



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



EXPEDIENTES: TC – 003416.989.14-3, TC – 003433.989.14-2, TC – 003455.989.14-5 e TC – 003457.989.14-3.

REPRESENTANTES: A. M. DIB INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA – EPP, GICLESS SERVIÇOS LTDA., ANA PAULA CALHEIROS ALCANTARA E LARISSA ALVES NOGUEIRA.

REPRESENTADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA.

RESPONSÁVEL PELA REPRESENTADA: ANTONIO CARLOS PANNUNZIO – PREFEITO MUNICIPAL.

ASSUNTO: REPRESENTAÇÕES CONTRA O EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 109/2013, CPL Nº 2110/2013, DO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL, PROMOVIDO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA, VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PREPARO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PARA A REDE PÚBLICA E FILANTRÓPICA.

VALOR TOTAL ESTIMADO: R\$ 252.088.625,70.

ADVOGADOS: FELIPE CARVALHO DE OLIVEIRA LIMA (OAB/SP 280.437) E LARISSA ALVES NOGUEIRA (OAB/SP 316.204).

Vistos.

1. RELATÓRIO:

1.1. Trata-se de representações formuladas por **A. M. DIB INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA – EPP, GICLESS SERVIÇOS LTDA., ANA PAULA CALHEIROS ALCANTARA e LARISSA ALVES NOGUEIRA** contra o Edital do Pregão Presencial nº 109/2013, CPL nº 2110/2013, do tipo menor preço global, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA**, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar para a rede pública e filantrópica.

O objeto do certame, de acordo com o subitem 2.1 do edital consiste na a contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços de preparo de alimentação escolar, com fornecimento de todos os gêneros alimentícios, insumos (material de limpeza, gás, descartáveis, etc.), armazenamento, distribuição nos locais de consumo, supervisão, provisão, reposição e manutenção de equipamentos e utensílios e ações de Educação Nutricional, em conformidade com os anexos do presente edital, para as escolas da Rede Pública e Filantrópica no Município de Sorocaba.



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



A abertura dos envelopes de proposta e habilitação está prevista para 25/07/2014, às 09:00 horas.

1.2. Os peticionários insurgem-se contra o ato de convocação sustentando a existência de condições que, em seus juízos, comprometem a competitividade, contrariam as normas de regência e prejudicam a formulação de propostas.

1.2.1. A representante **A. M. DIB INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA – EPP** apresenta as seguintes insurgências:

1.2.1.1. Aglutinação imprópria do objeto que, além de divisível, contempla uma diversidade de serviços com características técnicas distintas que a Representante entende que deveriam ser licitados de forma parcelada, invocando o preceito do art. 23, §1º da Lei 8.666/93.

1.2.1.2. Insuficiência de informações acerca da experiência didática que cada fornecedor deverá ter com vistas à prestação dos serviços que dizem respeito a **“ações de educação nutricional”**, uma vez que não há qualquer programa, planejamento ou quantitativo de horas para que se tenha um custo efetivo relacionado a esta parcela do objeto;

1.2.1.3. Com relação ao fornecimento de utensílios, critica a ausência de inventário dos utensílios existentes nas escolas, inviabilizando a estimativa dos custos que as proponentes terão com o fornecimento e levanta dúvidas do ponto de vista fiscal, especialmente quanto ao tipo de nota fiscal que deverá ser encaminhada à Municipalidade e a natureza da operação (venda, doação ou empréstimo);

1.2.1.4. Ausência de planejamento ou previsão de quantas unidades escolares serão construídas e inauguradas nos próximos 24 (vinte e quatro) meses;

1.2.1.5. Indefinição da data de início do funcionamento da estrutura física que deverá ser mantida pela contratada para funcionamento de escritório, central de abastecimento e uma cozinha de apoio, bem como os demais serviços necessários para atendimento às escolas;



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



1.2.1.6. Anota que os subitens “4.2.7”, “4.2.8” e “4.2.9” não informam como os materiais serão entregues nas escolas, se com nota fiscal ou sem, bem como a natureza da operação, afirmando que em oitiva realizada na Câmara Municipal, os representantes da Municipalidade teriam dito que os gêneros alimentícios e produtos em geral seriam entregues com “romaneio”;

1.2.1.7. Inconformidades nos subitens “4.2.11” e “4.2.12” que tratam de serviços extraordinários sem custo adicional à Prefeitura, ou seja, sem remuneração à contratada;

1.2.1.8. Imprevisão no edital de metodologia eficaz e transparente para substituição de produtos e marcas, considerando que o subitem “4.3.4” menciona que os gêneros que serão utilizados serão aqueles aprovados em contratos. Afirma que a planilha que integra o Anexo IV deveria trazer a especificação do produto sem a designação de marcas;

1.2.1.9. Falta de clareza com relação à condição dos servidores designados para conferência dos insumos fornecidos;

1.2.1.10. Ausência de esclarecimentos e justificativas para os valores estimados da contratação, estabelecidos no subitem “17.10” no importe de R\$ 131.769.116,80 para o setor 1 e R\$ 120.319.508,90 para o setor 2.

1.2.2. A representante **GICLESS SERVIÇOS LTDA.** apresenta as seguintes insurgências:

1.2.2.1. Superdimensionamento do valor estimado da contratação, previsto no subitem “17.10” do edital no importe de R\$ 131.769.116,80 para o setor 1 e R\$ 120.319.508,90 para o setor 2. Assevera que a estimativa não se encontra demonstrada no processo licitatório mediante orçamento estimado em planilhas e que o estabelecimento de tal montante compromete a competitividade, especialmente quanto ao agravamento dos requisitos de qualificação econômico-financeira (demonstração de capital social mínimo de 8% do valor estimado por lote para 12 meses – subitem “11.1.3”);



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



1.2.2.2. Ausência de orçamento detalhado em planilhas com a composição dos custos do objeto da licitação, em desatendimento ao art. 7º, §2º, II e 40, §2º, II, ambos da Lei 8.666/93;

1.2.2.3. Insuficiência material do projeto básico, na medida em que o edital estabelece no subitem “4.1.1” que a empresa contratada deverá selecionar, contratar e capacitar pessoal em quantidade compatível com o projeto básico, mas que o Anexo XI apenas menciona a quantidade de merendeiras por unidade escolar, deixando de colacionar todos os elementos e informações indispensáveis para permitir a formulação de propostas, em desatenção ao art. 6º, IX da Lei 8.666/93;

1.2.2.4. Ilegalidade da exigência de alvará/licença de funcionamento expedido pela vigilância sanitária da sede da contratada (subitem “3.4”, alínea “a”), que incide apenas sobre a licitante vencedora. Entende a representante que a requisição deveria incidir sobre todos os licitantes como requisito de habilitação jurídica, a teor do art. 28, V da Lei 8.666/93 e da jurisprudência desta Corte;

1.2.2.5. Restritividade em relação à exigência de demonstração de índice de endividamento menor ou igual a 0,50 (subitem “11.1.3”, letra “b”);

1.2.2.6. Ilegalidade na exigência de visita técnica em cada uma das escolas relacionadas no Anexo I para o fim de examinar os locais dos serviços e dependências especialmente quanto aos equipamentos e utensílios (subitem “11.1.4”), na medida em que requer diligência em mais de 285 (duzentos e oitenta e cinco) escolas espalhadas no Município de Sorocaba, implicando em restritividade e onerosidade excessiva aos proponentes;

1.2.2.7. Impertinência da exigência de relação de salários dos empregados envolvidos na execução dos serviços (subitem “10.1.2”), visto que o objeto da licitação consiste no fornecimento de refeição preparada;

1.2.2.8. Ilegalidade da exigência de vínculo empregatício e experiência mínima de 1 a 2 anos registrada na carteira profissional dos nutricionistas e técnicos em nutrição, inserta no subitem “4.1.2.1” do edital. Aponta que a requisição contraria o disposto no art. 442-A da Consolidação das Leis do Trabalho e a súmula 25 desta Corte;



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



1.2.2.9. Indicação ilegal de marcas dos gêneros alimentícios nas especificações técnicas inseridas no Anexo IV, com ofensa aos princípios da isonomia e ao preceito do art. 15, §7º, I da Lei 8.666/93;

1.2.2.10. Inconformidades nas condições de pagamento definidas no subitem “6.1” do edital, pois embora o objeto do certame consista no fornecimento de refeição pronta, o ato convocatório requer a emissão de duas notas fiscais, uma para serviços e outra para gêneros alimentícios, com burla ao art. 5º, §2º da Lei 11.947/09;

1.2.2.11. Previsão ilegal de retenção de pagamentos na hipótese de não comprovação de recolhimento de FGTS, encargos trabalhistas, guia de previdência social, comprovante de recolhimento de ISS, entre outros (subitem “6.2” do edital).

1.2.3. A representante **ANA PAULA CALHEIROS ALCANTARA** articula as seguintes impugnações:

1.2.3.1. Aglutinação indevida de serviços e fornecimento de produtos de naturezas diversas no que tange ao preparo e distribuição de alimentação escolar, ou seja, fornecimento de todos os alimentos, fornecimento de materiais de limpeza, descartáveis e de todos os materiais a serem utilizados e ações de educação nutricional, em contrariedade ao preceito do art. 23, §1º da Lei 8.666/93;

1.2.3.2. Ilícita requisição de certidão de regularidade de ICMS como requisito de regularidade fiscal (subitem “11.1.2.c2” do edital), na medida em que a demonstração de regularidade para com a Fazenda Estadual atende ao que determina o art. 27, IV e art. 29, III da Lei 8.666/93;

1.2.3.3. Ilegalidade na exigência de certidão de regularidade afeta aos tributos municipais mobiliários (subitem “11.1.2.c3” do edital). Anota a representante que a requisição não detém relação com o objeto do certame, além de não prevista nos artigos 27 e art. 29 da Lei 8.666/93.

1.2.4. A representante **LARISSA ALVES NOGUEIRA** oferece as seguintes insurgências ao ato convocatório:



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



1.2.4.1. Inconsistências entre as disposições que tratam do critério de julgamento do certame: o preâmbulo informa ser o de “menor preço global”, o subitem “10.1.1.2” faculta a apresentação de proposta para apenas um dos lotes e o subitem “12.7” estabelece que o julgamento será feito através do menor preço por lote;

1.2.4.2. Aglutinação indevida de objetos, diante da cumulação de prestação de serviços de preparo e distribuição de merenda com o fornecimento de todos os alimentos, fornecimento de materiais de limpeza, de escritório, descartáveis e de todos os materiais a serem utilizados e ações de educação nutricional, em contrariedade ao preceito do art. 23, §1º da Lei 8.666/93.

Reclama ainda da exigência de elaboração de um Plano de Educação Alimentar, que argumenta ser descabida a empresas que prestam serviços de preparo da merenda escolar, condição que compreende prejudicar a competitividade do certame.

1.2.4.3. Restritividade da exigência contida no subitem “4.2.1.1” do edital, no que tange a instalação de uma Central de Abastecimento no Município de Sorocaba, com capacidade de atendimento de 100% da logística necessária à prestação dos serviços;

1.2.4.4. Restritividade da requisição prevista nos subitens “4.3.2” e “11.1.5c” do ato convocatório, no que concerne à elaboração de cardápio completo pra 5 semanas, com refeições variadas e completas, com base nas especificações constantes do Anexo IV do edital;

1.2.4.5. Ilegalidade da exigência disposta no subitem 10.1.2, relativa à relação de salários dos empregados envolvidos na execução dos serviços, demonstrando o piso salarial estabelecido na Convenção Coletiva de Trabalho, válida para Sorocaba. Afirma que esta informação apenas diz respeito à empresa que contrata os serviços de pessoa física para a prestação dos serviços;

1.2.4.6. Tratando-se de licitação na modalidade pregão, impugna a exigência ilegal de garantia de proposta (subitem 10.1.4), com violação ao preceito do art. 5º, I da Lei 10.520/02;



1.2.4.7. Ilícita requisição de certidão de regularidade de ICMS como requisito de regularidade fiscal (subitem “11.1.2.c2” do edital), na medida em que a demonstração de regularidade para com a Fazenda Estadual atende ao que determina o art. 27, IV e art. 29, III da Lei 8.666/93;

1.2.4.8. Ilegalidade na exigência de certidão de regularidade afeta aos tributos municipais mobiliários (subitem “11.1.2.c3” do edital). Anota a representante que a requisição não detém relação com o objeto do certame, além de não prevista nos artigos 27 e art. 29 da Lei 8.666/93.

1.2.4.9. Restritividade em relação à exigência de demonstração de índice de endividamento menor ou igual a 0,50 (subitem “11.1.3”, letra “b”);

1.3. Nestes termos, requerem os representantes seja determinada a suspensão liminar do procedimento licitatório e, ao final, o acolhimento de suas impugnações com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

É o relatório.

2. DECIDO.

2.1. A concessão da medida liminar de paralisação do certame é ato que se impõe neste momento para afastar possíveis impropriedades trazidas pelos representantes, mormente diante do exame sumaríssimo do processamento do Exame Prévio de Edital, de cognição não plena do ato convocatório, pois não cabe análise aprofundada e prematura da matéria discutida; cumpre verificar, tão somente, dentre as objeções oferecidas pelos representantes, se há sinais de “*bom direito*” para que se expeça a medida liminar.

Observo, inicialmente, que as representações foram protocolizadas tempestivamente e estão acompanhadas dos documentos dos Representantes e de cópias do Edital nos termos dos artigos 110 e 111 da Lei Orgânica do TCE-SP e do § 2º do artigo 220 do Regimento Interno.

2.2. No mérito, conforme exposto no relatório, identifico a existência de críticas que estão a denotar indícios suficientes de inobservância de



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



princípios e dispositivos das Leis 8.666/93 e 10.520/02, com possibilidade de comprometer a competitividade da licitação, dificultar a formulação de propostas e inviabilizar as condições para a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

Neste sentido, destaco as insurgências levadas a efeito pelos autores em relação à possível aglutinação imprópria do objeto; à insuficiência material do projeto básico; à ausência de justificativas para os valores estimados da contratação, com agravamento dos requisitos de qualificação econômico-financeira; à requisição desarrazoada de visita técnica em mais de 285 (duzentos e oitenta e cinco) escolas; à exigência de relação de salários dos empregados envolvidos na execução dos serviços e comprovação de vínculo empregatício e experiência mínima registrada na carteira profissional; indicação de marcas dos gêneros alimentícios nas especificações técnicas inseridas no Anexo IV e exigência de instalação de uma Central de Abastecimento no Município de Sorocaba.

As questões em destaque estão a denotar grave potencial ofensivo à lei de regência, sobretudo quanto ao preceito dos artigos 3º, §1º, I; 6º, IX; 15, §7º, I; e 23, §1º; todos da Lei 8.666/93, em desafio aos princípios da isonomia, da legalidade e da competitividade, entre outros.

2.3. Assim sendo, entendo que as questões em destaque mostram-se suficientes para uma intervenção desta Corte, com o intento de obstaculizar o prosseguimento da licitação, para análise em sede de exame prévio de edital, por estar caracterizado o indício de ameaça ao interesse público.

2.4. Ante o exposto, e tendo em conta que a sessão de entrega dos envelopes está marcada para o dia 25 de julho próximo, com fundamento no artigo 221, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, **DETERMINO A IMEDIATA PARALISAÇÃO DO CERTAME**, até a ulterior deliberação por esta Corte, devendo a Comissão de Licitação abster-se da realização ou prosseguimento de qualquer ato a ele relacionado.

2.5. Fixo o prazo máximo de 05 (cinco) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA** para que apresente **cópia integral do edital e dos seus anexos**, para o exame previsto no art. 113, §2º da Lei 8.666/93, **ou, alternativamente**, que certifique a este Tribunal que as cópias do edital



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



acostadas aos autos pelos representantes correspondem fielmente à integralidade do edital original.

Caberá à **PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA**, no mesmo prazo, apresentar as alegações e esclarecimentos que julgar oportunos em relação à todas as insurgências levantadas nas representações e colacionar a este processado cópia da pesquisa prévia de preços de mercado que subsidiou a apuração do valor estimado da contratação.

Alerto que o não atendimento à requisição de remessa de cópia do edital ou de certificação de autenticidade da cópia trazida pelos representantes poderá implicar na cominação de multa à autoridade responsável de até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, III da Lei Complementar Paulista nº 709/93 c.c. art. 224, I do Regimento Interno desta Corte.

E alerto, outrossim, que, caso o responsável da Municipalidade exerça a prerrogativa de anular ou revogar o procedimento licitatório em exame, nos termos da Súmula nº 473 do C. STF, com fundamento no artigo 49 da Lei nº 8.666/93, para a espécie dos autos, deverá encaminhar a esta Corte o parecer devidamente fundamentado, com aprovação do responsável competente do órgão, bem assim a respectiva publicação na imprensa oficial do Município.

Ficam autorizadas, desde já, vista e extração de cópias aos interessados.

Transcorrido o prazo concedido para o oferecimento de justificativas, encaminhem-se os autos para manifestação da Assessoria Técnica, Ministério Público de Contas e SDG.

Publique-se.

Transmita-se cópia desta decisão e das peças inaugurais à **PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA**.

G.C., em 24 de julho de 2014.



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



Márcio Martins de Camargo
Auditor Substituto de Conselheiro