



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



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:18/03/14**

102 TC-031749/026/09

**Contratante:** Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A - PROGUARU.

**Contratada:** Sodexo Pass do Brasil Serviços e Comércio S/A.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação:** Artur Pereira Cunha (Diretor Presidente).

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Artur Pereira Cunha (Diretor Presidente) e Luiz Carlos de Lima (Diretor Administrativo Financeiro).

**Objeto:** Prestação de serviços para fornecimento de vale-refeição e alimentação.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 31-08-09. Valor – R\$6.450.840,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho e Substituto de Conselheiro Auditor Josué Romero, publicada(s) no D.O.E. de 05-04-11 e 27-07-12.

**Advogado(s):** Gerson Beserra da Silva Filho e outros.

**Fiscalizada por:** GDF-1 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** GDF-8 - DSF-I.

**REPRESENTAÇÃO**

103 TC-029318/026/09

**Representante(s):** Planinvesti Administração e Serviços Ltda.

**Representado(s):** Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A - PROGUARU.

**Responsável(is):** Artur Pereira Cunha (Diretor Presidente) e Luiz Carlos de Lima (Diretor Administrativo Financeiro).

**Assunto:** Possíveis irregularidades praticadas no Pregão Presencial nº 009/09, realizado pelo Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A – PROGUARU, objetivando a prestação de serviços para fornecimento de vale-refeição e alimentação. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher e Substituto de Conselheiro Auditor Josué Romero, publicada(s) no D.O.E. de 05-09-09 e 27-07-12.

**Advogado(s):** Diogo Telles Akashi, Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques, Gerson Beserra da Silva Filho e outros.

**Fiscalização atual:** GDF-8 - DSF-I.



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



## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em exame, Pregão Presencial nº 009/2009 e decorrente Contrato, celebrado entre a **PROGUARU – PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO DE GUARULHOS S.A.** e **SODEXO PASS DO BRASIL SERVIÇOS E COMÉRCIO S.A.**, visando ao fornecimento de vales refeição e alimentação.

**1.2.** Também em análise, nos autos do TC-31749/026/09, **Representação** formulada pela empresa **Planinvesti Administração e Serviços Ltda.**, contra os seguintes aspectos do procedimento licitatório: (i) embora intempestivo, o recurso interposto pela Sodexo foi analisado e provido pela Administração; (ii) não houve descumprimento do Edital pelas licitantes desclassificadas, visto que se comprometeram a apresentar o cartão conforme modelo constante do Ato Convocatório.

**1.3.** Inicialmente, classificaram-se para a etapa de lances 04 proponentes: Sodexo, Planinvesti, Bônus Brasil e Green Card, tendo sido declarada vencedora a Planinvesti, com a apresentação de taxa de administração negativa de 1,52%.

Contudo, em virtude de recurso interposto pela Sodexo Pass, as empresas Bônus Brasil e Green Card acabaram desclassificadas, ao argumento de que não teriam atendido as exigências contidas no subitem 7.1.2 do Edital.

Diante disso, agendou-se nova fase de lances, que resultou na assinatura do presente Contrato, aos 31/08/2009, com a Sodexo.

**1.4.** Notificada sobre os fatos suscitados na Representação, a Origem argumentou que: (i) o Edital estabelecia um prazo de 03 (três) dias úteis para interposição de recurso das decisões do Pregoeiro; (ii) o Apelo da Sodexo foi protocolado dentro do referido prazo, motivo pelo qual foi conhecido e apreciado; (iii) a desclassificação das empresas Green Card e Bônus Brasil decorreu do descumprimento do subitem 7.1.2, alínea “a”, do Ato Convocatório;



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



(iv) o descontentamento da Planinvest não é suficiente para macular a matéria, visto que não houve prejuízo. Ao final, pleiteou o arquivamento do TC-31749/026/09 (fls. 62/68).

**1.5.** A **Fiscalização** concluiu pela **procedência parcial** da Representação, por entender que o recurso interposto pela Sodexo era intempestivo, nos termos do artigo 4º, XVIII, da Lei Federal nº 10.520/02 (fls. 70/71). Não obstante, opinou pela **regularidade** do Pregão e do Contrato (fls. 325/329).

**1.6.** A **Assessoria Técnica e Chefia da ATJ** consignaram que o prazo para interposição dos recursos deve ser contado conforme as regras do Código de Processo Civil, exceto quando houver previsão expressa em contrário no Edital. Assim, pronunciaram-se pela **improcedência** da Representação e pela **regularidade** dos atos praticados (fls. 331/333).

**1.7.** Instada, a **SDG** questionou a pesquisa de preços realizada pela Origem, na medida em que consultada apenas a empresa Planinvesti (fls. 334/335).

**1.8.** Notificado, o PROGUARU reconheceu que a cotação foi feita junto a uma única empresa do ramo, entretanto, defendeu que a falha não comprometeu a lisura do procedimento, dada a participação de 04 (quatro) interessadas no certame (fls. 339/340).

**1.9.** Analisando o acrescido, a **SDG** ponderou que houve excesso de formalismo por parte do Pregoeiro ao julgar o recurso da Sodexo, motivo pelo qual se manifestou pela **procedência parcial** da Representação. Apesar disso e da falha pesquisa de preços, exarou parecer no sentido da **regularidade** da contratação, ante a economia gerada aos cofres públicos (fls. 343/345).

**1.10.** Mediante despacho publicado no DOE de 27.07.2012, foi assinado prazo aos interessados, nos seguintes termos:

[...], considerando que o provimento do recurso interposto pela empresa SODEXO não atingiu os atos praticados pela



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



empresa PLANINVEST, 1ª colocada na sessão de lances, deverá a Origem esclarecer e fundamentar o motivo pelo qual optou pela abertura de nova sessão de lances, ao invés de prosseguir com a adjudicação à empresa PLANINVEST.

**1.11.** Em resposta, a Origem aduziu que a decisão proferida, em sede de recurso interposto pela Sodexo, anulou todos os atos praticados desde a primeira fase de classificação de propostas, em que aprovadas as ofertas inválidas das empresas Bônus Brasil e Green Card. Assim, correta a designação de nova etapa de lances.

Afirmou, ainda, que a contratação gerou economia para os cofres públicos, uma vez que a taxa de administração pactuada correspondeu a -2,26%.

Nesses termos, requereu a aprovação da matéria.

**1.12.** Encaminhados os autos aos **Órgãos Técnicos**, estes mantiveram seus posicionamentos.

É o relatório.



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



## **2. VOTO**

**2.1.** Em exame, Pregão Presencial nº 009/2009 e decorrente Contrato, celebrado entre a **PROGUARU – PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO DE GUARULHOS S.A.** e **SODEXO PASS DO BRASIL SERVIÇOS E COMÉRCIO S.A.**, visando ao fornecimento de vales refeição e alimentação.

**2.2.** Também em análise, nos autos do TC-31749/026/09, **Representação** formulada pela empresa **Planinvesti Administração e Serviços Ltda.**, contra os atos praticados ao longo do procedimento licitatório.

**2.3.** Inicialmente, destaco que o recurso administrativo interposto pela Sodexo foi protocolado dentro do prazo estipulado no Edital, que previu expressamente sua contagem em dias úteis, de modo que não se aplica à hipótese a regra geral estabelecida no Código de Processo Civil e no artigo 110 da Lei Federal nº 8.666/93<sup>1</sup>, por força do princípio da vinculação ao ato convocatório.

Registre-se, a propósito, que o prazo fixado pela Administração, por ser mais amplo, era mais benéfico às partes, não cabendo censura neste tocante. Assim sendo, não prospera o inconformismo da Planinvesti, dada a tempestividade do apelo da Sodexo.

**2.4.** Quanto à desclassificação das empresas Bônus Brasil e Green Card, decorreu de suposto descumprimento do subitem 7.1.2, alínea “a”, do Edital, a seguir transcrito:

Ser apresentada em 01 (uma) via, conforme modelo do Anexo III, impressa em papel da proponente, redigida com clareza, sem emendas, rasuras, acréscimos ou entrelinhas, datada, rubricada em todas as folhas e assinada por seu representante legal. Junto à proposta deverá conter a descrição detalhada das características do objeto ofertado, informando obrigatoriamente **a marca, o modelo e outros elementos que**

---

<sup>1</sup> Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.



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



**de forma inequívoca identifiquem e constatem o objeto cotado, conforme consta do ANEXO I.** (grifei)

Ocorre que o Edital previa as especificações do cartão no Anexo I, de modo que, quando as licitantes apresentaram declaração de que suas propostas estavam de acordo com o disposto pelo Anexo I, cumpriram, ainda que não exatamente como requerido, o disposto na referida cláusula editalícia. Logo, assim como a SDG, entendo que houve excesso de formalismo e falta de razoabilidade por parte da Administração, ao acatar o recurso apresentado pela Sodexo e desclassificar as ofertas da Bônus e Green Card.

Ademais, equivocou-se a Origem quando determinou a realização de nova fase de lances, uma vez que o recurso interposto pela Sodexo sequer fazia alusão à proposta da Planinvesti, então declarada vencedora.

Cumprir lembrar que, segundo o artigo 4º, XIX, da Lei Federal nº 10.520/02, “*o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento*”. Assim, se a oferta da Planinvesti permaneceu classificada, tanto que tal empresa participou da subsequente etapa de lances, o mais razoável e lógico seria adjudicar-lhe o objeto, nos termos do inciso XXI do mesmo dispositivo legal.

Embora incorreto o procedimento adotado, a falha pode ser **excepcionalmente** relevada neste caso, tão somente porque, após realização, pela segunda vez, da fase de lances a taxa vencedora, oferecida pela Sodexo, correspondeu a -2,26%, enquanto aquela proposta pela Planinvesti havia sido de -1,52%.

A Administração deve, contudo, ficar ciente de que a repetição da falha aqui verificada poderá ensejar a reprovação de futuros procedimentos e a aplicação de multa ao responsável, conforme incisos II e VI do artigo 104 da Lei Complementar nº 709/93.

**2.5.** Não obstante as ponderações até aqui suscitadas, remanesce, ainda, irregularidade grave o suficiente para motivar a reprovação da matéria, qual seja, a falta de adequada pesquisa junto ao mercado, para verificação da taxa praticada pelas empresas do ramo à época do certame.





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



Com efeito, a cotação realizada junto a um único estabelecimento, como ocorreu no presente caso, não reflete a taxa média adotada no mercado. Para tanto, deve-se consultar determinado número de empresas que permita aferir uma média confiável, isonômica e consistente.

Tal impropriedade vai de encontro ao princípio da transparência, pois impede que os órgãos de controle interno e externo, assim como a população em geral, verifiquem se as condições contratadas foram de fato vantajosas ao interesse público.

**2.6.** Diante do exposto, **VOTO pela irregularidade do Pregão e do Contrato**, e pela **procedência parcial da Representação**, com acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, concedendo ao atual Responsável pelo Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A – PROGUARU o prazo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta Corte as medidas adotadas face à presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades e imposição das sanções administrativas cabíveis.

**2.7.** **VOTO**, ainda, nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar nº 709/93, e considerando a gravidade da falha praticada, pela aplicação de multa individual de **200 (duzentas) UFESPs** aos **Sres. Artur Pereira Cunha**, então Diretor-Presidente, e **Luiz Carlos de Lima**, Diretor Administrativo-Financeiro à época, fixando-lhes o prazo máximo de 30 (trinta) dias para atendimento, conforme artigo 86 da citada Lei Complementar.

**2.8.** Por fim, **Recomendo** à Origem que atente, quando do julgamento de recursos administrativos, para as normas de regência, em especial, o artigo 4º, XIX, da Lei Federal nº 10.520/02, assim como aos princípios da legalidade, razoabilidade e isonomia.

Expeçam-se os ofícios necessários.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**