DECISÃO SINGULAR FINAL DSF - G.MCM - 6850/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/4696/2025
PROTOCOLO	: 2815231
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBAS DO RIO PARDO
JURISDICIONADO	: ROBERSON LUIZ MOUREIRA
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATOR	: CONS. MARCIO MONTEIRO

CONTROLE PRÉVIO DE LICITAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES QUE JUSTIFIQUEM A EMISSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de controle prévio de procedimento licitatório, realizado pela Divisão de Fiscalização de Educação, sobre o edital de licitação - Pregão Eletrônico 25/2025, promovido pela Prefeitura Municipal de Ribas do Rio Pardo objetivando o registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, destinados ao atendimento da alimentação escolar da rede de ensino do Município de Ribas do Rio Pardo, conforme as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar – FNDE/PNAE.

Em exame prévio do certame público, a equipe técnica verificou que a licitação em análise apresenta indícios de irregularidades, consistentes nos seguintes fatos: *i)* ausência de apresentação da memória de cálculo dos quantitativos; *ii)* inexistência de informações sobre contratações correlatas com identidade de produtos; e *iii)* divergência entre os documentos que instruem a contratação quanto ao número de itens a serem licitados (pç. 8).

Diante de tais pontos, a Divisão de Fiscalização de Educação (DFEDUCAÇÃO) aponta que houve descumprimento aos comandos normativos aplicados à matéria e consequente insuficiência no planejamento da licitação.

Após, determinei a intimação dos jurisdicionados para apresentarem todas as justificativas e informações/documentos, e optei por postergar a análise da cautelar (pç. 10).

O jurisdicionado apresentou resposta (pç. 18).

A equipe técnica proferiu nova análise manifestando-se pelo não saneamento das inconsistências identificadas anteriormente (pç. 30).

Os autos voltaram-me conclusos.

FUNDAMENTAÇÃO

Com base na manifestação apresentada pelo prefeito municipal interino, Sr. Paulo Leocádio, e pelo secretário municipal de educação, Sr. José Renato Moura Collins (pç. 18), e considerando os esclarecimentos fornecidos aos apontamentos técnicos levantados pela DFEDUCAÇÃO, verifica-se que se tratam de meras divergências formais ou interpretações que não comprometem a legalidade do certame.

No que se refere ao primeiro apontamento, relativo à ausência de apresentação da memória de cálculo, observa-se que a Administração Municipal demonstrou haver atendido ao requisito de planejamento prévio previsto na Lei 14.133/2021.

Conforme alegado, o estudo técnico preliminar (ETP), instrumento essencial para a adequada estimativa da demanda, contém os quantitativos devidamente discriminados, apresentando, inclusive, quadro comparativo entre as quantidades da contratação anterior e as previstas para o novo certame.

Ressalta-se que o Município adotou metodologia compatível com sua realidade fática, conforme descrito no item 3 do ETP, levando em consideração o número de alunos atendidos, o consumo *per capita*, o histórico de contratações e outros elementos relevantes. Destaca-se, ainda, que é legítima a utilização de dados referentes aos gastos efetivos do exercício anterior como parâmetro de planejamento, por refletirem as necessidades concretas do órgão e conferirem racionalidade e economicidade à estimativa realizada.

Portanto, os quantitativos foram sopesados, estando em atendimento mínimo ao disposto no inciso IV do art. 18 da Lei 14.133/2021.

Em relação à suposta falta de integração das informações sobre contratações correlatas, a DFEDUCAÇÃO aponta que há necessidade de que os itens já contratados por meio da chamada pública fossem devidamente considerados no planejamento do certame.

Todavia, tal situação não possui o condão de comprometer a competitividade do certame ou de violar os princípios da isonomia e da ampla participação. Isso porque a referida falha não impõe restrições à atuação dos licitantes, tampouco altera as condições de disputa, o objeto licitado ou os critérios de julgamento, tratando-se de aspecto vinculado ao planejamento e à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Assim, por não configurar irregularidade capaz de afetar a legalidade do procedimento, o apontamento deve ser afastado.

Eventuais irregularidades de execução deverão ser examinadas em sede de controle posterior, ocasião em que será possível a avaliação integral do procedimento licitatório e dos resultados alcançados

Por fim, quanto à divergência entre os documentos que instruem a contratação quanto ao número de itens a serem licitados, a equipe técnica aponta que não há justificativa para a diferença identificada na fase interna do certame. Acrescentando que a demanda deve ser calculada em conformidade com as necessidades do Município, sendo o estudo técnico preliminar (ETP) o instrumento central, especialmente no que se refere à definição de itens e quantitativos a serem adquiridos.

Já o gestor, afirmou que o acréscimo de produtos no edital não se funda em irregularidade, mas sim na necessidade de dar efetividade à política pública de fomento à participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP).

Primeiramente, cumpre salientar que o artigo 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021 define o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como a primeira etapa do planejamento da contratação, de modo que não se trata de peça meramente opinativa ou formal.

O ETP tem por finalidade caracterizar a necessidade da Administração, descrevendo as análises realizadas quanto a requisitos, alternativas possíveis, justificativas das escolhas adotadas, resultados pretendidos e demais elementos técnicos que fundamentam a futura contratação. Assim, constitui-se em documento essencial de racionalização e transparência do processo decisório, servindo de base para a elaboração do anteprojeto, do termo de referência (TR) ou do projeto básico.

Por sua vez, o Termo de Referência, nos termos do artigo 6º, inciso XXIII, alínea “b”, da referida lei, corresponde à fundamentação da contratação, devendo refletir fielmente as conclusões do ETP e referenciar os estudos técnicos preliminares que lhe deram origem, e especificar a melhor solução estudada previamente.

Desse modo, a coerência e a compatibilidade entre o ETP e o TR não configuram mera boa prática administrativa, mas sim exigência legal expressa, indispensável à conformidade e à eficiência do planejamento das contratações públicas. Em síntese, a integração entre ambos os documentos constitui imposição de natureza legal, técnica e lógica, assegurando que a contratação pública seja precedida de planejamento adequado, transparente e devidamente motivado, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade, legalidade e motivação dos atos administrativos.

Todavia, é possível que, em razão de circunstâncias fáticas supervenientes, o Termo de Referência apresente informações parcialmente distintas daquelas constantes no Estudo Técnico Preliminar. Isso ocorre, por exemplo, em situações de aperfeiçoamento, atualização ou refinamento da descrição da necessidade administrativa, decorrentes do amadurecimento do processo de planejamento.

Nesses casos, as divergências devem estar devidamente justificadas e documentadas, de forma clara, coerente e tecnicamente motivada, demonstrando que as alterações decorreram de análise técnica fundamentada, voltada a melhor atender à necessidade pública identificada. O ponto central é que o Termo de Referência permaneça alinhado à demanda real e atual da Administração, assegurando a integridade lógica do planejamento e a rastreabilidade entre as fases que o compõem, conforme preconizam os princípios da transparência e da motivação administrativa.

Dessa forma, a diferença verificada entre o ETP e o edital não configura, por si só, irregularidade, sobretudo quando devidamente justificada. No caso concreto, o gestor esclareceu que o acréscimo de itens e produtos teve por finalidade dar maior efetividade à política pública de incentivo à participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), em conformidade com os arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006.

Assim, conforme se denota, pela natureza das eventuais irregularidades e pelas conclusões lançadas pela divisão de fiscalização, não há nos autos elementos aptos a justificar a emissão de um decreto cautelar.

Isso porque, da leitura do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de MS (RITCE/MS)[1], que dispõe sobre o controle prévio exercido por esta Casa, verifica-se que o procedimento em tela não tem o condão de antecipar um juízo de mérito sobre todas as cláusulas insertas em editais licitatórios, mas tão somente impedir a propagação de certames que, tamanha sua ilegalidade, sejam capazes de lesar os cofres públicos ou direcionar o resultado da licitação.

Caso assim não fosse, seria desnecessário o processamento do controle posterior, inexistindo razão para o julgamento de primeira fase, tendo em vista que o controle prévio já teria certificado à regularidade, ou não, dos processos licitatórios.

[1] Se a divisão de fiscalização verificar a existência de possíveis irregularidades capazes de obstarem a continuidade do certame, emitirá manifestação fundamentada, contendo, de forma clara e precisa, o risco de dano e prejuízo ao erário.

Reitera-se que a integralidade do edital poderá ser novamente questionada pela equipe técnica quando da análise posterior do certame, o que não se pode afirmar, neste momento, e tão somente, é a existência de risco ao erário público capaz de obstar o prosseguimento do pregão.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, no exercício do juízo singular conferido pelo art. 153, inciso III, do RITCE/MS[2], determino o **ARQUIVAMENTO** do procedimento, em virtude da desnecessidade na adoção de medidas ou providências de urgência.

Por fim, impede ressaltar que o arquivamento desta análise prévia não impossibilita eventuais divergências advindas com o controle posterior realizado por esta Corte Fiscal.

Outrossim, **RECOMENDA-SE** ao gestor que, nas próximas contratações públicas, observe a necessária coerência e compatibilidade entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e o edital, de modo a assegurar a integração e a rastreabilidade entre as etapas do planejamento da contratação.

Intime-se o Sr. **ROBERSON LUIZ MOUREIRA**, prefeito municipal, e o Sr. **JOSÉ RENATO MOURA COLLIS**, secretário de educação, para que conheçam do conteúdo decisório.

Encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Atividades Processuais, para ciência do conteúdo deste despacho e tomada das providências regimentais necessárias.

Campo Grande/MS, 29 de outubro de 2025.

CONS. MARCIO MONTEIRO
RELATOR

JCLS/PVJ

[2] Art. 153. Apresentada a resposta, o Relator:
[...]
III – determinar o arquivamento dos autos;