsicha de Peru Congelada	Quilo	35.000	11,88	419.300,00
VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$): 5.104.800,00					

LOTE 04					
ITEM	DESCRIÇÃO DO(S) PRODUTO(S)/EXIGÊNCIAS	UNID.	QUANTIDADE ANUAL ESTIMADA	PREÇO REFERENCIAL (R\$)	VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$)
01	Cação em Cubos Congelado	Quilo	70.000	21,33	1.493.100,00
02	Filé de Porco do Alasca Congelado	Quilo	70.000	19,70	1.379.000,00
03	Empanados de Peixe Congelado	Quilo	30.000	20,90	627.000,00
VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$): 3.499.100,00					

O valor das aquisições durante a vigência da respectiva ata (12 meses), atinge a estimativa de R\$18.632.100,00, conforme Planilha de Preços acima transcrita, constante do Anexo I do instrumento (Memorial Descritivo).

Embora não tenha sido mencionado no curso da instrução processual verifiquei que a Prefeitura de Guarulhos possui uma anotação recente na jurisprudência desta Corte, no que toca o registro de preços para aquisição de insumos para merenda escolar, em especial no que se refere a carnes e derivados.

Pois bem, por meio do Processo nº 1379.989.13-0 foi questionado certame análogo ao presente (Pregão nº 114/13), em que se pretendia a aquisição de 672 (seiscentas e setenta e duas toneladas) de carne "in natura", dispostas em oito itens de um lote único¹, com critério de adjudicação de menor preço por lote.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A referida Representação, de relatoria do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho foi julgada procedente, conforme decisão do Tribunal Pleno na Sessão de 21/08/13, mantida em grau de Embargos de Declaração, conhecidos e rejeitados na Sessão de 18/09/13, restando determinada a correção dos seguintes aspectos do ato convocatório:

“(...) retificação da composição do Lote 01, para que cada item pertencente ao lote seja licitado individualmente, transformando o critério de julgamento da licitação em menor preço por item, que preveja a admissão do registro no SIF, SISP ou SIM, como documento de habilitação jurídica, sendo devidamente esclarecida a situação peculiar das empresas atacadistas que prescindem dos mencionados registros, recomenda-se que a apresentação do registro dos produtos e dos rótulos não se faça exclusivamente perante o Serviço de Inspeção Federal, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto (...)”

Não obstante se tratar de procedimentos distintos, com objetos semelhantes, a matéria ora em análise comporta uma verificação à luz do que foi decidido no referido julgado, até para que não surjam decisões contraditórias, sobretudo porque dizem respeito a licitações de uma mesma Prefeitura.

Nessa perspectiva, o primeiro tópico que deve ser avaliado é a utilização no caso específico do critério adjudicatório de menor preço por lote, que havia sido rejeitada no julgamento pretérito, levando em conta a dimensão do objeto em disputa naquela oportunidade, que se afigurava restritivo, em função de que poucas empresas poderiam atender ao chamamento.

LOTE 1					
ITEM	DESCRIÇÃO DO(S) PRODUTO(S) /EXIGÊNCIAS	UNID.	QUANTIDADE ANUAL ESTIMADA	PREÇO REFERENCIAL (R\$)	VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$)
01	Almôndega bovina congelada.	Quilo	55.000	16,98	933.900,00
02	Coxão duro, congelado, em cubos, pesando aproximadamente 30 gramas.	Quilo	100.000	18,40	1.840.000,00
03	Coxão mole, congelado, em cubos, pesando aproximadamente 30 gramas.	Quilo	100.000	19,70	1.970.000,00
04	Fígado, congelado, em iscas. Lagarto em peça, congelado.	Quilo	100.000	15,50	1.550.000,00
05	Lagarto, congelado, em cubos, pesando aproximadamente 30 gramas.	Quilo	100.000	18,33	1.833.000,00
06	Patinho, congelado, em cubos, pesando aproximadamente 30 gramas.	Quilo	100.000	18,68	1.868.000,00
07	Paleta bovina, congelada, em cubos, pesando aproximadamente 30 gramas.	Quilo	100.000	16,59	1.659.000,00
08	Paleta bovina, congelada, em iscas. Carne moída, bovina, em iscas.	Quilo	72.000	16,88	1.215.360,00
VALOR ANUAL ESTIMADO (R\$): 12.869.260,00					



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Com efeito, diferentemente da situação anterior, no procedimento ora em exame a Prefeitura cuidou de dividir em mais lotes o objeto, num total de 04, sendo certo que o lote referente à carne bovina “*in natura*” (Lote 01) foi limitado a apenas 04 (quatro) itens, que totalizam 307 toneladas, bem inferior as 672 do certame anterior.

Os lotes remanescentes também totalizam poucos itens e dizem respeito a produtos de natureza similar (Lote 02 - carne de frango “*in natura*”; Lote 03 - congelados e salsicha; Lote 04 – peixes).

Por esses motivos, não vejo razões para se determinar nesta ocasião que a Prefeitura reveja o critério adjudicatório eleito de menor preço por lote, porquanto não vislumbro a restritividade anteriormente constatada.

Ainda sob o enfoque de comparação, e já adentrando ao exame das impugnações suscitadas pela empresa **GICLESS SERVIÇOS LTDA.**, não há como acolher o quesito que aponta ilegalidade na utilização do Sistema de Registro de Preços.

Como bem ressaltado por SDG, essa questão já foi superada por esta Corte, que em diversas ocasiões considerou possível a adoção de tal sistemática, em especial no aludido julgado anterior da Prefeitura de Guarulhos (Processo nº 137.9989.13).

Sem embargo das ponderações formuladas pelo Ministério Público de Contas, este Tribunal já reconheceu como válidas opções da espécie, colocadas à disposição da Administração como forma de melhor gerir as aquisições que são necessárias ao atendimento dos alunos da rede escolar, durante todo o ano letivo, é o que restou verificado no Processo: 2530.989.13, de relatoria do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, julgado pelo Plenário na Sessão de 30/10/13; Processos: 593.989.13, 596.989.13 e 605.989.13, de relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, julgados pelo Plenário na Sessão de 28/08/13 e Processo 955.989.13, também de relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, julgado pelo Plenário na Sessão de 18/09/13.

Assim, considero improcedente o reclamo aduzido a esse respeito.

No mencionado julgado anterior, também foi alvo de determinações de retificação as previsões referentes à documentação que deveria acompanhar a proposta de preços.

Na situação vertente, as regras do presente edital a esse respeito, previstas no subitem 1.1, 1.2 e 1.3 do Anexo I, condensam ainda as mesmas imperiedades, mostrando-se imperiosa sua retificação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



“1. JUNTAMENTE COM A PROPOSTA COMERCIAL DENTRO DO ENVELOPE "A" – DEVERÁ SER APRESENTADO:
1.1. PARA TODOS OS ITENS DO LOTE 03 e ITEM 03 DO LOTE 04: Rótulo da embalagem primária;
1.2. PARA TODOS OS ITENS DE TODOS OS LOTES: Cópia de Registro dos Estabelecimentos produtores e do entreposto-frigorífico no Serviço de Inspeção Federal - SIF do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA;
1.3. PARA TODOS OS ITENS DE TODOS OS LOTES: Cópia reprográfica do Registro do produto no órgão competente (SIF/SISP)”.

Conforme ressaltou SDG não tem cabimento solicitar a apresentação de rótulos de embalagens primárias dos produtos, porquanto o item 3.1 do Anexo I já determina que o vencedor do certame exiba 02 amostras de cada produto em embalagem primária.

Depois, o Anexo IV do traz modelo de proposta que exige dos licitantes a apresentação das informações suficientes para demonstrar as características do produto que propôs, havendo, ainda, a previsão de declaração que os itens ofertados atendem as especificações exigidas no Anexo I do Memorial Descritivo, que a meu ver, atende a Súmula nº 14 deste Tribunal.

Quanto às demais previsões do dispositivo, a *cópia de registro dos estabelecimentos produtores e do entreposto-frigorífico no Serviço de Inspeção Federal - SIF do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA*, configura nessa situação violação à Súmula 15² deste Tribunal, uma vez que, como condição de participação na licitação, a proponente deve apresentar documento de terceiro, alheio à disputa.

Quando muito, tal documentação poderia ser instituída como condição de habilitação, nos termos do inciso V do artigo 28 da Lei nº 8.666/93³, desde que fosse endereçada unicamente aos licitantes produtores de alimentos.

Isto porque, as empresas atacadistas, que fazem comércio interestadual ou internacional com produtos sujeitos à fiscalização do Ministério da Agricultura, não estão sujeitas ao registro no referido órgão, nos termos do parágrafo único do artigo 7º da Lei nº 1.283/50.

Nessa perspectiva, na hipótese do edital prever a referida anotação como condição de habilitação, deverá providenciar a aludida ressalva

² **SÚMULA Nº 15** - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa.

³ Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

(...)

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



relacionada aos atacadistas, ou, de outra parte, deslocar o cumprimento do requisito à licitante vencedora do certame da disputa, sem maiores formalidades.

Da mesma forma, a apresentação da *Cópia reprográfica do Registro do produto no órgão competente (SIF/SISP)*, também deve ser exigida como condição de contratação, nos termos da jurisprudência deste Tribunal.

Cabe ainda determinar que, nas duas situações (subitem 1.2 e 1.3), o instrumento aceite registro de empresas e produtos registrados em qualquer dos órgãos de controle, em âmbito Federal, Estadual ou Municipal, respectivamente SIF ou SISP ou SIM, conforme se decidiu no aludido Processo nº 1379.989.13-0.

Aliás, colho do referido precedente o seguinte trecho de interesse do voto condutor da decisão da lavra do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho:

“Questão procedente formulada pela representante é quanto à exigência contida no subitem “1.3”, do Anexo I – Memorial Descritivo – Outras Exigências, que exige a apresentação do registro da licitante no Serviço de Inspeção Federal (SIF) ou no Serviço de Inspeção Estadual (SISP) para o objeto do presente feito, sendo necessário o aperfeiçoamento da redação da cláusula, a fim de que não haja afastamento de possíveis interessadas na licitação.

Com efeito, em princípio, o registro de que trata a exigência impugnada tem assento no artigo 7º da Lei nº 1.283, de 18/12/50, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, regulamentada pelo Decreto nº 30.691, de 29/03/52, pois estabelece que “Nenhum estabelecimento industrial ou entreposto de produtos de origem animal poderá funcionar no País, sem que esteja previamente registrado no órgão competente5 para a fiscalização da sua atividade, na forma do art. 4º”.

<redação dada pela Lei nº 7.889/89>

Deste modo, o registro é ato prévio que deve ser promovido por qualquer estabelecimento que tenha atividade comercial relacionada com o objeto do presente feito para o seu regular funcionamento; assim sendo, tal circunstância determina que o aludido registro constitua documento integrante do rol dos exigidos de habilitação jurídica, nos termos do inciso V, do artigo 28, da Lei nº 8.666/93, devendo, pois, o Edital ser reformulado para este redirecionamento habilitatório.

Ademais, na esteira da consolidada jurisprudência desta Corte, é de precisão que a Municipalidade aceite no Edital a participação de empresas registradas perante os órgãos de controle no âmbito Municipal, Estadual ou Federal (SIF, SISP ou SIM), conforme processos TC-000522/989/12-8 (Sessão Plenária de 16/05/2012, de Relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Robson Marinho) e TC-001296/989/13-0, TC-001323/989/13-7, TC-001329/989/13-1 e TC-001331/989/13-1 (Sessão Plenária de 24/07/2013, de Relatoria do Eminentíssimo Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis), TC-001283/989/13-5, TC-001284/989/13-4 e TC-001297/989/13-9 (Sessão Plenária de 14/08/2013, sob minha relatoria), entre outros.

Na mesma direção, deve ser conduzida recomendação à Municipalidade quanto à exigência de apresentação do registro dos produtos e rótulos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



inobstante não ter sido alvo de insurgência por parte da representante, pois não pode ser exclusivamente do Serviço de Inspeção Federal, conforme subitens “1.1” e “1.2”, do Anexo I, do Edital, pois há patente restritividade ao certame.

Todavia, no caso específico da impugnação, preconiza o parágrafo único, do artigo 7º da Lei nº 1.283, de 18/12/50, que as casas atacadas, perfil da representante, que façam comércio interestadual ou internacional, com produtos procedentes de estabelecimentos sujeitos à fiscalização do Ministério da Agricultura, não estão sujeitas a registro, devendo, porém, ser relacionadas no órgão competente do mesmo Ministério, para efeito de reinspeção dos produtos destinados a aquele comércio, sem prejuízo da fiscalização sanitária, a que se refere à alínea “c”, do artigo 4º, da lei supracitada.

Nesta conformidade, como o Edital é omissivo em prescrever tal situação, conforme reconhecimento da própria Municipalidade, deve a representante introduzir regra a respeito, a fim de sanar a lacuna vestibular e extirpar qualquer condição que possa comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo da licitação”.

Prosseguindo na análise dos questionamentos da empresa GICLESS Ltda. acompanho as conclusões unânimes daqueles que funcionaram na instrução do feito, de que não há impropriedade na previsão de que os produtos sejam congelados pelo método IQF (*Individually Quick Frozen*).

Aliás, a esse respeito, em diversas ocasiões este Tribunal firmou entendimento de que disposições da espécie não se apresentam ilegais ou restritivas, constituindo legítima opção da Administração.

Nesse sentido, foram as decisões proferidas por este Plenário no Processo nº 1253.989.13-1 de minha relatoria, julgado na Sessão de 24/07/13, bem como no Processo nº 96.989.13-2 de relatoria do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, julgado na Sessão de 20/03/13, precedente acerca do qual colho o seguinte trecho de interesse do voto condutor da decisão:

“2.3 O Representante alegou que a exigência da tecnologia túnel IQF resultava no direcionamento da licitação a um único grupo econômico. Ocorre que a Municipalidade não só apresentou as justificativas técnicas para exigir referida tecnologia como demonstrou que existem mais de 3 (três) grupos econômicos que utilizam a referida tecnologia. Em outras palavras, existem quatro potenciais licitantes totalmente independentes. Assim sendo, acompanho o entendimento da ATJ, Ministério Público de Contas e SDG no sentido de que essa insurgência não merece prosperar”.

Com referência a subjetividade no julgamento das amostras, se faz necessário enfatizar que o cumprimento dessa formalidade é destinado unicamente ao vencedor da disputa, sendo certo que foram selecionados previamente, apenas alguns itens para apresentação, o que diminui sensivelmente o caráter de restritividade da exigência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Também não vejo maiores prejuízos quanto à ausência de critérios específicos para a referida análise, uma vez que o instrumento prevê o exame das amostras pela equipe técnica da Divisão de Alimentação Escolar, quanto às características dos produtos ofertados a esse título, me parecendo que se trata de uma avaliação de conformidade, que visa principalmente vincular a licitante no oferecimento de insumos no curso da execução do ajuste, garantindo o fornecimento de produtos de acordo com as amostras apresentadas (subitem 3.1 e seguintes do Anexo I).

Superado esse aspecto, a representante também considera que a qualidade de todos os produtos deveria ser analisada pela equipe técnica, e não somente de alguns itens (todo os itens do Lote 03 e do item 03 do Lote 4), nos termos da Resolução CD/FNDE nº 32/2006, que determina o controle da qualidade dos alimentos destinados à merenda escolar.

Em que pese tal afirmação, concordo com o pronunciamento da SDG no sentido de que esse aspecto da aquisição não foi de todo descuidado pela Prefeitura, em especial porque além das mencionadas amostras, o item 3.2.1 requisita do vencedor da licitação a apresentação de laudo bromatológico para todos os itens de todos os lotes, garantindo, pois, a qualidade dos alimentos a serem adquiridos.

No que concerne aos apontamentos referentes à discrepância entre os preços estimados pela Administração em relação a outras contratações para objetos análogos (BEC e PMSP), penso que a prova dos autos não permite afastar de todo a dúvida suscitada na inicial, sobretudo porque não restou claro se os orçamentos solicitados pela Administração incluíam o transporte e entrega ponto a ponto como afirmado pela defesa.

Mesmo considerados tais insumos, existe uma margem significativa de valores, o que demanda cautela.

Nessas condições, respeitando o rito sumário do Exame Prévio de Edital, que não permite uma maior dilação probatória, e, tendo em conta a necessidade de correção de outros aspectos do edital, nos termos constantes deste voto, penso que é salutar à higidez da disputa, que a Prefeitura realize nova estimativa, indicando claramente às empresas consultadas todos os custos envolvidos na contratação pretendida.

Independente dessa providência a Administração deve ter ciência que esse aspecto pode vir a ser retomado quando do exame ordinário da matéria, quando se poderá avaliar com mais propriedades os comparativos com todos os custos envolvidos.

Por fim, no que tange ao questionamento aduzido pela empresa **Comercial Milano Brasil Ltda.**, acolho a opinião unânime dos órgãos técnicos da Casa e do Ministério Público de Contas, para considerar improcedente a Representação por ela formulada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Não identifico nas especificações do item 3 do lote 4 (empanado de peixe) potencial restritividade na forma apontada pela representante.

As razões de defesa apresentadas pela Prefeitura cuidaram de elidir os apontamentos formulados a esse respeito, de forma que a descrição do aludido produto, adotada no Anexo VIII⁴, não autoriza uma conclusão de limitação ao universo de proponentes, conforme arguida pela impugnante, notadamente em função da previsão de algumas alternativas de carne de peixe (*Merluza, Tambaqui, Pintado, Surubim e/ou Tilápia*), bem como de formas de empanar (*farinha de trigo e/ou farinha de milho enriquecidas com ferro e ácido fólico, amido, féculas*).

Em razão de todo o exposto, meu voto considera **parcialmente procedente** a Representação intentada pela Empresa GICLESS SERVIÇOS LTDA. (Processo nº 4003.989.13-4), e **improcedente** aquela aduzida pela empresa COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA. (Processo nº 4053.989.13-3), para o fim de se determinar à Prefeitura de Guarulhos a correção dos seguintes aspectos do ato convocatório:

- a) Exclua as previsões constantes dos subitens 1, 1.1, 1.2 e 1.3 do Anexo I do instrumento, e outras que lhes sejam correlatas, deslocando as comprovações neles constantes, de acordo com os termos deste voto, à fase habilitatória do certame, ou ao vencedor da disputa, ressalvando, quando for o caso, à situação das empresas atacadistas, permitindo, ainda, a apresentação de registro de produtos e empresas também no Serviço de Inspeção Municipal – SIM;
- b) Realize nova pesquisa de preços, indicando claramente às empresas consultadas todos os custos envolvidos na contratação pretendida.

Ao efetivar as correções determinadas, os responsáveis deverão atentar para o disposto no §4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93, com a republicação do instrumento e reabertura de prazo para formulação de propostas.

Expeçam-se os ofícios necessários.

Após o trânsito em julgado da decisão encaminhem-se os autos para a Diretoria competente da Casa para as devidas anotações, com posterior arquivamento do feito.

É como voto.

⁴ ITEM 03 - EMPANADO S DE PEIXE

Descrição: Produto produzido a partir de matérias primas de primeira qualidade e de procedência idônea e com Boas Práticas de Fabricação, sendo composto por carne mecanicamente separada de peixe (*Merluza, Tambaqui, Pintado, Surubim e/ou Tilápia*), farinha de trigo e/ou farinha de milho enriquecidas com ferro e ácido fólico, amido, féculas, gordura vegetal, sal, condimentos (exceto pimenta). Poderá conter estabilizantes, realçadores de sabor, espessante, aroma e corante natural, desde que declarados e conforme legislação vigente.

Permite-se a adição máxima de 4% de proteínas não cárneas na forma de proteína agregada.