



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 565921/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO: AUTARQUIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE LONDRINA,
CARLOS FELIPPE MARCONDES MACHADO, STAR NUTRI
SERVICOS- EIRELI
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2299/19 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão Eletrônico n.º 158/18. Município de Londrina. Alegação de ocorrência de diversas irregularidades no edital. Reconhecimento parcial. Procedência parcial, determinação e recomendações.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos Representação da Lei n.º 8.666/93, com pedido cautelar de suspensão de procedimento licitatório, formulada por STAR NUTRISERVIÇOS EIRELI em face do Pregão Eletrônico n.º 0158/2018, realizado pelo Poder Executivo do Município de Londrina, cujo objeto se constituiu na “contratação de empresa especializada em prestação de serviços de nutrição e dietética, para a alimentação de forma contínua, no ramo de cozinha industrial, com preparo, armazenamento, distribuição, logística, fornecimento de utensílios, utilizados com mão de obra dedicada e fornecimento de gêneros alimentícios, e demais insumos, devendo a refeição ser servida individualmente, para pacientes e acompanhantes, em conformidade com as normas vigentes, nos serviços da Autarquia Municipal de Saúde de Londrina, em horários predeterminados” (fls. 1, peça 3).

Em procedimento apenso ao presente (Autos n.º 555560/18), encontra-se veiculada outra representação, também da Lei n.º 8.666/93, com similar pedido cautelar de suspensão, formulada pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE REFEIÇÕES COLETIVAS, REFEIÇÕES CONVÊNIO, MERENDA ESCOLAR TERCEIRIZADA, COZINHAS E RESTAURANTES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INDUSTRIAIS DO ESTADO DO PARANÁ (SINTERC/PR), em face do mesmo certame.

Compulsando as duas representações, são apontadas as seguintes irregularidades:

- i. Ausência de realização de três orçamentos por empresas do ramo de refeições coletivas, considerando o valor global da licitação, eis que apenas foram orçados os itens unitários;
- ii. Desconsideração da formação de preço de despesas indispensáveis relativas a: transporte, combustível e manutenção dos veículos, vez que a refeição será transportada para lugares diferentes; estrutura externa para armazenamento de gêneros alimentícios; instalação de gás, e manutenção das instalações elétricas e hidráulicas; coleta de resíduos e lixo por empresa terceirizada; e dedetização de pragas;
- iii. Ausência de previsão de aumento anual de salário (mão de obra);
- iv. Utilização de valores desatualizados (de outubro a dezembro de 2017) para alguns itens na formação de preços
- v. Exigência do quantitativo mínimo de contratação de mão de obra (25 funcionários), pois a Administração poderia não utilizar 100% do valor licitado, estando a contratada obrigada à contratação de todo o pessoal, a causar um desequilíbrio, o que reivindicaria a necessidade de acréscimo de cláusula de redução de funcionários, ou a retirada da cláusula de obrigatoriedade de quantitativo mínimo.
- vi. Uso de convenções coletivas equivocadas para a formação de preços de mão de obra das funções de cozinheiro, auxiliar de cozinha, copeiro e motorista, pois não seriam as utilizadas pelas empresas especializadas no objeto da licitação, além de serem relativas ao ano de 2017;
- vii. Violação ao princípio da isonomia, uma vez que, apesar de estar previsto no edital o valor estimado de contratação em R\$ 2.128.920,60, na planilha disponibilizada para a formulação das propostas haveria diferenciação no valor do preço máximo, de acordo com o regime tributário adotado pelas empresas participantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

viii. **Previsão de contratação de nutricionistas, sendo que o município tem em seu quadro oficial este cargo, podendo o mesmo ser preenchido apenas por concurso público;**

ix. **Falta de publicação do orçamento estimativo em conformidade com o Acórdão 4624/17- TP TCE-PR;**

x. Publicação do Edital em desconformidade com a Lei 19581, de 04/06/18.

A representação foi devidamente recebida (Despacho n.º 1750/18, peça 11) e citado o MUNICÍPIO DE LONDRINA (peças 15 e 19) e a AUTARQUIA MUNICIPAL DE SAÚDE (peças 16 e 20).

Antes da realização da citação, a empresa STAR NUTRISERVIÇOS EIRELI apresentou pedido de reconsideração (peça 14) quanto à ausência de manifestação do pleito liminar.

O município apresentou resposta manifestação (peça 24) e documentos (peças 25-33).

Foi determinado, por meio do Despacho n.º 1951/18 (peça 35), o encaminhamento do feito à unidade técnica para manifestação quanto à cautelar pleiteada, a qual, por meio da Instrução n.º 3912/18 (peça 36), opinou pelo indeferimento do pleito, “tendo em vista que as deficiências apontadas não impediram que um número razoável de empresas participassem do certame, bem como o fato de que o contrato de prestação de serviços já está vigendo” (fls. 10).

Apresentando nova manifestação, a empresa STAR NUTRISERVIÇOS EIRELI (peça 39) interviu no procedimento para destacar que a unidade técnica não analisou os argumentos expendidos na sua última petição, constante na peça 14.

Encaminhados os autos para análise conclusiva da unidade, essa opinou (Instrução n.º 4476/18, peça 42) pelo parcial provimento da Representação, tendo em vista que as deficiências na formação dos custos não impediram que várias empresas participassem do certame, não estando caracterizada limitação à competitividade ou inexequibilidade dos preços, com determinação para que o MUNICÍPIO DE LONDRINA, **em suas futuras licitações, elabore planilhas que**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

incluam todos os custos unitários, conforme determina o art. 7º, §2º, inc. II, da Lei n.º 8.666/93.

O Ministério Público de Contas (Parecer n.º 836/18, peça 43) se posicionou em igual sentido.

É a manifestação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Destaque-se, primeiramente, que embora não apreciados os pedidos liminares quando das suas respectivas proposições, a presente proposta, no atual estado dos autos, torna desnecessário o seu enfrentamento, eis que o próprio mérito será objeto de decisão.

Aponta a representante que não foram apresentados os orçamentos do valor global licitado por, no mínimo, três empresas do ramo de refeições coletivas. Nesse ponto, a alegação do município se mostra coerente:

“Não parece razoável que a cotação de preços global das empresas seja de maior credibilidade do que o modelo utilizado de formação de preços unitário de cada custo incidente sobre a licitação, demonstrando a expertise, cautela e coerência desta Administração. Tampouco a empresa demonstra qualquer impacto negativo ou ilegal com a planilha apresentada ou até mesmo sua inexecutabilidade. Ademais, não existe a exigência legal de cotação de preços de forma global. Os orçamentos ainda refletem o preço de mercado para tal processo, tanto que a prestação de serviços está sendo executada normalmente em preço inferior ao estabelecido em edital. Essa é a maior tradução de adequação ao preço de mercado” (fls. 2, peça 27).

Ademais, a própria unidade técnica assevera, em relação à metodologia de orçamentação, que “não há elementos que indiquem que esta seja a melhor alternativa, pelo contrário, tal prática muitas vezes não reflete os preços de mercado” (fls. 6, peça 42).

Salvo melhor juízo, a representante não logrou êxito em demonstrar prevalência da colheita de três orçamentos com valor global do objeto licitado em face da apuração por itens como efetivamente realizado pela municipalidade.

Veja-se, a Lei n.º 10.520/02, norma de regência principal dada a modalidade da licitação, apregoa a necessidade de realização de orçamento pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entidade promotora da licitação (art. 3º, III), sem descer a maiores detalhes. A Lei n.º 8.666/93, de aplicação subsidiária à Lei do Pregão, por seu art. 7º, §2º, II, prescreve que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (art. 7º, §2º, II). Além disso, o art. 40, §2º, II, da mesma lei impõe como anexo obrigatório do edital, em licitações de serviços e obras, orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. Os dispositivos supracitados, ao contrário do que alega o representante, impõe a realização de orçamento a partir de preços unitários, ao que parece, forma mais razoável de aferição de preços de mercado, em comparação com orçamentos que apenas descrevem o valor todas dos serviços, sem a necessidade individualização dos mesmos.

Quanto à ênfase acerca da necessidade de três orçamentos junto a fornecedores, em verdade, não se quer desprestigiar tal espécie de pesquisa de preços, mas, a título exemplificativo, a Instrução Normativa n.º 5, de 27/06/14, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral na esfera federal, por meio do seu art. 2º e incisos, elenca quatro modos possíveis de realização da referida pesquisa, a saber:

“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa n.º 3, de 20 de abril de 2017)

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; (Alterado pela Instrução Normativa n.º 3, de 20 de abril de 2017)

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (Alterado pela Instrução Normativa n.º 3, de 20 de abril de 2017)

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou (Alterado pela Instrução Normativa n.º 3, de 20 de abril de 2017)

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Alterado pela Instrução Normativa n.º 3, de 20 de abril de 2017)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Perceba-se que a pesquisa com fornecedores, cuja ausência a representante alega que inquina o processo, é apenas um dos meios dentre quatro sugeridos pela instrução, podendo a Administração eleger justificadamente outros critérios, a teor do §3º do mesmo artigo da instrução. Diga-se ainda, que a mesma instrução, pelo seu art. 2º, §1º, estabelece uma priorização relativamente aos meios de pesquisa previstos nos inc. I e II, quais sejam, pesquisa no painel de preços e em contratações similares de outros entes públicos. Ou seja, a pesquisa com fornecedores não se mostra imprescindível a ponto de atrair alguma eiva ao procedimento licitatório.

Para exemplificar ainda mais, o próprio Decreto Estadual n.º 4993, de 31/08/16, que regulamenta a Lei Estadual n.º 15.608, de 16/08/07, ao tratar da pesquisa de preços (artigos 9º ao 12), estatui que ela será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: preços existentes nos bancos de preços do Sistema GMS; preços obtidos por outros órgãos ou entidades públicas; pesquisa com os fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso; preços de tabelas oficiais; e preços constantes de banco de preços e *homepages*. Novamente aqui, tem-se cinco critérios para a realização da pesquisa, sem o estabelecimento de qualquer ordem de hierarquização ou imposição de adoção obrigatória da pesquisa de preços junto a fornecedores.

Destarte, com relação a esse ponto, a representação não merece prosperar.

Aponta-se como impropriedade, também, a alegada desconsideração na formação de preço de despesas indispensáveis relativas a: transporte, combustível e manutenção dos veículos, vez que a refeição será transportada para lugares diferentes; estrutura externa para armazenamento de gêneros alimentícios; instalação de gás, e manutenção das instalações elétricas e hidráulicas; coleta de resíduos e lixo por empresa terceirizada; e dedetização de pragas

Efetivamente, a ausência de inserção de despesas necessárias à prestação do serviço, como na hipótese dos autos (transporte, combustível e manutenção dos veículos; estrutura externa para armazenamento de gêneros alimentícios; instalação de gás, e manutenção das instalações elétricas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

hidráulicas; coleta de resíduos e lixo por empresa terceirizada; e dedetização de pragas) vai de encontro à higidez da própria pesquisa de preços, a qual deveria retratar a totalidade dos custos incidentes na prestação de serviços, eis que a mesma influencia a integralidade do procedimento licitatório e, logicamente, finalizado esse, da execução do contrato administrativo dele derivado.

Tal lacuna foi expressamente reconhecida pela unidade instrutória, a qual deixou consignado em seu opinativo (Instrução n.º 4476/18, peça 42, fls. 9-10) que, nesse ponto, assiste razão à representante. No entanto, continuou a unidade asseverando que:

“Ainda que a planilha de custos tenha sido elaborada de modo detalhado e transparente, existiram deficiências na formação dos preços, as quais, no entanto, não foram de tal monta que enseje a anulação do procedimento licitatório, não havendo comprovação da inexequibilidade do preço ou limitação à competitividade da licitação, mormente quando várias empresas participaram do certame, já tendo sido adjudicado o objeto à empresa vencedora”.

Desta feita, comunga-se do explicitado pela unidade técnica, eis que os pontos que restaram omissos, ao que parece, não desvelaram gravidade tal a macular a licitação. Daí o reconhecimento da procedência nesta parte da representação, com a expedição de determinação para que o município, em suas futuras licitações, elabore planilhas que incluam todos os custos unitários, conforme determina o art. 7º, §2º, inc. II, da Lei 8.666/93.

Relativamente à alegação de que houve omissão quanto à previsão anual de aumento salarial (mão de obra) feita pela representante STAR NUTRI, essa também se mostra descabida, dada a previsão expressa nesse sentido, constante na minuta do contrato¹, anexo do edital e sua parte integrante, constante da Cláusula Décima Terceira, §§4º e 5º:

“§4º. O requerimento de repactuação dos valores referentes à mão-de-obra e encargos sociais poderão ocorrer sempre que houver majoração salarial estabelecida pela política de salários vigente ou com base no reajustamento salarial normativo

1

https://sei.londrina.pr.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibX MqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5T1RVzEJ5az9J5Wqlv6gQJwg9XUDWqJBzronpdpUy1zt-QjYoHvGWZj5sPNBvd4hjWXNk2ggTRMe89LmSg8SFLU



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da categoria, determinado em dissídio coletivo, com sentença transitada em julgado, ou ainda, por convenção coletiva de trabalho devidamente registrada na Delegacia Regional do Trabalho, tomando-se por base o mesmo percentual aprovado.

§5º. Será adotada a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta, vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de antecipações e de benefícios não previstos originariamente”.

O texto da minuta é claro: em havendo aumento salarial relativo à mão de obra, é permitida a repactuação dos valores do contrato, não merecendo prosperar a representação nesse tópico.

A representação aponta ainda como irregularidade a utilização de valores desatualizados, de outubro a dezembro de 2017, para alguns itens na formação de preços, quais sejam: Item 1.1 (materiais de higiene, limpeza e gás), Item 1.2 (moveis e equipamentos), Item 1.3 (utensílios), Item 2.1 (gêneros alimentícios) e 2.2 (material descartável).

A título de argumentação, a representante, para lastrear sua alegação aponta que para um item relativo a “fogão industrial com dez queimadores com forno com dois compartimentos” o orçamento elaborado pela Administração cotou em R\$ 4.459,63 (quatro mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e sessenta e três centavos), enquanto a representante alegou que conseguiu um orçamento com o valor do mesmo item no montante de R\$ 14.398,00 (quatorze mil, trezentos e noventa e oito reais). Não parece crível que um único item tenha variado, entre outubro de 2017 (data mais distante em que se aponta a orçamentação do item) e agosto de 2018 (data da realização da sessão do pregão), portanto, em apenas 10 (dez) meses, aproximadamente 334,96%, enquanto a variação acumulada no período (outubro de 2017 a setembro de 2018) foi de apenas 4,19%:

← → ↻ 🔒 <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1737#resultado>

👁️ 📄 Layout 📏 Ordenar ☰ Funções

Tabela 1737 - IPCA - Série histórica com número-índice, variação mensal e variações acumuladas em 3 meses, em 6 meses, no ano e em 12 meses (a partir de dezembro/1979)

Variável - IPCA - Variação acumulada em 12 meses (%)										
Brasil										
Mês										
outubro 2017	novembro 2017	dezembro 2017	janeiro 2018	fevereiro 2018	março 2018	abril 2018	maio 2018	junho 2018	julho 2018	agosto 2018
2,70	2,80	2,95	2,86	2,84	2,68	2,76	2,86	4,39	4,48	4,19

Fonte: IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaque-se que esse item é o único dentre todos os outros apontados em que a representante tenta demonstrar a desatualização do orçamento.

Ademais, a unidade instrutiva, por meio de pesquisa de internet, encontrou “produtos com valores razoavelmente inferiores aos registrados na cotação realizada pela empresa representante, sendo estes condizentes com a planilha de custos” (instrução n.º 3912//18, fls. 6, peça 36), tendo destacado anteriormente que “não se visualiza decurso de tempo relevante que inviabilizasse a utilização dos orçamentos já realizados para a licitação anterior” (fls. 5).

Embora reconheça que o uso de preços aferidos em período muito anterior ao da realização da licitação possa comprometer a própria licitação e a futura contratação (eis que a pesquisa de preços orienta a Administração quanto à quantificação da previsão orçamentária para custeio da despesa oriunda da licitação, permite o julgamento adequado das propostas de preços, relativamente a sua aceitabilidade e exequibilidade, mede de forma adequada os possíveis pedidos de reajustes, repactuações ou revisões, entre outros), no caso específico dos autos, não houve o aparente comprometimento da competitividade, dada a participação de cinco licitantes, conforme relatório do prego².

Dáí mostra-se razoável recomendar ao município em epígrafe que, em futuras licitações, utilize pesquisa de preços que reflita a atualidade de preços encontrados no mercado.

A representação explicita também como irregularidade a exigência de quantitativo mínimo de contratação de mão de obra (25 funcionários), pois a Administração poderia não utilizar 100% do valor licitado, estando a contratada obrigada à contratação de todo o pessoal, a causar um desequilíbrio, o que reivindicaria a necessidade de acréscimo de cláusula de redução de funcionários, ou a retirada da cláusula de obrigatoriedade de quantitativo mínimo.

2

https://sei.londrina.pr.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5Ty2xBsaj_CfW8HOgvQtQvyjTE91X5mfMXT94AjnGGbe93nIWWyFT4xXU_MWTbhurG0sMmXGcLUOfXOMv_a3RLPf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A representante ainda se insurge em face da exigência contida nos itens 1.4.6 e 1.4.7 do termo de referência, Anexo II do edital vergastado, que impõe um quantitativo mínimo de mão de obra de 25 (vinte e cinco) funcionários (em resumo, 10 Copeiras para a UPA Centro-Oeste, UPA Sabará, MMLB, CAPS III, no regime de 12X36 horas; 02 Copeiras para o Caps AD, Caps I no regime de 30 horas; 4 Cozinheiras para a MMLB no regime de 12X36 horas; Auxiliares de cozinha para a MMLB no regime de 12X36 horas; 1 Nutricionista para a MMLB no regime de 40 horas; e 2 Motoristas para a MMLB no regime de 12x36 horas).

Compulsando o referido documento, percebe-se que a Administração pretendeu dotar as unidades físicas de assistência à saúde com o numerário mínimo de postos de trabalho a possibilitar a condução a contento do cotidiano das referidas unidades. Perceba-se, por exemplo, o previsto no Item 1.4.6.“a” do referido termo, ou seja, “duas copeiras (os) para UPA Maria Angélica Castoldo - Centroeste, sendo 1 por dia das 7 às 19 horas todos os dias em escala 12x36 horas”. No caso, pretendeu-se que a unidade de pronto atendimento tivesse, no mínimo, uma copeira, por doze horas, todos os sete dias da semana, o que se afigura razoável, dada a necessidade permanente do serviço.

Ademais, não se vislumbra razoabilidade na argumentação vertida pela representante quando afirma que:

“Obrigar a contratada a manter todos os postos de trabalho diante da possibilidade da administração em reduzir 25% do faturamento da prestação do serviço, sem a previsão de que a contratada diminua seus custos através da redução de mão de obra, provocaria um desequilíbrio financeiro á empresa contratada, pois obrigatoriamente terá que manter mão de obra excedente”.

Ao que parece, a representante se preocupa com a possibilidade de supressão do objeto do contrato dentro dos percentuais admitidos em lei (art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/93). Ocorre que a possibilidade de alterar unilateralmente, seja para acrescer seja para suprimir o objeto, como cláusula exorbitante do contrato administrativo, deve sempre respeitar o seu equilíbrio econômico-financeiro, entendido esse como “a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá” (Celso Antônio Bandeira de Mello.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Curso de direito administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 660). O respeito a esse equilíbrio inicial do contrato é garantia do contratado. Diga-se que se mostra fácil a colheita de excertos que salvaguardam ao particular a proteção a esse equilíbrio, o qualificando como intangível³, direito expresso do contratado (Lúcia Valle Figueiredo. Curso de direito administrativo. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 536) e, mesmo, como princípio geral do direito⁴ (Caio Tácito. O equilíbrio financeiro nos contratos administrativos. 1960. In: MUKAI, Toshio. Direito administrativo sistematizado. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 341).

Dito isso, eventual alteração do contrato reivindica o respeito à equação econômico-financeira e eventuais supressões e acréscimos do objeto contratual serão seguidas das respectivas adequações em relação à contraprestação pecuniária devida pelo ente estatal. Assim, não há irregularidade nesse ponto.

Em relação à alegação de que as convenções coletivas utilizadas para a formação de preços de mão de obra de cozinheiro, auxiliar de cozinha, copeiro e motorista, além de expiradas, não seriam as convenções coletivas específicas utilizadas pelas empresas especializadas no ramo de refeições coletivas, mas sim de outras áreas, cumpre considerá-la razoável.

É certo que em contratos de prestação de serviços, de forma contínua, com dedicação de mão de obra exclusiva, o custo relativo à remuneração dos empregados responsáveis pela efetiva execução dos serviços detém um peso significativo, daí a importância da planilha de custo e formação de preços, que deve retratar com a maior fidelidade possível o impacto financeiro decorrente da execução do futuro contrato. Daí porque a necessidade da identificação do instrumento convencional correto, haja vista que as obrigações trabalhistas dele decorrem.

No caso específico dos autos, o objeto da licitação é, em uma clara análise, o fornecimento de gêneros alimentícios, atividade que se afiguraria como preponderante e que, a princípio, deveria nortear a eleição na norma convencional aplicável.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 660.

⁴ TÁCITO, Caio. **O equilíbrio financeiro nos contratos administrativos**. 1960. In: MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 341.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tem-se que inexistente obrigatoriedade na adoção pelo licitante da norma coletiva de trabalho utilizada pela municipalidade como parâmetro para o orçamento estimado da licitação, pois quando da elaboração da sua proposta o licitante necessariamente deve observar a norma coletiva de trabalho definida a partir de sua atividade econômica preponderante. Consoante o direito brasileiro do trabalho, o enquadramento sindical do empregado, dado o prescrito no art. 511, §1º, da CLT, se dá em função da atividade econômica preponderante do empregador, a partir da base territorial da prestação dos serviços, conforme reconhecido pela jurisprudência trabalhista (confira-se a propósito: AIRR - 11390-49.2016.5.15.0038, TST, Relator Ministro: Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, Data de Julgamento: 3/4/2019, 7ª Turma, Data de Publicação: DEJT 05/04/2019). Disso decorre que, independentemente da atividade exercida pelo empregado, é a atividade econômica preponderante do empregador que vai definir a norma coletiva a ser observada pelo licitante. Nesse ponto, independentemente da norma coletiva eleita pela Administração para balizar a orçamentação do procedimento licitatório e da categoria de trabalhadores que serão utilizados na cessão de mão de obra, quando do torneio licitatório os licitantes que aderiram ao chamamento público da Administração deveriam ter por base, quando da formulação de suas respectivas propostas, a norma coletiva escolhida a partir de sua atividade preponderante, independentemente daquela havida pela Administração para lastrear o orçamento. Veja-se a propósito, decisão recente do Tribunal de Contas da União, conforme Informativo de Licitações n.º 369:

“Na elaboração de sua planilha de formação de preços, o licitante pode utilizar norma coletiva de trabalho diversa daquela adotada pelo órgão ou entidade como parâmetro para o orçamento estimado da contratação, tendo em vista que o enquadramento sindical do empregador é definido por sua atividade econômica preponderante, e não em função da atividade desenvolvida pela categoria profissional que prestará os serviços mediante cessão de mão de obra (art. 581, § 2º, da CLT e art. 8º, inciso II, da Constituição Federal)”.

O julgado acima reconhece que podem acudir a determinado certame vários interessados cuja atividade preponderante pode variar entre eles, autorizando a utilizar a que lhe seja afeta para fins de enquadramento sindical. No



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entanto, é razoável exigir da Administração promotora da licitação a realização de estudos prévios no sentido de identificar, a partir do objeto da licitação, a atividade preponderante das futuras licitantes, para a partir disso, escolher a norma convencional mais apropriada, de forma a antever e propiciar uma maior harmonia entre o que se está prevendo como custo para a execução do futuro objeto contratual (e, como dito acima, as despesas com a remuneração da mão de obra empregada representa um custo significativo) e a realidade do mercado.

Diante do acima exposto, cumpre recomendar à municipalidade que, em suas futuras licitações para a contratação de cessão de mão de obra com dedicação exclusiva, proceda à realização de estudos prévios para a identificação, a partir do objeto da licitação, da norma convencional mais apropriada.

Com relação à expiração das convenções, melhor sorte não assiste, eis que se encontra prejudicada em razão do acima vertido, dada a eleição de norma convencional equivocada, o que mostra pouca utilidade na discussão do seu período de vigência.

No feito, há ainda a alegação de violação ao princípio da isonomia, uma vez que, apesar de estar previsto no edital o valor estimado de contratação em R\$ 2.128.920,60 (dois milhões, cento e vinte e oito mil, novecentos e vinte reais e sessenta centavos), na planilha disponibilizada para a formulação das propostas haveria diferenciação no valor do preço máximo, de acordo com o regime tributário adotado pelas empresas participantes.

A representante alega que seria obrigatória a utilização da planilha de proposta de preços ofertada pela municipalidade em formato *excel*, a qual teria dados prefixados, não permitindo alteração, a não ser quanto à forma de enquadramento tributário das empresas (optantes pelo lucro real, lucro presumido ou simples nacional) e, ao se fazer a opção, o valor estimado da contratação seria automaticamente alterado, resultando em três valores estimados diferentes a depender o regime tributário enquadrado.

Ainda que possa ser utilizada a planilha ofertada pela municipalidade, não se afigura obrigatória a sua utilização, sob pena de desclassificação da proposta, eis que tal consequência não autoriza o edital. O item 19.9 do referido instrumento convocatório traz a seguinte redação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Para a formação de preço da Proposta Comercial, o licitante deverá observar todos os itens constantes nas planilhas de composição de custos disponibilizadas no Anexo VI”.

Veja-se que pela redação da disposição do edital, a obrigatoriedade reside tão somente no respeito aos itens da planilha disponibilizada no anexo do instrumento convocatório, não se impondo a utilização da própria planilha. Ou seja, ainda que o licitante interessado utilize planilha por ele próprio criada, essa há que conter todos os itens constantes no modelo recomendado pela Administração.

Destarte, afasta-se a alegação de irregularidade.

O SINTERC/PR ainda alega que “no edital há a previsão de contratação de nutricionistas, sendo que o município tem em seu quadro oficial este cargo, podendo o mesmo ser preenchido apenas por concurso público”. Aqui, há a simples alegação sem a demonstração efetiva em qual dispositivo se encontra hospedada a dita ilegalidade, ou melhor, a previsão que se reputa ilegal. Compulsando o edital colacionado pela representante (peça 12 do Processo n.º 555560/18), verifica-se cinco ocorrências da palavra nutrição e nutricionista, a saber:

“OBJETO: Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de **nutrição** e dietética, para a alimentação de forma contínua, no ramo de cozinha industrial, com preparo, armazenamento, distribuição, logística, fornecimento de utensílios, utilizados com mão de obra dedicada e fornecimento de gêneros alimentícios, e demais insumos, devendo a refeição ser servida individualmente, para pacientes e acompanhantes, em conformidade com as normas vigentes, nos serviços da Autarquia Municipal de Saúde de Londrina, em horários predeterminados, de acordo com o disposto no Termo de Referência.

(...)

20.4. A licitante classificada como o menor preço, deverá apresentar para ao(a) Pregoeiro(a) os seguintes documentos habilitatórios específicos para o certame, caso não contempladas no SICAF, até o nível de cadastramento IV:

(...)

V - Certidão do Conselho Regional de **Nutricionista** que possui responsável técnico no estabelecimento, segundo CFN nº 380/2005

(...)

VI - Apresentação de Laudo de Visita Técnica, conforme modelo disponibilizado, emitido pela Autarquia Municipal de Saúde, comprovando que a licitante tenha efetuado Visita Técnica para conhecer as instalações e infraestrutura existentes na Maternidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal. A visita técnica deve ser agendada pelos telefones (43) 3372 9862 ou 3372 9864 com a **nutricionista** da CONTRATANTE, no horário das 7h às 13h, de segunda à sexta-feira”.

VII - Para fins de comprovação de capacidade técnica deve ser demonstrada a execução anterior de pelo menos 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância do objeto a ser contratado, consideradas parcelas de maior relevância a preparação e servimento de almoço e jantar e a logística e distribuição de refeições para unidades que funcionam em locais diversos de onde são preparadas.

(...)

c) Ter sido registrado ou averbado perante o Conselho Regional de **Nutrição** competente, em conformidade com o disposto na Resolução n.º 510/2012 do Conselho Federal de **Nutrição**.

Da simples leitura dos dispositivos citados, conclui-se que não se está a falar de “contratação de nutricionista” na forma sugerida pela representante, e sim, como falado pela municipalidade, da contratação da “prestação de um serviço técnico específico” (fls. 2 peça 27). Destarte, nessa questão mostra-se impropriedade a representação.

Descabida também se mostra a alegação de que não foi publicado o orçamento estimativo em conformidade com o Acórdão 4624/17- TP TCE-PR, pois, como apontado na Instrução n.º 4476/18 (peça 42), “em consulta ao site do Município, verifica-se que a planilha de formação de preços, bem como o memorial de cálculos foram divulgados juntamente com o edital, não havendo irregularidade nesse ponto” (fls. 8).

O SINTERC/PR, por derradeiro, afirma de maneira concisa que a “publicação do Edital, não está em cumprimento da Lei 19581 - 04 de julho de 2018”, sem apontar objetivamente onde residiria a referido descumprimento. A lacuna apontada milita em desfavor do representante, haja vista que o mesmo não formalizou adequadamente sua irrisignação, ao não apontar qual descumprimento ele estaria submetendo ao julgamento desta Corte, prejudicando a resposta que ele pretende ter deste Tribunal.

A Lei Estadual n.º 19.581, de 04/06/18, trata da disponibilização da íntegra dos processos licitatórios pelos órgãos estaduais e municipais da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administração pública direta e indireta, em apenas três artigos⁵, impondo ao que parece duas obrigações: a disponibilização em tempo real em seus sites da íntegra dos processos licitatórios (art. 1º) e disponibilização de pesquisa simplificada, permitindo como requisito único de busca o ano de abertura do edital (p. único do art. 1º).

Não se verifica ilegalidade, nesse aspecto, na condução do procedimento licitatório, eis que, como afirmado pela unidade técnica:

“Em consulta ao site da Prefeitura de Londrina verifica-se que todo o procedimento licitatório foi disponibilizado” (Instrução n.º 4476/18, peça 42, fls. 7).

Além disso, o sítio eletrônico do município contempla pesquisa simplificada, que detém, além do ano de abertura do edital como quesito de pesquisa, a modalidade e a situação⁶.

Nesse ponto, resta também prejudicada a representação.

III. VOTO

Destarte, acompanho a unidade técnica (Parecer n.º 4476/18-CGM, peça 42) e o órgão ministerial (Parecer n.º 836/18, peça 43) e VOTO:

- I) pela procedência parcial da presente representação;
- II) **pela emissão de determinação para que o Município de Londrina, em suas futuras licitações, elabore planilhas que incluam todos os custos unitários, conforme determina o art. 7º, §2º, inc. II, da Lei 8.666/93.**
- III) **pela emissão de recomendação para que o Município de Londrina, em suas futuras licitações:**
 - a) **utilize pesquisa de preços que reflita a atualidade de preços encontrados no mercado.**

⁵ Art. 1º Os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, disponibilizarão a íntegra desses processos em tempo real em seus sites. Parágrafo único. O órgão responsável pelo processo licitatório disponibilizará pesquisa simplificada, permitindo como requisito único de busca o ano de abertura do edital.

Art. 2º Quando os editais de licitação forem veiculados pela imprensa escrita, falada ou televisionada deverão informar os sites onde estarão disponibilizadas as íntegras dos processos licitatórios.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

⁶ <http://www.londrina.pr.gov.br/sistemas/licita/index.php>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) realize estudos prévios para a identificação, a partir do objeto da licitação, da norma convencional mais apropriada.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ACORDAM

Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:

- I. Julgar pela procedência parcial da presente representação;
- II. Determinar ao Município de Londrina, em suas futuras licitações, que elabore planilhas incluindo todos os custos unitários, conforme determina o art. 7º, §2º, inc. II, da Lei 8.666/93.
- III. Recomendar ao Município de Londrina, em suas futuras licitações, que:
 - a) utilize pesquisa de preços que reflita a atualidade de preços encontrados no mercado.
 - b) realize estudos prévios para a identificação, a partir do objeto da licitação, da norma convencional mais apropriada.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO

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

Sala das Sessões, 14 de agosto de 2019 – Sessão nº 28.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente