



**TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 17/07/13**  
**EXAME PRÉVIO DE EDITAL**  
**SEÇÃO MUNICIPAL**

**(M010)**

**PROCESSO:** TC-001106/989/13-0

**REPRESENTANTE:** COMERCIAL JOÃO AFONSO LTDA.

**REPRESENTADA:** PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

**RESPONSÁVEL PELA REPRESENTADA:** ANTONIO MEIRA - PREFEITO

**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 53/2013, EDITAL Nº 87/2013, DO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL, PROMOVIDO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA, OBJETIVANDO O REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO PREPARO, SELEÇÃO, ACONDICIONAMENTO, DISTRIBUIÇÃO NO SISTEMA PORTA A PORTA E CONTROLE DE CESTAS DE ALIMENTOS PARA OS SERVIDORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NO ANEXO I – MEMORIAL DESCRITIVO/TERMO DE REFERÊNCIA, QUE INTEGRA O EDITAL.

**VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO:** NÃO INFORMADO NO EDITAL.

**1. RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de representação formulada por **COMERCIAL JOÃO AFONSO LTDA.** contra o Edital do Pregão Presencial nº 53/2013, Edital nº 87/2013, do tipo menor preço global, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**, objetivando o registro de preços para a contratação de empresa especializada em prestação de serviços no preparo, seleção, acondicionamento, distribuição no sistema porta a porta e controle de cestas de alimentos para os servidores da Prefeitura Municipal de Hortolândia, conforme especificações contidas no Anexo I – Memorial Descritivo/Termo de Referência, que integra o Edital.

A abertura dos envelopes de proposta e habilitação estava prevista para 06/06/2013.

1.2. A peticionária insurge-se contra o ato de convocação alegando que as especificações dos produtos que integram as cestas de alimentos são minuciosas e excessivas, tornando-os não usuais e indisponíveis no mercado.



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



Acrescentou que a ilegalidade incide especificamente sobre produtos formulados, não disponíveis no mercado convencional para livre aquisição, inclusive relacionando produtos populares que não atenderiam aos requisitos do Edital. Situação esta que contraria a jurisprudência desta Corte, as disposições do §1º, do artigo 1º, e artigo 3º, inciso II, da Lei 10.520/02, bem como do artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Os produtos impugnados pela representante são os seguintes: item 2: Feijão carioca; Item 7: Óleo de canola; Item 10: Pó achocolatado; Item 11: Geleia de morango; Item 15: Molho de tomate; Item 16: Suco concentrado; Item 19: Farinha de trigo; Item 20: Farinha de milho; Item 22: Biscoito cream cracker; Item 27: Tempero; Item 32: Aveia; Item 34: Detergente em pó; Item 35: Sabão glicerinado; Item 39: Creme dental.

Cita julgamento dos processos TC-011911/026/07, TC-000354/010/09, TC-000588/008/09, TC-000745/010/09, TC-000554/010/09, TC-007181/026/07, TC-035996/026/05, TC-035997/026/05 e TC-000055/010/11.

1.3. Nestes termos, requereu a representante fosse concedida a liminar de suspensão do procedimento licitatório, e, ao final, o acolhimento das impugnações com a determinação de retificação do ato convocatório.

1.4. A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte em sessão de 05 de junho de 2013, ocasião em que foi determinada a autuação e registro da matéria como **Exame Prévio de Edital**, bem como a suspensão do andamento do certame, nos termos do artigo 220 e seguintes do Regimento Interno desta Corte, combinado com o item 10, do parágrafo único, do artigo 53, do aludido diploma, fixando o prazo máximo de 05 (cinco) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA** para a apresentação de suas alegações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

1.5. Neste ínterim, comparece a peticionária aduzindo que, antes mesmo do recebimento do pedido de Exame Prévio de Edital, no dia seguinte, 04 de junho de 2013, o Município de Hortolândia encaminhou e-mail noticiando a alteração do Anexo I – Memorial Descritivo, designando nova data para abertura.



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



Assevera que o "novo" Anexo I – Memorial Descritivo manteve as restrições para os produtos dos itens 2: feijão, 10: pó achocolatado, 11: geleia de morango e 20: farinha de milho.

De outra parte, sustenta que as especificações foram alteradas dos produtos dos itens 07: óleo de canola, 15: molho de tomate, 19: farinha de trigo, 34: detergente em pó (sabão), 35: sabão em pedaços glicerinado e 39: creme dental, possibilitando a oferta de produtos de qualidade comuns e usuais de mercado.

Garante que outros componentes já impugnados tiveram suas especificações alteradas, mas continuam excessivas e completamente restritivas, a exemplo dos itens: 16: suco concentrado, 22: biscoito cream cracker, 27: tempero e 32: aveia em flocos.

Assegura que foi inserida especificação minuciosa e excessiva para o produto do item 8: azeite de oliva.

1.6. Em resposta, a Municipalidade de Hortolândia, por meio da Secretaria de Administração, Senhora Agnese Caroline Conci Maggio, encartou aos autos suas justificativas para as arguições iniciais. Assim, assevera que os produtos licitados existem em abundância no mercado; todavia, para que um leque maior de empresas tenha interesse em participar da licitação, aumentando a competitividade, novas descrições e Memorial Descritivo foram formulados.

Deste modo, apresenta as seguintes justificativas:

- a) Quanto ao produto do item 2: feijão, informa que há no mercado três marcas que atendem o instrumento convocatório, ou seja, Zamuner, Daki e Bico de Outro; todavia alterou-se o percentual da umidade exigida para 14%, de acordo com a Instrução Normativa nº 12, de 28/03/08, para aumentar a competitividade;
- b) Sobre o produto do item 7: óleo de canola, houve erro de digitação, assim passou-se a porção exigida para 13 ml, que serve de base para se requisitar o valor energético;



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



c) Acerca do produto do item 10: pó achocolatado, fora retirada a questão das tabelas de informações nutricionais e reavaliado o descrito neste item;

d) No que toca ao produto do item 11: geleia de morango, aduz que há duas marcas que atendem o Edital, ou seja, Chaves e Olé, mas o memorial foi revisto e reavaliado;

e) Com relação ao produto do item 15: molho de tomate, houve publicação indevida, sendo alterado o item para aumentar a competição entre as marcas existentes no mercado;

f) A propósito do produto do item 16: suco concentrado, sustenta que o item passou por reavaliação alterando-se parcialmente a descrição;

g) A respeito do produto do item 19: farinha de trigo, a descrição já foi alterada diante da representação apresentada pela empresa CVS Comércio de Alimentos – EIRELE;

h) No que tange ao produto do item 20: farinha de milho, a Administração promoveu retificações quanto ao valor calórico e demais nutrientes.

i) No que pertine ao produto do item 22: biscoito cream cracker, foi empreendida alterações no Edital.

j) Quanto ao produto do item 27: tempero completo sem sal, declara que há no mercado três marcas que atendem o Edital, ou seja, Liana, Pirata e Portuense. No entanto, o memorial descrito foi retificado;

k) Sobre os produtos dos itens 32: aveia, 34: detergente, 35: sabão glicerinado, e 39: creme dental, sustenta que houve alterações cabíveis para aumentar a competição da licitação.

1.7. Após segunda notificação, a Prefeitura de Hortolândia apresenta razões defensórias para as novas questões alçadas pela representante. Neste sentido, repisa as argumentações expendidas para os itens 2: feijão, 10: pó achocolatado, 11: geleia de morango, 16: suco concentrado, 20: farinha de milho, 22: biscoito cream cracker, 27: tempero completo sem sal e 32: aveia.

Com relação ao produto do item 8: azeite, explica que a impugnação é descabida, pois, em pesquisa realizada no mercado, verifica que as próprias marcas anotadas pela representante atendem às exigências editalícias de embalagem contendo 200ml e dosador (Gallo e Andorinha), para comprovar colaciona site e fotos.



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



1.8. A Chefia de ATJ opina pela **procedência parcial** da representação.

Afirma que assiste razão à representante no toca à excessiva especificação dos produtos que deverão integrar as cestas de alimentos a serem fornecidas aos servidores do Município de Hortolândia.

Pondera que a informação de alteração pela Prefeitura das descrições dos produtos, com exceção do item 08: azeite, não restou comprovada, podendo ofender a ampla competitividade do certame, na medida em que ausente dos autos informações acerca das marcas capazes de atendê-las.

1.9. O Ministério Público de Contas manifesta-se pela **procedência** da representação.

Sustenta que as especificações dos produtos licitados dificultam a formulação de propostas e, até mesmo, o trabalho do pregoeiro e da equipe de apoio para analisar a conformidade dos itens. Cita julgamento dos processos como referencial TC-000299/008/11 e TC-000726/989/13.

1.10. O Senhor Secretário-Diretor Geral Substituto articula, do mesmo modo, pela **procedência** da representação.

Declara que são excessivas as especificações contidas no Memorial Descritivo, devendo as descrições dos produtos impugnados ser revistas para que sejam adequadas aos padrões usuais de mercado, em prestígio aos princípios da isonomia e da competitividade.

Anota as decisões proferidas ns processos TC-001769/010/10, TC-040346/026/10, TC-000797/989/12, TC-000785/989/12, TC-041193/026/11, TC-041201/026/11, TC-001440/989/12, TC-000594/989/12 e TC-000596/989/12.

**É o relatório.**



TRIBUNAL PLENO  
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 17/07/13  
TC-001106/989/13-0

## SEÇÃO MUNICIPAL

### 2. VOTO

2.1. Trata-se de representação formulada por **COMERCIAL JOÃO AFONSO LTDA.** contra o Edital do Pregão Presencial nº 53/2013, Edital nº 87/2013, do tipo menor preço global, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**, objetivando o registro de preços para a contratação de empresa especializada em prestação de serviços no preparo, seleção, acondicionamento, distribuição no sistema porta a porta e controle de cestas de alimentos para os servidores da Prefeitura Municipal de Hortolândia, conforme especificações contidas no Anexo I – Memorial Descritivo/Termo de Referência, que integra o Edital.

2.2. Acolho as manifestações do d. Ministério Público de Contas e SDG, pela **procedência** da representação.

2.3. O ânimo da Municipalidade de Hortolândia em retificar as especificações técnicas dos produtos impugnados demonstra a **procedência** da representação.

Constata-se que a modalidade licitatória escolhida pela Administração é o Pregão, cujo vetor substantivo centra-se na aquisição de bens e serviços comuns, que devem estar devidamente disponíveis no mercado, a qualquer instante.

Deste modo, as especificações dos bens e serviços a ser licitados devem estar devidamente precisas e claras, sendo proibidas aquelas descrições que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias limitem a competição.

Com tal providência, o órgão licitante assegura as licitantes à isonomia da competição, tendo em vista que os membros da comissão de avaliação terão em seu poder todos os elementos suficientes e necessários



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



para emitir o laudo técnico com segurança, embasado em parâmetros objetivos, legalmente instituídos no ato de convocação.

Assim, analisando a insatisfação da representante quanto a sua segunda intervenção nestes autos, acerca da descrição técnica dos produtos contida no novel Memorial Descritivo editalício, percebe-se que, não obstante a Municipalidade de Hortolândia reformular as especificações do produto do item 2: feijão carioca tipo 1, grupo I comum, classe cores, embalagem pacote 1kg (*umidade, teores de ferro, cálcio e fibra alimentar*), há descritivos técnicos excessivos (*valor calórico/energético e proteína, que aumentaram, respectivamente, de 207kcal para 209kcal e de 10g para 12g*), conforme deduzido pela representante, o que impossibilita, em princípio, a oferta de produtos que gozam de notoriedade no mercado, ou seja, as marcas Broto Legal<sup>1</sup>, Grão de Campo<sup>2</sup> e Camil<sup>3</sup>, mesmo com tolerância de 5% (cinco por cento) para mais ou para menos.

Quanto ao produto do item 8: azeite de oliva português, a representada demonstra retificação do Memorial Descritivo, pois retira a necessidade do mesmo ser “*extra-virgem*” e evidencia que as marcas indicadas (Gallo e Andorinha) atendem às exigências editalícias de embalagem de 200ml e bico dosador. De outra parte, a Municipalidade não justificou a necessidade de ser o azeite de oliva “*português*”, sendo de rigor que corrija tal indicativo para proporcionar a oferta de azeite de oliva de outras procedências.

No que se refere ao produto do item 10: pó achocolatado, embalagem 200g, constata-se a exclusão de quesitos técnicos impugnados pela representante (*extrato de malte, sal, soro de leite em pó desnatado, vitaminas C, B1, B2, B3, A e D*), o que pode ser considerado aceitável, em princípio, para uma melhor competitividade dos produtos indicados pela petionária, ou seja, Toddy, Nescau e Mágico.

Quanto ao produto do item 11: geleia de morango pote com 230g, nota-se que fora excluída a identificação técnica de “*conservante sorbato de potássio*” e inclusão no descritivo da geleia de “*fruta de morango*”, atendendo ao pleito da representante; deste modo, embora a descrição do produto tenha

<sup>1</sup> Broto Legal: valor energético de 184 kcal e carboidratos de 32g.

<sup>2</sup> Grão de Campo: valor energético de 184 kcal e carboidratos de 32g.

<sup>3</sup> Camil: valor energético de 123 kcal e carboidratos de 17g.



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



permanecido com os mesmos valores referencias (*valor energético de 48 kcal, carboidratos de 12g e Proteínas de 0g*), pode-se, *a priori*, reconhecer que a alteração foi conveniente para o oferecimento das marcas Stella D'Oro, Fugini, Cepêra, apontadas pela peticionária.

Sobre as prescrições do produto do item 20: farinha de milho amarela, pacotes com 500g, o novo Memorial Descritivo acata as sugestões da representante e promove a exclusão de requisitos técnicos (*proteínas 4g e ácido fólico 60mg*); todavia, aumenta o valor energético de “170 kcal para 172 kcal”, e mantém os carboidratos em 39g; no entanto, é possível afirmar que os produtos enumerados pela peticionária (Yoki<sup>4</sup>, Sinhá<sup>5</sup> e Hikari<sup>6</sup>) podem ser ofertados perante esta nova configuração técnica e diante da tolerância estabelecida para mais ou para menos de 5% (cinco por cento).

Acerca do produto do item 16: suco concentrado de polpa natural de frutas 500ml, verifica-se que o novo traçado técnico modificou sua definição com a eliminação de ser “*suco integral*”, e que contenha “*corantes beta-caroteno sintético e cantaxantina*”, “*estabilizante goma gelana*”, “*citrato de sódio*” e “*antioxidante ácido ascórbico*”; entretanto, acrescentou informações quanto ao “*valor calórico/energético 7 kcal e carboidratos de 1,8g*”, com tolerância para mais ou para menos de 5% (cinco por cento). Situação esta indicativa de que os produtos da autora podem ser ofertados (Maguary e DaFruta).

Em acréscimo, a impugnante afirma que a descrição técnica do aludido produto consta ainda “*corante natural de carmin*” e “*pasteurizado e homogeneizado*”, mas não há qualquer informação a respeito no novo Memorial Descritivo anexado aos autos eletrônicos.

Com relação ao produto do item 22: biscoito cream cracker embalagem pacotes de 200gr, percebe-se mudanças nas características técnicas do produto com a supressão de exigências (*açúcar invertido, amido, extrato de malte, pirofosfato ácido de sódio, aromatizante e melhorador de farinha metabissulfito de sódio, emulsificante lecitina de soja, e traços de leite e gergelim*) e inclusão da informação de valor energético/calórico de 124 kcal, carboidratos de 20g e gorduras totais de 3,2g, com tolerância para mais ou para menos de

<sup>4</sup> Yoki: valor energético de 188 kcal e carboidratos de 41g.

<sup>5</sup> Sinhá: valor energético de 172 kcal e carboidratos de 39g.

<sup>6</sup> Hikari: valor energético de 196 kcal e carboidratos de 38g.



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



5% (cinco por cento). Circunstância sugestiva de que os produtos da autora podem ser oferecidos (Bauducco, Triunfo e Renata).

Mesma anotação anterior, a representante aduz que a cláusula editalícia requisita, para o produto referenciado, “açúcar invertido”, “amido de milho e/ou fécula de mandioca”, “vitaminas B1, B2, B3, B6 e B12” e “tipo de sal”; todavia, não há qualquer notícia no novo Memorial Descritivo, anexado aos autos eletrônicos, sobre estas especificações.

A respeito do produto do item 27: tempero completo, pacote de 500g, verifica-se que as especificações técnicas do produto foram reformuladas, extirpando-se da descrição as críticas alçadas pela representante, ou seja, “sal”, “alecrim”, “cúrcuma”, “cominho”, “tempero baiano”, “colorau”, “orégano” e “manjeriço”, conduzindo a ilação de que as marcas aludidas pela petionária podem ser oferecidas (Arisco, Kitano e Sabor Ami).

No que tange ao produto do item 32: aveia em flocos embalagem 400g, denota-se que o Memorial Descritivo sofreu alterações, mormente quanto à pesagem de “500g” para “400g”, abarcando produtos com pesagem menor, e houve inclusão da informação nutricional do valor energético/calórico de 107 kcal, com tolerância para mais ou para menos de 5% (cinco por cento). Neste sentido, ao que parece, é provável que os produtos da representante possam ser apresentados (Quaker, Natu’s e Yoki).

Fica evidente nos presentes autos a afronta à lei de regência quanto à minuciosa especificação técnica dos produtos licitados, que conduzem, inevitavelmente, ao dirigismo do certame, em face da constatação da indisponibilidade no mercado de produtos similares, em detrimento de outras tantas licitantes que podem ofertar produtos de qualidade e preços vantajosos à Administração.

Os precedentes jurisprudenciais coligidos aos autos pela d. SDG confirmam as impropriedades ocorridas no presente feito.

Nesta conformidade, a retificação dos descritivos técnicos dos produtos retroaludidos, como aqui defendido, é de rigor pela Municipalidade de Hortolândia, a fim de afastar qualquer restrição que possa comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo da licitação.



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



Ante o exposto, por tudo o mais consignado nos autos, acompanhando as posições da SDG e do d. Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da representação, devendo a **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA** promover a retificação das especificações técnicas dos produtos: feijão carioca, azeite de oliva, pó achocolatado, geleia de morango, farinha de milho, suco concentrado, biscoito cream cracker, tempero completo, aveia em flocos, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93, para oferecimento das propostas.

Por fim, os autos deverão seguir para a Unidade Regional competente desta Corte para as anotações de estilo, arquivando-se o procedimento eletrônico.

**Dimas Eduardo Ramalho**  
**Conselheiro**