



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

PROCESSO N.º 32.640/2016-e

PARECER N.º 359/2018–G3P

**EMENTA:** Pregão Eletrônico – SRP n.º 14/2016. Registro de Preços. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manipulação de alimentos e preparo de refeições para atender ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF). Análise do Edital. Representações da empresa Confiança Administrações e Serviços Eireli com pedido cautelar. Improcedência das Representações. Nova Representação da citada empresa com pedido de suspensão liminar do certame. Conhecimento. Manifestação da jurisdicionada. Análise de mérito. Instrução pugna pela improcedência da Representação, posicionamento corroborado pelo *Parquet* especializado. Nova Representação da empresa Confiança Administrações e Serviços Eireli. Instrução pugna pelo não conhecimento em razão do não preenchimento dos requisitos previstos no Regimento Interno do TCDF. Parecer convergente do Ministério Público de Contas. Reiteração do posicionamento expendido anteriormente. Inexistência de ofensa à legislação, improcedência da Representação e arquivamento do feito, sem prejuízo de futuras averiguações.

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas para exame de admissibilidade da Representação apresentada pela empresa **Confiança – Administrações e Serviços EIRELI** (e-DOC 821CE913-c; Peça n.º 135), apontando possíveis irregularidades no edital do **Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços n.º 14/2016**, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manipulação de alimentos e preparo de refeições para atender ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF) (e-DOC F7B7BC2B-e; Peça n.º 02).

2. Ao examinar os termos expostos pela empresa representante, a Unidade Técnica, em apertada síntese, concluiu que a peça protocolada não preenche os requisitos de admissibilidade para Representação previstos no inciso III do §2º do art. 230 do Regimento Interno do TCDF<sup>1</sup>, por considerar que não restou configurado indício concernente de irregularidade ou ilegalidade indicada pela representante.

<sup>1</sup> **Regimento Interno do TCDF:** “Art. 230. O Tribunal receberá representações sobre ilegalidades, irregularidades ou abusos identificados no exercício da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição ou na aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal, ou por este, mediante ajuste de qualquer natureza.

(...)

§ 2º As representações deverão atender, pelo menos, aos seguintes pressupostos de admissibilidade:

(...)

III - apresentar o indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificadas, com a identificação, sempre que possível, dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido;” (Grifei).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

3. Considerou que não houve a alegada obscuridade ou ausência de manifestação conclusiva na Informação n.º 83/2018-DIACOMP, destacando que, no parágrafo 24 do citado expediente, encontra-se transcrito o regramento previsto no **item 19.5** do Termo de Referência, Anexo I do Edital, em que consta expressa previsão de que “(...) *em virtude das férias de 30 (trinta) dias previstas para o início de cada ano letivo, conforme disposto no calendário escolar, não haverá necessidade de prestação dos serviços objeto da pretensa contratação, ficando a Contratante isenta do pagamento referente ao período*” e que “(...) *caberá à proponente a previsão dos custos provenientes do período em que não haverá necessidade de prestação dos serviços contratados, bem como, os demais custos consignados no presente Termo de Referência*”, além de estar previsto que “(...) *será de inteira responsabilidade da Contratada, os custos referentes aos cursos e/ou atividades de aperfeiçoamento promovidos no período de recesso escolar, previsto no calendário escolar*” (grifos da Unidade Técnica).

4. Nesse sentido, entendeu que os termos expressos no citado item 19.5 deixam claro que o licitante, na formulação de sua proposta, deve considerar o período de 30 (trinta) dias das férias escolares em que não haverá prestação dos serviços e, consequentemente, o pagamento de despesas concernentes a esse período.

5. Assim sendo, pugnou pelo **não conhecimento da presente Representação**, não havendo necessidade de apresentação de esclarecimentos por parte da SE/DF.

6. Ao final, informou a juntada aos autos do Ofício n.º 13/2018 – PREGÃO/SUAG/SEEDF (e-DOC FA276CF2-c; Peça n.º 139) e anexo (e-DOC 65072A4Be; Peça n.º 140), contendo Despacho da Coordenação de Recursos Logísticos da SE/DF explicando como a contratada incorrerá em custos operacionais e administrativos no período de 30 (trinta) dias férias escolares, esclarecimentos que corroboram o fato de que, apesar de não haver prestação dos serviços nesse período, o pessoal contratado continuará gerando custos com folha de pagamento, expedientes que, segundo sugestão da Unidade Técnica, devem ser conhecidos pelo Tribunal.

7. Isso posto, concluiu suas análises e considerações sugerindo ao eg. Plenário:

*“I - não conhecer da Representação apresentada pela empresa CONFIANÇA – ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ 14.745.075/0001-06 (e-doc 821CE913-c, Peça 135), uma vez não preencher os requisitos previstos no inciso III do § 2º do art. 230 do RI/TCDF;*

*II - conhecer:*

*a) do Ofício nº 13/2018 – PREGÃO/SUAG/SEEDF (e-doc FA276CF2-c, Peça 139) e anexo (e-doc 65072A4B-e, Peça 140);*

*b) da Informação nº 83/2018 – DIACOMP4 (e-doc D1781B86-e, Peça 123);*

*c) do Parecer nº 302/2018 – G3P (e-doc 05C0EF53-e, Peça 132);*

*III - autorizar:*

*a) a ciência da decisão que vier a ser proferida à Representante, informando-lhe que as futuras tramitações destes autos poderão ser*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush  
(www.tc.df.gov.br - Espaço do Cidadão - Acompanhamento por e-mail);*

*b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.”*

8. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação, por força do Despacho Singular n.º 178/2018–GCIM (e-DOC E342E533-e; Peça n.º 144), em caráter urgente e prioritário, em razão da natureza da matéria, passo a examinar, no atual momento processual, tão somente a admissibilidade da Representação protocolada pela empresa **Confiança – Administrações e Serviços EIRELI** (e-DOC 821CE913-c; Peça n.º 135).

9. Preliminarmente, cumpre observar que a Representação em apreço se insurge contra a análise realizada na Informação n.º 83/2018-DIACOMP4 (e-DOC D1781B86-e; Peça n.º 123), cujo entendimento foi ratificado por este representante ministerial, nos termos do Parecer n.º 302/2018-G3P (e-DOC 05C0EF53-e; Peça n.º 132).

10. Em linhas gerais, a empresa **Confiança – Administrações e Serviços EIRELI** alega “(...) *ausência de disposição clara desse e. Tribunal acerca dos custos que devem ser previstos do edital, no período de recesso, para o processo licitatório*”, afirmando que, em razão dessa omissão, a Corte de Contas “(...) *não foi clara em estabelecer quais custos devem ser considerados na planilha de formação de preços para que se possa criar um critério isonômico e paritário entre as propostas*” (grifos do original) (fls. 01/02 do e-DOC 821CE913-c; Peça n.º 135).

11. Ressalta que “(...) *É certo que não pode haver remuneração das empresas sem a devida prestação dos serviços, mas é certo também afirmar que devem ser previstos TODOS os custos sofridos na prestação de serviços sob pena de haver enriquecimento ilícito da Administração*”, acrescentando que “(...) *Da forma como se apresenta o edital, sem que seja permitido o pagamento de 12 (doze) parcelas, mas tão somente 11 (onze), a empresa que sagrar-se vencedora arcará com encargos trabalhistas, impostos, e demais custos SEM A DEVIDA REMUNERAÇÃO no mês de janeiro*” (grifo do original) (fl. 02 do e-DOC 821CE913-c; Peça n.º 135).

12. Assevera que, embora tenha constatado inconformidade nos termos do **item 19.5** do Edital (§§ 24 a 29 da Informação n.º 83/2018-DIACOMP4), a Unidade Técnica considerou improcedente a Representação anteriormente examinada e autorizou o prosseguimento do certame, transcrevendo excerto da citada Informação em que a Unidade Técnica destaca que “(...) *mesmo que não haja atividades escolares no período de cada ano, o pessoal contratado pela empresa prestadora de serviços ainda permanece gerando custos com a folha de pagamento. Tendo em vista que a Administração não pode gerar encargos ao particular sem efetivar a contraprestação pecuniária tornou-se necessário que o edital previsse que ‘caberá a proponente a previsão dos custos provenientes do período em que não haverá necessidade de prestação dos serviços contratados, bem como, os demais custos consignados no presente Termo de Referência’*” (grifo da representante), salientando que “(...) *é sobre essa omissão e falta de direcionamento sobre os efetivos custos a serem delineados que versa essa Representação*” (fls. 03/04 do e-DOC 821CE913-c; Peça n.º 135).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

13. Na sequência, discorre acerca da necessidade de pagamento contratual em 12 (doze) meses, assinalando que *“(...) não pode haver total ausência de pagamento de 12 (doze) faturas na prestação de serviços de Cocção, isto porque, apesar de haver interrupção/redução dos serviços existem custos que a empresa arca, como folha de pagamento e demais encargos sociais e fiscais”*, apresentando posicionamentos emitidos pelo Ministério Público da União, em matérias correlatas à ora examinada, reproduzindo, com objetivo de reforçar suas argumentações, trecho extraído do Parecer SEORI/AUDIN-MPU n.º 1.507/2017, no qual a Auditoria Interna da Secretaria de Orientação e Avaliação do Ministério Público da União cita parte do Parecer SEORI/AUDIN-MPU n.º 1.041/2015, nos seguintes termos (fls. 05/07 do [e-DOC 821CE913-c](#); [Peça n.º 135](#)):

*“(...*

*5. No tocante a concessão de recesso forense e feriados exclusivos dos servidores e membros aos terceirizados, importa destacar que nessas datas o órgão não tem expediente ou tem o funcionamento reduzido, ocasionando a ociosidade de serviços terceirizados.*

*6. Nessa situação, as funções administrativas estariam reduzidas ou inexistentes e, portanto, também estaria diminuída a necessidade dos serviços auxiliares, tornando improfícua a manutenção de todo o efetivo dos empregados terceirizados.*

*7. Ademais, além de não proveitosa, a presença dos empregados terceirizados no órgão, quando não há expediente, traria custos para administração como gastos com água e luz, por exemplo.*

*8. Diante disso, entendemos possível que, nesses períodos, seja solicitado a empresa que mantenha prestando serviço apenas o percentual de terceirizados, estipulado pela administração, necessário ao apoio das áreas em funcionamento do órgão, sem prejuízo da remuneração dos empregados, porém, com desconto do auxílio alimentação e transporte.*

*9. Por oportuno, recomendamos que a redução da prestação de serviço nesses períodos, com a consequente diminuição do custo do contrato, seja incluído nas cláusulas contratuais.” (Grifo da representante).*

14. Nesse sentido, entende que:

*“Desta forma, tendo em vista a ausência de manifestação conclusiva da unidade técnica, o que traz insegurança jurídica e possíveis quebra de isonomia nas propostas no certame que está por vir requer-se seja esclarecido, se:*

*1) Serão pagas 12 (doze parcelas) para contemplar o pagamento da fola de pagamento, mas no pagamento de janeiro haverá os descontos de vale refeição e vale transporte?*

*2) Serão feitos 11 (onze pagamentos e as empresas devem diluir o custo da folha de pagamento e demais encargos em suas planilhas pelo período de 12 (doze) meses de prestação? Com os referidos descontos de vale refeição e vale transporte para 1/11 (um onze avos)?” (fls. 07/08 do [e-DOC 821CE913-c](#); [Peça n.º 135](#)).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

15. Por derradeiro, considera que se encontram presentes os requisitos para concessão da medida cautelar pleiteada e requer seja deferida a liminar para “(...) *determinar à SE/DF que se abstenha de dar continuidade ao **Pregão Eletrônico SRP n.º 14/2016**, até que o Tribunal delibere acerca das impropriedades discutidas nesta Representação e, no mérito, determine à Secretaria que reformule o edital*” (fl. 09 do e-DOC 821CE913-c; Peça n.º 135).

**Análise**

16. Verifica-se que os argumentos trazidos aos autos se limitam a reiterar as alegações objeto da Representação apresentada anteriormente pela empresa **Confiança – Administrações e Serviços EIRELI** (e-DOC 01AD320B-c; Peça n.º 100), no sentido de que o **item 19.5** do Termo de Referência do Anexo I do Edital representaria ofensa à legislação trabalhista, tornando inexecutável os preços estimados para os serviços objeto do **Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços n.º 14/2016**.

17. Oportuno registrar que este representante ministerial, ao examinar o mérito da Representação anterior, mediante o Parecer n.º 302/2018-G3P (e-DOC 05C0EF53-e; Peça n.º 132), manifestou entendimento de que a redação do **item 19.5** do Termo de Referência (Anexo I do Edital) não ofende a legislação de regência nem torna inexecutável os preços estimados para a execução dos serviços objeto da contratação em tela.

18. Não é demais repisar que a Administração não pode gerar encargos ao particular sem que tenha havido efetiva contraprestação de serviços. Em observância a esse preceito essencial para a contratação pública, a **alínea “b”** do citado **item 19.5** estabeleceu, expressamente, que “(...) *caberá à proponente a previsão dos custos provenientes do período em que não haverá necessidade de prestação dos serviços contratados, bem como, os demais custos consignados no presente Termo de Referência*” (grifei) (fl. 1.732 do e-DOC 6D07357A-e; Peça n.º 121).

19. Nesse contexto, observe-se que essa redação busca assegurar o interesse público, ao prever o pagamento de despesas realizadas no exato período em que os serviços deverão ser efetivamente prestados, ou seja, **11 (onze) meses**, ficando a cargo da contratada a apresentação de proposta de preços com os custos para manutenção de funcionários no período de férias escolar de 30 (trinta) dias fixados anualmente no calendário escolar da SE/DF, além de eventuais custos para realização de aperfeiçoamentos e cursos durante o recesso escolar de 15 (quinze) dias que ocorre no meio de todo ano letivo.

20. Embora a Administração não esteja obrigada a efetuar pagamentos no período de férias escolar, uma vez que não haverá efetiva prestação dos serviços de fornecimento de alimentação aos estudantes, conforme estabelecido no **caput** do **item 19.5** do Termo de Referência em comento, o mesmo não se verifica no recesso escolar, onde, mesmo sem atividades pedagógicas regulares, os funcionários da empresa porventura contratada estarão à disposição da Administração, gerando, por consequência, custos com a folha de pagamento.

21. Tal entendimento encontra respaldo no Parecer n.º 890/2010-PROCAD/PGDF (cópia constante do e-DOC 12504F65-e; Peça 122), da lavra da Procuradoria Geral do Distrito Federal, que, ao examinar matéria semelhante, opinou pela legalidade de cláusula editalícia que afasta o pagamento de serviços do cozinheiro nos meses de férias escolares, em face da ausência de efetiva prestação de serviços no citado período.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

22. Posicionamento no mesmo sentido se verifica no âmbito do Tribunal de Contas da União, que considera que os custos com treinamento de funcionários da contratada estão englobados no conceito de lucro, vez que decorrentes da obrigação da empresa em fornecer empregados devidamente treinados e aptos para a execução dos serviços contratados (Acórdão n.º 325/2007-TCU).

23. Diante do exposto, reitero entendimento de que as alegações apresentadas pela empresa **Confiança – Administrações e Serviços EIRELI** não merecem prosperar, haja vista as exigências constantes no **item 19.5** do Termo de Referência do Anexo I do Edital, no entendimento deste representante ministerial, encontram-se em conformidade com a legislação que rege a matéria.

24. Cumpre observar que o art. 230 do Regimento Interno do TCDF (Resolução n.º 296/16) estabelece que não serão conhecidas representações sobre ilegalidades, irregularidades ou abusos praticados pelos entes jurisdicionados que não apresentem, de forma clara e inequívoca, os indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade questionadas, com a identificação, sempre que possível, dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido (inciso III do §2º, do art. 230).

25. Na Representação ora examinada, verifica-se que os pontos questionados trazem os mesmos fundamentos já apresentados no expediente anterior, não havendo novos elementos ou fatos capazes de modificar o entendimento já expendido pelo Órgão Ministerial nestes autos, razão pela qual pugno no sentido de que o Tribunal **não conheça** da nova peça trazida pela empresa **Confiança – Administrações e Serviços EIRELI** ([e-DOC 821CE913-c](#); [Peça n.º 135](#)).

26. Diante de todo o exposto, este representante do **Parquet** especializado acolhe integralmente as análises e sugestões expendidas pela Unidade Técnica, na forma consignada no parágrafo 7º, supra.

É o parecer.

Brasília, 23 de abril de 2018.

***Demóstenes Tres Albuquerque***  
***Procurador***