



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

INFORMAÇÃO nº 067/2017

Processo nº 35.645/2015

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF

Assunto: Edital de Licitação

Data de Abertura: Suspenso

Ementa: Pregão Eletrônico nº 314/2015 da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF. Contratação de empresa especializada no fornecimento ininterrupto de alimentação especialmente preparada para pacientes, respectivos acompanhantes legalmente instituídos e servidores autorizados das Unidades da Rede de Saúde da SES/DF, conforme Termo de Referência constante do Processo n.º 060.013.923/2013. Decisão nº 5708/16. Provimento parcial da representação da empresa SANOLI Indústria e Comércio de Alimentação Ltda. com determinações à SES/DF. Apresentação de Pedido de Reexame pelo Ministério Público junto ao Tribunal em face da Decisão nº 5708/16. Pedido recebido como recurso inominado. Pelo não-provimento e demais providências.

Senhor Diretor,

Tratam os autos da análise do edital do Pregão Eletrônico nº 314/2015 - SES/DF, que tem por objeto a contratação de empresa especializada no fornecimento ininterrupto de alimentação especialmente preparada para pacientes, respectivos acompanhantes legalmente instituídos e servidores autorizados das Unidades da Rede de Saúde da SES/DF, conforme Termo de Referência constante do processo no Processo nº 060.013.923/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Da Decisão do Tribunal

2. Por intermédio da Decisão nº 5708/16, o Tribunal, ao examinar os procedimentos afeitos ao Pregão Eletrônico nº 314/2015 - SES/DF, se manifestou nos seguintes termos (*verbis*).

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento dos documentos acostados aos autos, a partir da prolação da Decisão da Presidência n.º 061/2016 – P/AT (peças eletrônicas de nºs 96 a 131);

II – considerar:

a) suficientes os esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF para dar suporte ao resultado do certame, em atenção à diligência constante do item III da Decisão n.º 1.881/2016;

b) no mérito, procedente a Representação formulada pela empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda. (e-DOC A7C97802-c) contra a habilitação técnica da empresa Vogue Alimentação e Nutrição Ltda. apenas no que tange à insuficiência dos atestados apresentados para fins de comprovação dos quantitativos mínimos mensais para os lotes vencidos pela licitante (de nºs 01, 03 e 09), os quais se mostraram suficientes para validação de apenas dois lotes; c) no mérito, improcedentes as insurgências contidas na Representação formulada pela empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda. contra a empresa Nutrindus Alimentos Ltda. (e-DOC 1B34D841-c), excetuada a questão relativa à possível inclusão de atestados de autoria duvidosa, emitidos em nome da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH e do Instituto Acqua – Ação Cidadania Qualidade Urbana e Ambiental (este último, com execução no “Hospital Regional da Baixada Maranhense”, na cidade de Pinheiro/MA), nos documentos de habilitação técnica da referida licitante; d) no mérito, improcedente a Representação apresentada pela empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda. (e-DOC 1B34D841-c) contra o Sr. Ricardo Castellar de Faria, uma vez que restaram afastadas as insurgências constantes da exordial;

III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que:

a) em razão do disposto no item “II-b” precedente, adote as medidas cabíveis de modo que a quantidade de alimentações preparadas comprovada simultaneamente pela empresa Vogue Alimentação e Nutrição Ltda. mediante a apresentação de atestados técnicos válidos, reflita no total de lotes para os quais a firma deverá ser declarada vencedora, reduzindo-se de 3 (três) para apenas 2 (dois) lotes, ficando a critério da licitante a escolha da combinação que melhor lhe convier (podendo ser os lotes 1 e 3, 1 e 9 ou 3 e 9);

b) em razão do disposto no item “III-a” precedente e com fulcro no art. 64, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, abra negociação com a segunda colocada do lote abdicado pela empresa Vogue Alimentação e Nutrição Ltda. (e licitantes classificadas em subsequência, caso necessário), buscando alcançar o valor então ofertado por aquela firma, com os desdobramentos devidos;

c) em razão do disposto no item “II-c” precedente e com fulcro no art. 43, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993, efetue as diligências necessárias junto às empresas, órgãos e pessoas envolvidos, de modo a trazer aos autos documentos capazes de afastar/comprovar os fortes indícios de falsidade dos atestados apresentados pela empresa Nutrindus Alimentos Ltda. para comprovação da sua capacidade técnico-operacional, emitidos em nome da EMPRESA MARANHENSE DE SERVIÇOS HOSPITALARES – EMSERH e do Instituto Acqua – Ação Cidadania Qualidade Urbana e Ambiental (este último, com execução no “Hospital Regional da Baixada Maranhense”, na cidade de Pinheiro/MA);

d) instaure processo administrativo próprio com fulcro na Lei n.º 9.784/1999, recepcionada pela Lei Distrital n.º 2.834/2001 no âmbito do Distrito Federal, com vistas à aplicação das sanções administrativas previstas nas Leis nºs 10.520/2002 e 8.666/1993 (descredenciamento nos sistemas de cadastramento de fornecedores, impedimento de licitar/contratar com o Poder



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Público, declaração de inidoneidade e multa) à empresa Nutrindus Alimentos Ltda. independentemente da liberação da licitante dos compromissos assumidos no certame;

e) adote as medidas cabíveis com vistas a manter a validade dos atos praticados no presente certame, em especial, das propostas comerciais apresentadas pelas licitantes vencedoras do certame, diante do dever/poder de ação da Administração, uma vez que a determinação desta Corte de Contas de suspender a adjudicação/homologação do certame, até ulterior deliberação plenária (nos termos do caput do item III da Decisão n.º 1.881/2016), não suspendeu a contagem dos prazos licitatórios;

f) encaminhe ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, os documentos que comprovem o atendimento das aludidas diligências;

IV – esclarecer à SES/DF que:

a) caso a validade da proposta comercial apresentada pela empresa Nutrindus Alimentos Ltda. não tenha sido renovada, resta válida a pretensão da licitante de não mais continuar no referido certame, com fulcro no § 3º do art. 64 da Lei n.º 8.666/1993, liberando-a dos compromissos assumidos na licitação, mesmo que se considerar o efeito suspensivo conferido pelo item 9.10 do edital, c/c o § 2º do art. 109 da Lei n.º 8.666/1993, devendo dar continuidade ao feito, no sentido de abrir negociação com a segunda colocada dos lotes vencidos pela referida firma (e licitantes classificadas em subsequência, caso necessário), buscando alcançar os valores então ofertados, com os desdobramentos devidos;

b) o atestado apresentado pela empresa Nutrindus Alimentos Ltda. emitido pelo Instituto Corpore Desenvolvimento e Qualidade de Vida, com execução no “Hospital Regional de Caxias Dr. Everaldo”, na cidade de Caxias/MA, não atende ao disposto no subitem 7.2.1.3.II.d.2 do edital, razão pela qual esse documento e, conseqüentemente, o quantitativo de alimentações preparadas, em um montante de 17.100 refeições mensais, não poderiam ser considerados para fins habilitatórios;

V – dar ciência desta decisão ao Sr. Ricardo Castellar de Faria e às empresas Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda., Nutrindus Alimentos Ltda. e Vogue Alimentação e Nutrição Ltda., bem como ao Juízo da Terceira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal do TJDF, onde tramita a ACP 2014.01.1.122997-5, e ao d. Procurador-Geral de Justiça do MPDFT, Dr. Leonardo Roscoe Bessa;

VI – autorizar:

a) à SES/DF, em razão do disposto no item “II-a” precedente, a adjudicação/homologação dos lotes vencidos pelas empresas Vogue Alimentação e Nutrição Ltda. (apenas aqueles selecionados pela licitante em razão do item “II-b” e “III-a” precedentes) e Cial Comércio e Indústria de Alimentos Ltda. (lotes 4 e 5), mantendo suspensa a adjudicação/homologação dos lotes restantes do PE 314/2015, até ulterior deliberação plenária;

b) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à SES/DF, para subsidiar o cumprimento das diligências em tela;

c) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Contas – Secont/TCDF, a fim de verificar, quando do exame da Tomada de Contas Anual – TCA da SES/DF e do Fundo de Saúde do Distrito Federal – FSDF, referente ao exercício de 2016, o impacto da prática ilegal evidenciada nas Notas de Empenho nºs 3918/2016 e 4499/2016, dentre outras, alusiva à prestação dos serviços de fornecimento de alimentação preparada sem qualquer amparo contratual vigente, na regularidade das contas dos referidos administradores;

d) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão, bem como dos atestados emitidos em nome da EMPRESA MARANHENSE DE SERVIÇOS HOSPITALARES – EMSERH (tanto aquele declarado pela licitante Nutrindus Alimentos Ltda. (fls. 96/99 do e-DOC C8304C19-e) quanto o apresentado pela empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda. em sua Representação (fls. 556/559 do e-DOC 1B34D841-c)) e do Instituto Acqua – Ação Cidadania Qualidade Urbana e Ambiental (com execução no “Hospital Regional da Baixada Maranhense”, na cidade de Pinheiro/MA, fls. 92/93 do e-DOC 1B34D841-c), ao Diretor-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, com vistas à Delegacia Especial de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – Decap, para adoção das medidas pertinentes;
e) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, para os devidos fins. (grifou-se)

Do Pedido de Reexame do MPJTCDF

3. Examina-se nesta oportunidade o teor do Pedido de Reexame (e-doc EC7578D9-e) apresentado pelo Ministério Público junto ao Tribunal - MPJTCDF em face da Decisão nº 5708/16, no qual o órgão ministerial vem requerer a anulação do Pregão Eletrônico nº 314/2015.
4. Irresignado com o posicionamento adotado pelo Tribunal, o Ministério Público especial veio apresentar Pedido de Reexame (e-doc EC7578D9-e), com efeito suspensivo e devolutivo, em relação aos pontos em destaque na Decisão nº 5708/16, retrotranscrita.
5. Em seu pedido, o MPJTCDF relata, inicialmente, os principais pontos registrados nestes autos, lembrando que o Tribunal, por meio do item III da Decisão nº 1881/16, determinou à SES a suspensão da adjudicação/homologação do certame, até que fosse demonstrada a compatibilidade dos preços com os de mercado, para o ano de 2015.
6. Relata ainda que na última fase destes autos, a unidade técnica, na Informação nº 243/16, quanto ao item III da Decisão nº 1881/16, considerou procedentes as justificativas da Jurisdicionada e ressaltou a redução de R\$ 100,64 milhões em relação ao valor de R\$ 420,93 milhões do edital, ou, ainda, de R\$ 45,76 milhões em relação aos valores contratados atualmente, pela via emergencial.
7. Menciona, entretanto, que o próprio Ministério Público registrou, mediante o Parecer nº 0988/16-MF (e-doc 0013FBD7-e), a ausência de planilhas detalhadas com as composições de custos das refeições, as quais, segundo o *Parquet*, iriam definir o objeto e o valor do certame, havendo afronta ao artigo 7º, inc. I e § 2º da Lei nº 8.666/93, ao item II, 'd', da Decisão nº 781/11, ao item V da Decisão nº 5175/13 e ao Parecer nº 0537/2010 – PROCAD/PGDF.
8. Entende ainda o Ministério Público especial que os parâmetros adotados pela unidade técnica para comparação de preço são inadequados, demonstrando estar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

elevados os valores das refeições normais. Em seguida, são apresentados os seguintes excertos do parecer ministerial.

“11. Em consequência, o preço da refeição normal, almoço ou jantar, em torno de R\$ 23,11 (ver “Planilha lote 6” - acesso pelo item 28 dos documentos associados – na aba “Associados” no e-TCDF), previsto no Edital, permaneceu sem qualquer detalhamento quanto à composição de seus custos. Tal ausência impossibilita a aferição dos itens que compõem a refeição, bem como a regularidade do preço. Iguamente grave, impossibilita até o monitoramento da alimentação oferecida a cada tipo de usuário ou paciente.

12. Esse valor de refeição, R\$ 23,11, já vinha sendo questionado até pela imprensa, que apontava ser tal valor mais de 50% superior aos R\$ 13,97 apresentados como referência em junho do ano passado pela Secretaria da Fazenda de São Paulo.

13. Dessa forma, os R\$ 100 milhões de “economia” registrados pela unidade técnica, após o resultado da licitação, são fictícios, pois calculados tendo por base os R\$ 420 milhões inicialmente estimados no Edital, valor irregular, obtido sem a observância do artigo 7º, inciso I e §2º, I e II, da Lei n.º 8666/93.

*14. Ainda sobre o resultado da licitação, a unidade técnica também registrou a redução de R\$ 45 milhões em relação ao contrato emergencial vigente, o que, ao ver do Parquet, **nada significa em economia**, pois o ajuste emergencial também não observou o dispositivo legal antes citado. Ademais, trata-se do último de uma sequência ininterrupta de ao menos, 10 (dez) contratos emergenciais, ou seja, são pelo menos 5 (cinco) anos consecutivos de ajustes sem licitação. Vale lembrar que, por meio do item 6 da Decisão n.º 4548/13, a c. Corte determinou a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) (Processo n.º 35352/13) para apurar **prejuízos no período de 1999 a 2011, ou seja, em 13 (treze) anos de contrato de alimentação hospitalar**. Ou seja, não há como extrair parâmetro confiável de preço dessa sequência irregular de ajustes”.*

9. Em razão dos fatos acima mencionados, o Parquet sugeriu ao Tribunal considerar improcedentes os esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Saúde e que fosse determinado à Jurisdicionada a adoção de providências para a anulação do certame. Entretanto, a Corte, consoante o voto do relator, veio a considerar suficientes as justificativas da SES/DF, dando suporte à continuidade da licitação, nos termos da Decisão nº 5708/16 (item II, ‘a’), da qual o Ministério Público vem recorrer.

10. Quanto ao mérito do Pedido de Reexame, assevera o órgão ministerial que não foi apresentada nas planilhas de custos detalhadas a composição de custos das refeições e que, ao contrário dos fundamentos do *decisum* recorrido, não há planilha detalhada de composições de custos nas propostas vencedoras do certame (fls. 14 a 1220 da peça 65), ainda que as propostas tragam detalhamento do custo de mão-de-obra e um maior detalhamento dos gêneros alimentícios (como no caso da proposta da Nutrindus), mas sem a composição dos demais custos, como depreciação, equipamentos, materiais de consumo, etc, os quais permitiriam chegar aos valores finais das refeições.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

11. Nos parágrafos seguintes de sua peça (15 a 18) o órgão ministerial discorre nos termos seguintes.

“15. Nos fundamentos, as 5 (cinco) planilhas apresentadas, a título ilustrativo, do lote 1, são de valores consolidados, sem a composição de custos. Cada uma delas corresponde aos preços finais consolidados de cada um dos 5 (cinco) grupos de serviços licitados, cuja soma compõe o valor do lote. São eles:

- i) refeições não transportadas;*
- ii) refeições transportadas;*
- iii) gêneros alimentícios;*
- iv) fórmulas enterais; e*
- v) equipamentos e frascos.*

16. Compulsando a primeira tabela, de refeições não transportadas, verifica-se que as empresas Cial, Sanoli e JPF apresentaram preços com valores iguais aos da segunda tabela, de refeições transportadas, o que é irregular, porque uma deve contemplar o custo de transporte e a outra, não.

17. Com a finalidade de baixar a média dos preços das refeições não transportadas, a jurisprudência inseriu preços desatualizados de 2013 e 2014, o que invalida a pesquisa de preços da primeira planilha.

18. Tomando como exemplo a segunda planilha, de refeições transportadas, constata-se que o valor médio do desjejum normal é R\$ 10,88. Valor consolidado, cuja composição não se conhece. Foi obtido pela média dos preços pesquisados nas empresas Cial, Sanoli, JPF Alimentação e Nutrindus, justamente as que participaram da licitação.” (...)

12. Nos parágrafos seguintes, após apresentar a tabela do lote 1 para refeições transportadas o MPJTCDF menciona o seguinte.

“19. Ressalte-se que, em nenhum momento, foi apresentada a composição dos custos da citada refeição, mas apenas o preço consolidado de R\$ 10,88. Assim, caso o preço do arroz, açúcar, pão, ou outro insumo sofra aumento extraordinário, não há como saber o impacto no valor da refeição, justamente pela ausência da composição dos custos. É inexistente, portanto, o parâmetro de preço, o que inviabiliza a licitação e o regular acompanhamento da execução do contrato.

20. Assim, a economia de R\$ 100 milhões alardeada, sobre os R\$ 420 milhões da licitação (cerca de 24%) é irreal. A título ilustrativo, esse percentual aplicado sobre o preço do desjejum, R\$ 10,88, resulta R\$ 8,27 (= $10,88 \times (1 - 0,24)$). Mas R\$ 8,27 por desjejum ainda é 134% mais caro quando comparado ao preço máximo de R\$ 3,53 por desjejum aceito pelo Governo do Estado de São Paulo - preço de junho de 2016 (CADTERC – www.cadterc.sp.gov.br), por exemplo.” (...)

13. Após fazer novos comparativos de preços entre refeições hospitalares praticadas no Estado de São Paulo e as do pregão eletrônico em referência, o Órgão Ministerial conclui, nesse ponto (parágrafo 24), que a alegada economia de R\$ 100 milhões, que corresponderia a 24% sobre o valor da licitação (R\$ 420 milhões), seria irreal.

14. Nas tabelas seguintes, o *Parquet*, ao comparar preços de três gêneros alimentícios (açúcar, água de coco e amido de milho) da licitação com os de mercado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

conclui que os preços adotados no certame são irreais, uma vez que superam em mais de 100% o valor de mercado.

15. Em suas considerações finais o MPJTCDF ressalta o seguinte (*verbis*).

“32. Portanto, como visto, os preços estimados do certame são irregulares.

33. Mas, principalmente, falta ao certame a sua “espinha dorsal”, consistente nas composições de custo das refeições, que definem o próprio objeto e o valor. A sua ausência afronta o artigo 7º, inciso I e §2º, I e II, da Lei n.º 8666/93 e dificultará, ou mesmo impossibilitará, o controle da execução do contrato pela Administração, em especial em futuros reequilíbrios econômicos, reajustes e aferição da execução.

34. Nesse sentido, ao ver do Parquet, a SES, nos termos do § 6º do art. 7º e do caput e §1º do art. 493, ambos da Lei n.º 8666/93, deve adotar providências no sentido de anular o Pregão Eletrônico n.º 314/2015, por afrontar o dispositivo legal antes citado.

35. Por fim, sabe-se na C. Corte (Processo TCDF nº 29.698/2011) que a empresa CIAL COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE ALIMENTOS foi condenada por improbidade administrativa na Ação Civil de Improbidade Administrativa 2014.01.1.122991-8, e está por conseguinte proibida de contratar com a administração pública ou de receber incentivos fiscais ou créditos por um prazo de três anos.

36. Dessa condenação recorreu a empresa, mas a Apelação foi recebida pelo juízo “apenas no efeito devolutivo, conforme artigo 14 da Lei nº 7.347/1985”; o que prejudica o item VI, “a” da decisão recorrida, na parte que toca essa empresa. Ainda que venha a ser provida a Apelação – afinal, logo após a decisão do TCDF de que ora se recorre, a empresa CIAL atravessou petição nos autos e encontram-se conclusos – ainda assim não faria sentido o item VI, “a” autorizar homologação dos lotes vencidos por essa empresa, uma vez que, na data da prolação da Decisão nº 5708/16, e até o presente momento, estava e está impedida de contratar com o poder público.

16. Ao final, requer o Ministério Público o recebimento do recurso, com efeito suspensivo e devolutivo e, ainda, o seu provimento para o reexame dos itens II-“a”, III-“a”, “b”, “e”, IV-“a” e VI-“a” da Decisão n.º 5708/16, a fim de que o e. Plenário determine à SES, nos termos do §6º do art. 7º e do caput e §1º do art. 49 da Lei n.º 8666/93, que adote providências no sentido de anular o Pregão Eletrônico n.º 314/2015, uma vez que contemplaria preços incompatíveis com os de mercado e por afrontar o artigo 7º, inciso I e §2º, I e II, da Lei n.º 8666/93, ao não disponibilizar as planilhas detalhadas com as composições de custos das refeições, que constituem a “espinha dorsal” do edital e definem o objeto e o valor do certame.

Do Conhecimento do Pedido de Reexame pelo Tribunal

17. O Tribunal, ao examinar o Pedido de Reexame, quanto aos seus aspectos formais, veio conhecê-lo como recurso inominado, deixando de lhe conferir efeito suspensivo, conforme teor da Decisão nº 6287/16 (e-doc 61A01137-e) abaixo transcrita (*verbis*).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer do Recurso Inominado interposto pelo Ministério Público junto à Corte contra a Decisão nº 5708/2016, nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 01/1994, c/c o art. 286 do RI/TCDF, deixando de lhe conferir o efeito suspensivo; II – autorizar: a) nos termos do art. 283 do RI/TCDF, abrir prazo improrrogável de 10 (dez) dias para que os atingidos e interessados, querendo, ofereçam contrarrazões recursais, alertando de que, diante da urgência dos autos, não se aplicará a regra geral do art. 170 do Regimento Interno desta Casa; b) o retorno dos autos a esta Secretaria, para análise de mérito do recurso”.

18. Adotadas as providências de praxe e tendo em conta o item II, ‘a’, da decisão supra, foram apresentadas contrarrazões recursais pela empresa NUTRINDUS Alimentos Ltda. (e-doc 263C3120-c) e, também, pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, com farta documentação anexa, representando a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF (e-doc 9C1FD118-c).

Das Contrarrazões Recursais

NUTRINDUS Alimentos Ltda. (e-doc 263C3120-c)

19. Refuta inicialmente a tese do Ministério Público especial de que os preços das refeições do certame estariam superiores à média do mercado.

20. Alega que *“os preços ofertados pela Recorrida representam com fidedignidade os altos custos necessários ao serviço de entrega de refeições em unidades hospitalares e reflete as peculiaridades do objeto contratado”.*

21. Ressalta, entretanto, que, ainda que os preços estejam de acordo com os de mercado, reconhece-se que o órgão licitante não incluiu no edital as planilhas de composição de custos das refeições.

22. Menciona a então interessada que os artigos 7º, § 2º, inc. II, e 40, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93, aplicável de maneira subsidiária à modalidade pregão, dispõe acerca da obrigatoriedade de se apresentar planilhas de quantitativos e preços unitários para obras e serviços e que, no âmbito do Distrito Federal, o Decreto nº 23.460/02, que regulamenta a modalidade pregão, possui dispositivo semelhante.

23. Arremata, nesse ponto, que a ausência de composição de custos dos alimentos fornecidos afrontou o princípio da legalidade, devendo, desse modo, o referido pregão ser anulado.

24. Menciona ainda entendimento doutrinário de que a planilha de composição de custos deve ser anexada ao edital, a fim de possibilitar tanto uma maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

publicidade ao certame quanto um possível reequilíbrio econômico do contrato, bem como resguardaria a isonomia do certame.

25. Então, ressalta, nessa linha de raciocínio, que a ausência de composição de custos afronta os princípios constitucionais da publicidade e da isonomia, devendo, desse modo, o pregão ser anulado.

26. Lembra também que o próprio Tribunal de Contas, em situações análogas, veio exigir o detalhamento da composição da cada refeição contratada, conforme Decisão nº 781/11.

27. Discorre ainda que *“No presente caso, diante da grande volatilidade dos preços dos componentes alimentícios, é de suma importância que se exija o detalhamento da composição dos custos, uma vez que a ausência da composição dos custos das refeições dificultará o controle e a aferição da execução contratual”*.

28. Concluiu, nessa parte, requerendo a anulação do Pregão Eletrônico nº 314/15, ante o descumprimento do inc. II do § 2º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93.

29. Outra questão refutada nas contrarrazões diz respeito aos possíveis preços da licitação considerados pelo *Parquet* superiores aos de mercado.

30. Ressalta a interessada que as alegações do MPJTCDF quanto aos preços de gêneros alimentícios do certame não merecem prosperar, uma vez que tais preços refletem a realidade do mercado local de alimentos, ajustados às particularidades do contrato em voga e que uma série de fatores podem influenciá-los, como a quantidade de leitos atendidos, as distâncias percorridas, especialidades de hospitais, período total do contrato, peculiaridade de mercado local, etc, sendo que o estado de São Paulo e o Distrito Federal possuem economias de escala completamente distintas.

31. A título de exemplo, apresenta quadro de preços de alimentos comparando os preços do edital com os praticados no Hospital Universitário Pedro Ernesto, localizado no município do Rio de Janeiro, alegando que tais preços são semelhantes aos do edital em referência.

32. Ao final requer o provimento parcial do recurso inominado do Ministério Público/TCDF, quanto a ausência de planilha de composição de custos, a fim de reformar a Decisão nº 5708/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Secretaria de Estado da Saúde/DF (e-doc 9C1FD118-c)

33. Ressalta inicialmente a Procuradoria Geral do Distrito Federal que a comparação empreendida pelo Ministério Público/DF é indevida e que seria como comparar o valor do quilo de carne no supermercado com o valor da refeição em restaurante.

34. Nos expedientes anexos à correspondência da Procuradoria, são apresentados diversos documentos. No Despacho nº 43/2017 a pregoeira responsável apresenta informações sobre questões relativas ao certame.

35. Assim, constam informações de que foram realizadas pesquisas de preço, conforme dispõe o Decreto distrital nº 36.220/14 e a Instrução Normativa nº 5/14, sendo ainda utilizada a plataforma Bionexo para obter propostas válidas. Consta ainda que as pesquisas de mercado foram refeitas e priorizou-se a obtenção de preços de cada refeição por meio de detalhamento dos itens que o compõem, como matéria prima, custos com empregados, impostos, transporte, depreciação de máquinas e equipamentos e lucro.

36. Ressaltou também que o governo do Estado de São Paulo contém regras e diretrizes para contratações de serviços terceirizados para órgãos e entidades da administração pública daquele estado previstos no CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados, inclusive voltados para o fornecimento de alimentação hospitalar, mas que, em razão de diferenças significativas, não seria possível adotar os parâmetros deste documento na licitação da Secretaria de Saúde/DF, cujo termo de referência traz exigências técnicas voltadas às unidades hospitalares do Distrito Federal.

37. Menciona ainda o setor técnico da SES/DF que, ao contrário do CADTERC, no termo de referência da Secretaria há a previsão do fornecimento de alimentação de servidores e que existem diferenças relativas a mão-de-obra, em razão de convenção coletiva de trabalho, diferenças também de logística, no custo da matéria-prima alimentar, tributária e fiscal. Além dessas, ressalta ainda que no CADTERC há previsão de a contratante fornecer produtos e a contratada desenvolver atividades ligadas à prescrição dietética, manipulação, distribuição, avaliação nutricional e higienização das dependências, enquanto na licitação da SES/DF o serviço é totalmente terceirizado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

exceto o suporte de prescrição dietética. Lembra ainda que a única contrapartida da SES/DF é o fornecimento das instalações físicas.

38. Arremata, nesse ponto, que os motivos apresentados no parágrafo anterior levaram a equipe técnica a rejeitar os valores do CADTERC/SP.

39. Em seguida vem apresentar quadro comparativo de preços de refeições previstos no Pregão Eletrônico 314/15, para os lotes 01 e 03, com os de outros hospitais públicos do DF (HCB, HFA e HUB) e conclui que os preços da licitação são similares aos praticados em hospitais públicos no Distrito Federal.

40. Em relação aos valores unitários dos itens presentes na “Lista de Alimentos Preparados e Gêneros Alimentícios para Complementos ou Substituições de Refeições”, informa que os valores finais de cada item incluem não somente o valor dos insumos, como também de custos de mão-de-obra, manutenção de equipamentos, logística de abastecimento, higienização e manipulação de insumos e embalagens. Nessa linha, cita os insumos que compõem o “Item 6 – Biscoito água ou água e sal”.

41. Ressalta ainda a pregoeira que, no momento, o serviço de fornecimento de alimentação hospitalar da SES/DF vem sendo prestado sem cobertura contratual, desde 28/04/15 em Santa Maria (empresa CIAL) e de 18/10/15 nas outras unidades da rede hospitalar (empresa SANOLI).

42. Lembra também que ainda podem ser realizadas diligências às empresas vencedoras para dirimir dúvidas e dar segurança à futura contratação, devendo as empresas apresentar, na fatura, levantamento mensal dos preços unitários, quantitativos e custos das refeições fornecidas, o que possibilita que a licitante possa efetivamente comprovar, por intermédio das notas fiscais, os custos de produção.

43. Arremata seus esclarecimentos afirmando que a pesquisa de mercado atendeu aos requisitos da legislação vigente, que as licitantes apresentaram suas propostas contendo os valores unitários do certame, com a apresentação, inclusive, dos custos relativos a mão-de-obra, encargos sociais, materiais, equipamentos e instalação, impostos, custo financeiros, administração central e lucro, conforme determinado pelos órgãos de controle, com o cumprimento pleno dos ditames do artigo 7º, inc. I, e § 2º, inc. I e II, da Lei nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Do Mérito do Pedido de Reexame

44. Em que pese as alegações do Ministério Público junto à Corte, no sentido de o Tribunal determinar a anulação do Pregão Eletrônico nº 314/15, em razão de supostas irregularidades em relação as propostas das empresas vencedoras, com possível sobrepreço dos serviços de alimentação, ante a ausência de planilhas detalhadas com a composição dos custos das refeições, com afronta aos normativos de regência (artigo 7º, inc. I, e § 2º, inc. I e II, da Lei nº 8.666/93), há que tecer as seguintes ponderações.

45. Inicialmente, há que se mencionar que as alegações levantadas pelo *Parquet* já foram objeto de análise pelo Tribunal, quando do exame dos esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF e da representação ofertada pela empresa SANOLI – Indústria e Comércio de Alimentação Ltda, quando o Tribunal, então, adotou a Decisão nº 5708/16.

46. Naquela oportunidade, o relator, em seu relatório/voto (e-doc 1F1280B8-e), ao proceder o exame do cumprimento das diligências constantes do item III da Decisão nº 1881/16, mais especificamente ao tratar das planilhas estimativas do certame e tendo em conta o teor da Informação nº 243/16 (e-doc 379D600C-e), também levando em consideração a manifestação do órgão ministerial, consoante o Parecer nº 0988/16 – MF (e-doc 0013FBD7-e), que requeria a anulação do certame, pelas mesmas razões apresentadas em seu atual recurso, entendeu por considerar desproporcional a medida propugnada pelo *Parquet*.

47. Ao realizar o exame das planilhas estimativas do certame, considerando cada grupo de serviços para o lote 1 (Refeições não transportadas, Refeições transportadas, Gêneros alimentícios, Fórmulas enterais e Equipamentos e frascos), entendeu o relator que os valores finais de cada lote estavam devidamente motivados, quantos aos custos unitários e quantitativos, e permitiriam eventuais exames/ajustes pontuais de cada item orçado, tendo então autorizado a homologação/adjudicação parcial dos lotes do pregão.

48. Ademais, aos fundamentos do relator, acima, somam-se as informações anteriormente apresentadas pela pregoeira acerca do tema. Assim, dos esclarecimentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

apresentados constam que a SES/DF realizou pesquisa de preços, que se deu em conformidade com o Decreto distrital nº 36.220/14 e a Instrução Normativa nº 5/14 e ainda utilizou a plataforma denominada Bionexo, a fim de obter propostas válidas.

49. Registra também a pregoeira que as pesquisas de mercado foram refeitas e o preço de cada refeição deu-se por meio de detalhamento de seus itens, como matéria-prima, custos com empregados, impostos, transporte, depreciação de máquinas e equipamentos e lucro.

50. Quanto à alegação de haver divergência significativa entre os preços do certame, considerados pelo MPJTCDF elevados, com os preços praticado pelo Governo do Estado de São Paulo, objeto do CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados, voltados para alimentação hospitalar, informa a pregoeira que, em razão de diferenças significativas, não seria possível adotar os parâmetros do referido documento, uma vez que na licitação da SES/DF existe a previsão de fornecimento de alimentação de servidores, há diferença em relação à mão-de-obra, devido à convenção coletiva de trabalho. Menciona ainda outras divergências, relacionadas a logística, custo de matéria-prima alimentar, tributária e fiscal. Lembra, inclusive, a previsão no CADTERC de o ente contratante fornecer produtos, entre outras situações.

51. Além do mais, a fim de demonstrar a vantajosidade dos preços da licitação atual, quanto aos lotes 1 e 3, a SES/DF registra quadro comparativo com preços de refeições dos seguintes hospitais públicos do Distrito Federal: Hospital da Criança de Brasília - HCB, Hospital da Forças Armadas – HFA e Hospital Universitário de Brasília – HUB. Assim, de acordo com o quadro apresentado, os preços das refeições do presente certame, quanto aos lotes 1 e 3, encontram-se inferiores aos contratados pelos hospitais acima mencionados.

52. Então, de acordo com os esclarecimentos apresentados, observa-se que a Jurisdicionada conseguiu demonstrar a inviabilidade de se comparar os preços praticados pelo governo do Estado de São Paulo em suas licitações com os do Distrito Federal para refeições hospitalares, uma vez que a realidade mercadológica de ambas as unidades da federação é completamente distinta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

53. Lembra-se ainda que o corpo técnico empreendeu análise comparativa de preços entre o pregão atual e o contrato emergencial em vigor na SES/DF para os serviços de alimentação hospitalar e concluiu pela vantajosidade dos valores da licitação atual, o que levou o relator a considerar desproporcional a medida proposta do órgão ministerial de anulação do certame.

54. Nesse sentido, tem-se que as razões apresentadas pelo Ministério Público junto à Corte, quanto aos questionamentos dos preços do Pregão Eletrônico nº 314/15 já foram objeto de análise pelo Tribunal.

Da Diligência do Tribunal

55. Ao editar a Decisão nº 5708/16, o Tribunal, por intermédio do item III do *decisum*, determinou à Secretaria de Saúde a adoção de diversas providências, conforme alíneas 'a' a 'f', inclusive para encaminhar à Corte os documentos que viessem comprovar as referidas medidas (alínea 'f').

56. A Jurisdicionada, por intermédio do Ofício nº 708/2016 – CCOMP/DAQ/COORDENAÇÃO DE COMPRAS/SUAG/SES-DF (e-doc 7F2B59DF-c), informou, entretanto, o cumprimento apenas das determinações dispostas nas alíneas 'a', 'b' e 'e', do item III, relacionado à escolha dos 02 lotes pela empresa VOGUE Alimentação e Nutrição Ltda. e a convocação das empresas remanescentes relativos aos lotes 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 da referida licitação.

57. Restaram pendentes de cumprimento, desse modo, as determinações manifestadas nas alíneas 'c' e 'd', quanto às diligências necessárias para verificação da validade dos documentos apresentados pela NUTRINDUS Alimentos Ltda. e acerca da instauração do processo administrativo com vistas a aplicação de penalidades a essa mesma empresa.

Das Conclusões e Sugestões

58. Desse modo, em razão das explicações da Jurisdicionada, somadas à percuciente análise já empreendida pelo corpo técnico, objeto da Informação nº 243/16 (e-doc 379D600C-e), e acolhida pelo relator, ao fundamentar suas razões de decidir, que embasou a Decisão nº 5708/16, quanto às questões levantadas nesta informação, entende-se que as alegações apresentadas pela Jurisdicionada são suficientes para, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

sede de convencimento desta unidade técnica, afastar a medida proposta pelo Ministério Público especial, haja vista que os preços dos serviços de alimentação pretendidos no Pregão Eletrônico nº 314/15 atendem aos ditames legais, consoante análise empreendida por este Tribunal.

59. Entretanto, a fim de prestigiar o princípio da publicidade e do interesse público e em atendimento ao artigo 7º, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93, seria de bom alvitre a Corte determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que apresente, no prazo de 30 dias, após a assinatura dos contratos relativos ao Pregão Eletrônico nº 314/15, planilhas detalhadas com as composições de todos os custos das refeições, considerando os custos da mão-de-obra, equipamentos, depreciação, materiais, etc.

60. Ademais, em decorrência do pedido de desvinculação da sua proposta de preços, relativos ao pregão eletrônico em referência, entende-se que as contrarrazões recursais apresentadas pela empresa NUTINDUS Alimentos Ltda. não merecem ser conhecidas pelo Tribunal, em razão do seu pedido de desistência de contratação para os lotes de que foi vencedora no Pregão Eletrônico nº 314/15.

61. Outrossim, tendo em vista o atendimento parcial da diligência disposta no item III, 'f', da Decisão 5708/16, consoante Ofício nº 708/2016 – CCOMP/DAQ/COORDENAÇÃO DE COMPRAS/SUAG/SES-DF (e-doc 7F2B59DF-c), há que se reiterar à Jurisdicionada o disposto no item III, 'f', da Decisão nº 5708/16, no sentido de encaminhar ao Tribunal, no prazo de 15 dias, os documentos que comprovem o atendimento das diligências previstas nas alíneas 'c' e 'd' do aludido item.

Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

I – negar provimento ao recurso nominado apresentado pelo Ministério Público junto Tribunal, em face do Pregão Eletrônico nº 314/15 da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, ante a insubsistência das alegações apresentadas;

II - deixar de conhecer as contrarrazões recursais apresentadas pela empresa NUTRINDUS Alimentos Ltda, em razão do seu pedido de desistência de contratação para os lotes de que foi vencedora no Pregão Eletrônico nº 314/15;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

III – em homenagem aos princípios da publicidade e do interesse público e em atendimento ao artigo 7º, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93, determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, após a assinatura dos contratos relativos ao Pregão Eletrônico nº 314/15, planilhas detalhadas com as composições de todos os custos das refeições, considerando os custos da mão-de-obra, equipamentos, depreciação, materiais, entre outros;

IV – reiterar à SES/DF o disposto no item III, 'f', da Decisão nº 5708/16, no sentido de encaminhar ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, os documentos que comprovem o atendimento das diligências previstas nas alíneas 'c' e 'd' do aludido item;

V – dar ciência da decisão a ser adotada ao Ministério Público especial;

VI – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

À consideração superior.

Brasília/DF, 24 de março de 2017.

Marlon Sousa de Oliveira

Auditor de Controle Externo

De acordo.

Em 24 de março de 2017.

Antônio Carlos Dantas de Oliveira

Diretor