



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 116680/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO: MICHELE CAPUTO NETO, TF SERVICOS E ALIMENTACAO - EIRELI
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1929/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Representação da Lei nº 8.666/93. **SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE.** Prestação de serviços técnicos especializados para implementar e executar o preparo, fornecimento e distribuição de refeições transportadas, com entregas diárias de almoço e jantar, para atendimento de hospital. Falta de planilha de formação de preço e composição de custos. Restrição a disponibilização de documentos essenciais, com violação ao princípio da publicidade. Apresentação do de novos esclarecimentos e documentos pelos representados. Ausência de irregularidades **Improcedência da Representação.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido cautelar, lastreada no art. 113, §1º, da Lei n. 8.666/93¹, formulada pela empresa TF SERVIÇOS E ALIMENTAÇÃO, CNPJ 21.288.401 0001-69, em face do Edital de **Pregão Eletrônico nº 239/2017**, realizado pela **SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**, tendo por objeto a *“Prestação de serviços técnicos especializados para implementar e executar o preparo, fornecimento e distribuição de refeições transportadas, com entregas diárias de almoço e jantar, para pacientes com dieta livre e funcionários/empregados com dieta livre, para atender a demanda do Hospital Zona Sul e Hospital Zona Norte de Londrina”*, e preço global máximo estabelecido R\$ 2.023.500,00 (dois milhões, vinte e três mil, quinhentos reais).

¹ Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De forma concisa, a Representante alegou a existência das seguintes irregularidades no referido Edital: **I – falta de planilha de formação de preço e composição de custos** (peça 2, fls. 3/7); **II – dualidade sobre a vigência contratual semestral ou anual** (fls. 7/8); **III – número de refeições do Termo de Referência divergem das especificações técnicas** (fls. 8/11); **IV – dúvidas quanto aos documentos exigidos para habilitação técnica** (fls. 11); **V – ausência de definição dos postos de trabalho a serem utilizadas na operação dentro dos hospitais** (fls. 12/14), **VI - dificuldades de acesso ao processo administrativo e Edital do Pregão Eletrônico nº 239/2017 para elaboração da proposta.**

Ademais, requereu o deferimento do pedido liminar para suspensão do pregão e a suspensão/anulação do certame, para posterior republicação do edital com as devidas adequações e, após as adequações, requereu que fosse determinado novo prazo para abertura das propostas conforme exigido por lei. Juntou documentos (fls. 16/85).

Posteriormente, os autos foram remetidos ao Relator que recebeu a Representação, bem como concedeu a liminar suspendendo o pregão (peças 4 e 11).

A SESA interpôs o recurso de **Agravo nº 167764/18**, que foi julgado procedente nos termos do **Acórdão 1044/18 – STP**, revogando a medida liminar e permitindo o prosseguimento da licitação do ponto em que foi suspensa.

A **Coordenadoria Técnica**, através da Instrução nº 15/18 (peça 21), concluiu pela improcedência da presente Representação, eis que a SESA comprovou, em sua manifestação (peça 18), que as irregularidades não ocorreram, além de ter esclarecido todos os questionamentos feitos. A Unidade Técnica adotou os seguintes posicionamentos quanto aos itens em questão: **I** - “se filia ao posicionamento que a falta de planilha de formação de preços (orçamentos) não é requisito no Edital em caso de Pregão razão pela qual, a irregularidade não restou configurada no caso em tela”; **II** - “entende que não houve efetiva irregularidade quanto à dualidade de vigência contratual”; **III** - acerca da divergência entre o número de refeições constantes no Termo de Referência e nas especificações técnicas “concorda com a explicação da SESA e entende que inexiste a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregularidade”; **IV-** quanto aos documentos exigidos para habilitação técnica “coaduna com a explicação da SESA de que a irregularidade foi sanada, conforme se pode observar na peça 18, fls. 447 e 448 na qual está descrito o item 1.4 referente aos documentos de qualificação técnica” e **V-** quanto à ausência de definição dos postos de trabalho “entende esta Unidade Técnica que o item 1.2.1.11 traz uma visão geral dos postos de trabalho que, em suma, são nas dependências dos Hospitais motivo pelo qual a irregularidade não se faz presente”.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, através do Parecer n.º 381/18 (peça 22), corrobora a conclusão da unidade técnica pela improcedência da presente Representação, considerando que, em sede de contraditório, a SESA demonstrou ter observado os dispositivos pertinentes da Lei 8.666/93 aplicáveis ao Pregão Eletrônico, bem como a legislação específica.

É o relatório.

II – VOTO

Sobre as irregularidades apontadas pela Representante, percebe-se que a **SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE** comprovou a inexistência de irregularidades ou correções a serem feitas no Edital, esclarecendo todos os pontos levantados, além de ter acostado documentos comprobatório ao alegado.

Seguem os esclarecimentos prestados pela SESA:

a) Falta de planilha de formação de preço e composição de custos (peça 2, fls. 3/7):

O procedimento do Pregão é previsto em lei específica (Lei nº. 10.520/2002), sendo a Lei nº 8.666/93 aplicada apenas subsidiariamente. Assim, nos termos do art. 3º, da Lei 10.520/2002, a Administração não está obrigada a anexar ao edital o orçamento de referência que elaborou na fase interna da licitação, entretanto, este deve constar, obrigatoriamente, apenas dos autos do processo administrativo referente à licitação.

Esse foi o posicionamento adotado pela SESA em sua manifestação, cuja fundamentação baseou-se em entendimento doutrinário e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurisprudencial no sentido de permitir a ausência do orçamento estimado como parte do edital de licitação do pregão eletrônico. Por essa razão, a medida cautelar inicialmente concedida foi revogada pelo **Acórdão 1044/18 – STP**, que seguiu a orientação esposada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“...25. Para a primeira corrente, no caso específico dos pregões, [...] o orçamento estimado em planilhas e os preços máximos devem necessariamente fazer parte do Termo de Referência, na fase preparatória do certame, e a sua divulgação é decisão discricionária do órgão organizador. São exemplos desse entendimento os Acórdãos 644/2006, 1925/2006, 114/2007, 12, todos do Plenário do . 2. Para a segunda corrente, que abarca as situações que não sejam de pregões, tem-se farta jurisprudência no sentido de que o disposto do art. 40, inc. X, da Lei 8.666 obriga, e não faculta, a divulgação do orçamento estimado em planilhas e de preços máximos no instrumento convocatório. São exemplos desse entendimento os Acórdãos 697/2006, 50/2007, 610/2008, 1046/2008, 2170/2008, 727/2009, 1557/2009, 2410/2009 (Plenário-TCU), e os Acórdãos 330/2010 e 415/2010 (Segunda Câmara-. 2. A reforçar essa segunda corrente, a unidade técnica mencionou a Súmula TCU nº 259/2010, que assim dispõe: Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor. ... **No caso do pregão, a jurisprudência do TCU acena no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa.** 35. Portanto, nas licitações na modalidade de pregão, os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários e, se for o caso, os preços máximos unitários e global não constituem elementos obrigatórios do edital, devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório. Caberá aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados os meios para obtê-los. 35.1 É claro que, na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a divulgação no edital é obrigatória. E não poderia ser de outra maneira. É que qualquer regra, critério ou hipótese de desclassificação de licitante deve estar, por óbvio, explicitada no edital, nos termos do art. 40, X, da Lei n. 8.666/1993.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Pleno. Acórdão n. 392/2011. Relator: min. José Jorge. Sessão de 16 fev. 2011. DOU, Brasília, 23 fev. 2011).”(sem grifos no original)

“na licitação na modalidade pregão, o **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital**, mas deve estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Todavia, sempre que o preço de referência ou o preço máximo fixado pela Administração for utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a sua divulgação em edital torna-se obrigatória. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 2.166/2014. Relator: min. substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 20 ago. 2014.)” sem grifos no original

“A disponibilização, em pregão eletrônico, dos preços unitários e global estimados apenas após a fase de lances - e não no edital do certame - encontra amparo na legislação vigente Representação de empresa apontou supostas irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico n.º 35/2012 para Registro de Preços conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE, visando à aquisição de embarcações para transporte de alunos das redes públicas de ensino, com recursos destinados ao Programa Caminho da Escola. Entre as ocorrências relatadas pela autora da representação, destaque-se a falta de indicação dos preços global e unitário estimados, no referido edital. Ao se debruçar sobre tal questão, a unidade técnica anotou **“há pacífica jurisprudência do TCU no sentido de que, nos termos do art. 3º, da Lei 10.520/2002, a Administração não está obrigada a anexar ao edital o orçamento de referência que elaborou na fase interna da licitação. Este deve constar, obrigatoriamente, apenas dos autos do processo administrativo referente à licitação.** Nesse último caso, deve constar do instrumento convocatório a informação sobre os meios pelos quais os interessados poderão ter acesso ao documento. Dentre muitos outros nessa linha, citem-se os Acórdãos 1.248/2009, 114/200 e 152, todos do Plenário.” relator, por sua vez, ressaltou que, a despeito de a publicidade ser “imperativa na Administração Pública”, em situações similares ora examinada, “o acesso ao referido orçamento colidiria com outros princípios não menos importantes, como o da busca da proposta mais vantajosa para a administração...”. mais a manutenção do sigilo do orçamento estimativo tem-se revelado benéfica para a Administração, “com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

redução dos preços das contratações, que incentiva a competitividade entre os licitantes, evitando assim que os concorrentes limitem suas ofertas aos valores previamente cotados pela Administração”. Lembrou que o procedimento adotado ajusta-se à recomendação efetuada pelo Tribunal ao FNDE por meio Acórdão 1789/2009 Plenário. O relator, então, considerou inexistir vício no procedimento acima descrito. O Tribunal, ao endossou esse entendimento. Precedentes mencionados: Acórdãos n.ºs 1.248/2009, 114/2007 e 1935/2006, todos do Plenário. Acórdão n.º 2080/2012-Plenário, TC020.473/2012-5, rel. in. os orge, ..212”. (sem grifos no original).

Depreende-se, do exposto, que a falta de planilha de formação de preços (orçamentos) não é requisito obrigatório do Edital da modalidade licitatória Pregão, motivo pelo qual não se vislumbra irregularidade nesse ponto.

b) Dualidade sobre a vigência contratual semestral ou anual (peça 2, fls. 7/8):

A SESA demonstrou (peça 18, fls. 9/11) que o Edital, em vários pontos (Anexo I do Termo de Referência, item 1.1; item 1.3 e item 4), destacou que o prazo contratual é de 6 meses ou, para o período de 180 (cento e oitenta) dias, embora tenha constado na última coluna da tabela o descritivo — valor anual. Esclareceu, ainda, que *“este apontamento, dentre outros, foi objeto de Impugnação ao Edital apresentado pela empresa JNC Restaurante LTDA EPP, na Publicação do edital ocorrida em 24/01/2017 com previsão de data de abertura em 15/02/2018. Tal impugnação foi avaliada e indeferida pela área técnica, entretanto, a Comissão Permanente de Licitação optou por corrigir o equívoco, alterando a descrição da coluna da tabela “Modelo de Descritivo de Proposta de “valor anual” para “valor Semestral” conforme se verifica as fls. 451-verso do processo administrativo.”*

A divergência aqui apontada não mais subsiste, portanto, não há irregularidade a sanar.

c) Suposta divergência do número de refeições entre Termo de Referência e Especificações Técnicas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não se observa irregularidade a sanar nesse ponto, visto que a SESA esclareceu o seguinte: *“as quantidades registradas na planilha item 1.1 e as quantidades registradas no item 1.2 do Termo de Referência Anexo I do Edital são as mesmas, tem-se apenas que na planilha os almoços e jantares estão somados, ao passo que nas especificações técnicas estão separados. Portanto, não há de se falar em divergência do número de refeições”* (peça 18, fls. 12).

d) Dúvidas quanto aos documentos exigidos para habilitação técnica (peça 2, fls. 11):

A questão atinente às dúvidas quanto aos documentos exigidos para a habilitação técnica também foi objeto da Impugnação ao Edital apresentada pela empresa JNC Restaurante LTDA EPP, passando a constar na versão publicada em 16/02/2018 do Edital, com data de abertura prevista para 02/03/2018 a seguinte redação: *“Cópia da Autorização de Funcionamento Válida, exigida por lei Federal ou estadual ou municipal (alvará), expedida pela entidade competente”*. Considerando-se, portanto, que a matéria restou esclarecida na última versão publicada do Edital (fls. 451 do processo administrativo), não há irregularidades a sanar.

e) Ausência de definição dos postos de trabalho a serem utilizadas na operação dentro dos hospitais (peça 2, fls. 12/14):

O item 1.2.1.11 do Edital estabelece que a contratada deverá disponibilizar nas dependências dos hospitais a quantidade condizente de colaboradores (auxiliar de cozinha/copeira) para o adequado atendimento; distribuição das refeições; reposição das cubas no balcão; limpeza das mesas, do balcão térmico, da refresqueira, equipamentos e utensílios utilizados na distribuição das refeições, pia, piso, parede e teto. Já o item 1.2.1.13 determina que o horário de disponibilidade da equipe de trabalho da contratada está compreendido entre 03:30 e 23:30, podendo ser reajustado de acordo com a necessidade das necessidades hospitalares” (peça 18, fls. 13).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considerando-se que caberá à contratada definir o número de profissionais necessários para atender os hospitais de acordo com a quantidade de refeições a serem fornecidas no almoço e jantar, afastam-se quaisquer irregularidades.

f) Sobre as dificuldades de acesso ao processo administrativo e Edital do Pregão Eletrônico nº 239/2017 para elaboração da proposta:

Sobre o item em questão, a SESA afirmou o seguinte: *“a cópia integral do Edital do Pregão Eletrônico nº 239/2017 está disponível no site www.comprasparana.pr.gov.br, cujo acesso é muito simples e disponibilizado a qualquer interessado.”* Comprovou-se, portanto, a inexistência de dificuldade em obter cópia integral do Edital do Pregão Eletrônico com seus respectivos anexos em site eletrônico, tampouco restrição de acesso a íntegra do processo administrativo.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação em decorrência da ausência de impropriedades no Pregão Eletrônico nº 239/2017, deflagrado pela **SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**.

Após trânsito em julgado, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do presente, em atenção ao disposto no Regimento Interno desta Casa.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I – Julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação em decorrência da ausência de impropriedades no Pregão Eletrônico nº 239/2017, deflagrado pela **SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**;

II – Após trânsito em julgado, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do presente, em atenção ao disposto no Regimento Interno desta Casa.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 19 de julho de 2018 – Sessão nº 23.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente