DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 1830/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/8605/2024
PROTOCOLO	: 2390351
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBAS DO RIO PARDO
JURISDICIONADO	: MANOEL APARECIDO DOS ANJOS E OUTROS.
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL (ATO CONVOCATÓRIO N. 002, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

CONTROLE PRÉVIO DE REGULARIDADE. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES A OBSTAR O PROSSEGUIMENTO DO CERTAME. RECONHECIDA A PERDA DE OBJETO DOS AUTOS. APENSAMENTO.

1. DO RELATÓRIO

Tratam os autos de controle **prévio de regularidade** referente ao procedimento licitatório **Pregão Eletrônico n. 36/2024**, lançado pelo Município de Ribas do Rio Pardo/MS, para registro de preços de gêneros alimentícios, no valor total estimado de R$ 4.053.943,53 (quatro milhões, cinquenta e três mil, novecentos e quarenta e três reais e cinquenta e três centavos).

A sessão pública para julgamento das propostas estava designada para **17/12/2024**.

De início, após o exame dos documentos que instruem o presente feito, a Divisão de Fiscalização de Educação, nos termos da **Análise n. 21388/2024** (fls. 1856-1861), apurou inconsistências no planejamento da aquisição, assim concluiu:

> 1) A existência de Ata de Registro de Preços com o mesmo objeto precisa ser reavaliada/justificada;
>
> 2) O Termo de Referência precisa ser reformulado e ajustado;
>
> 3) Sugere-se que o jurisdicionado avalie a descrição/especificação de alguns itens constantes no Termo de Referência e Edital;
>
> 4) A pesquisa de preços precisa ser reformulada;
>
> 5) Outras disposições que carecem ser revisitadas no edital e termo de referência do certame, a saber: a) Prazo de entrega exíguo: 5 dias após o recebimento da autorização; b) Ausência de providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual. c) Ausência de estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão

> suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

Encaminhado o feito a esta relatoria, determinou-se a intimação dos gestores responsáveis pela licitação, para que, além de cientificá-los quanto aos achados destacados na análise, que apresentassem suas justificativas e/ou as providências adotadas para correção das eventuais irregularidades – Despacho n. 36496/2024 (fls. 1863-1865).

Juntados aos autos as respostas às intimações (fls. 1891-1941) e remetidos à divisão especializada, a equipe técnica concluiu que, embora sanadas algumas inconsistências, ainda restaram alguns achados, conforme conclusões destacadas abaixo:

> 1) Quanto à existência Ata de Registro de Preços nº 34/2024 (TC/6565/2024), vigente até 26/07/2025. Embora o Sr. Nizael tenha apresentado a distinção das duas atas de registro de preços, verifica-se que o estudo técnico preliminar deveria justificar a necessidade da aquisição dos itens e suas quantidades.
>
> 2) Referente ao Estudo Técnico entende que não traz a efetiva estimativa de alunos a serem atendidos e, portanto, a efetiva demanda do atendimento da política. Assim, permanece o achado.
>
> Quanto ao Termo de Referência estimado no valor de R$ 3.872.315,02, enquanto o Edital estima em R$ 4.053.943,53. Com a resposta do gestor entendeu **sanado** esse apontamento.
>
> O Termo de Referência lista 273 itens, enquanto o Edital lista 281. Com a resposta do gestor entendeu **sanado** esse apontamento.
>
> 3) Embora o jurisdicionado tenha apresentado justificativa, **recomenda-se** que para os procedimentos futuros, seja reavaliado o **prazo para entrega** dos produtos perecíveis, uma vez que este é bastante reduzido. Quanto aos demais itens não houve resposta.
>
> 4) Acerca da descrição/especificação de alguns itens constantes no Termo de Referência e Edital, notadamente por sugerirem eventual direcionamento para algumas marcas, à exemplo do "Leite em pó desnatado (400 g)" em que é indicado "Tipo NINHO FASES 1+ ou similar". Com a resposta do gestor, entendeu **sanado** esse apontamento.
>
> 5) Diante da afirmação que “ao todo, a administração cuidou de buscar em 11 (onze) fontes distintas os preços”, **recomendou** que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados.

Por fim, nos termos da Análise n. 670/2025 (fls. 1943-1948), concluiu pela inconsistência no planejamento da aquisição, o qual poderá impactar no número de possíveis interessados, e, consequentemente, na economicidade da contratação. Ainda assim, tendo em

vista que a data da sessão pública estava marcada para o dia 17/12/2024, consignou que a análise perdeu seu objeto, solicitando seu apensamento aos autos referentes à análise do controle posterior.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 2473/2025 (fls. 1951-1954), destacou que os fundamentos apontados pela unidade técnica merecem acolhimento. Nesse sentido, o certame deveria sofrer alterações e/ou correções. No entanto, tendo em vista que o certame já foi realizado (informação passada pelo expediente respectivo na data de 10 de janeiro de 2025), opinou para que seja determinada ao atual gestor a **sustação imediata** da execução dos atos advindos desse registro de preços e remessa para o devido exame da licitação, em sede controle posterior, tendo em vista já ter transcorrido o prazo de encaminhamento conforme dispõe a norma regimental em comento, além o apensamento dos presentes autos ao processo.

Em derradeiro, retornaram os autos a esta relatoria, em cumprimento ao disposto no art. 154 do Regimento Interno, aprovado pela resolução n. 98/2018[1].

2. DA DECISÃO

Da leitura detida dos autos é possível observar que **algumas** das irregularidades levantadas na primeira análise da licitação, as quais destacamos no relatório pretérito, foram consideradas sanadas pela equipe técnica, após o exame das justificativas do gestor.

A título de exemplo, a descrição de alguns itens constantes no termo de referência e edital, notadamente por sugerirem eventual direcionamento para algumas marcas, como o "Leite em pó desnatado (400 g)" em que é indicado "Tipo NINHO FASES 1+ ou similar.

O Sr. Nizael Flores de Almeida, um dos responsáveis pela licitação, defendeu à fl. 1919 que “a Administração observa que a prática de indicação de marca como referência, desde que acompanhada de expressões como "ou equivalente" ou "ou similar", é permitida pela legislação vigente e corroborada por entendimentos consolidados nos tribunais de contas”. E ainda, que tal prática é aceita com o intuito de garantir clareza na definição do objeto e evitar interpretações ambíguas. Essa justificativa foi acolhida pela divisão.

Feito o introito necessário, a fim de garantir maior clareza a decisão, consigna-se que acompanhamos a derradeira análise técnica (Análise n. 670/2025 – fls. 1943-1948), de modo não serão reexaminadas as irregularidades apontadas como sanadas. Quanto às que permaneceram, passamos a tratar pontualmente, tendo por subsídio a análise técnica (acolhida pelo representante ministerial) e os argumentos da defesa (fls. 1908-1925).

Antes, todavia, vejamos a conclusão da citada análise:

[1] Art. 154. Recebidos os autos do Ministério Público de Contas, o Relator encerrará a instrução processual, oportunidade em que: I - revogará a medida cautelar imposta e determinará o arquivamento do processo ou II - confirmará a medida cautelar imposta e determinará a adoção, em definitivo, das medidas corretivas ou a anulação do processo licitatório.

> Face ao exposto, conclui-se que:
>
> a. Os fatos apontados nos **itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.5** demonstram inconsistências no planejamento da aquisição, fatores esses que podem ter impacto no número de possíveis interessados, e, consequentemente, na economicidade da contratação.
>
> b. Tendo em vista que a data da sessão pública estava marcada para o dia 17/12/2024, constata-se que a presente análise perdeu seu objeto, solicitando seu apensamento aos autos referentes à análise do controle posterior.

Sobre a **existência da Ata de Registro de Preços nº 34/2024** (TC/6565/2024), vigente até 26/07/2025 (item 2.1 da última análise técnica), justificou o gestor que as finalidades das licitações são distintas e não podem ser consideradas equivalentes, uma vez que a referida ata abrange exclusivamente gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, enquanto o processo licitatório em curso possui objetivos diferenciados e um escopo consideravelmente mais abrangente, vejamos:

> É crucial destacar que os alimentos previstos na Ata de Registro de Preços n.º 34/2024 atendem exclusivamente à Alimentação Escolar, sendo regulados por normativas específicas, inclusive pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que utiliza recursos federais vinculados.
>
> Esses recursos possuem aplicação restrita, obrigando que os alimentos adquiridos sejam exclusivamente utilizados para a alimentação escolar, sob pena de graves sanções administrativas e financeiras. Por outro lado, no presente processo licitatório, os alimentos serão adquiridos com recursos próprios, e sua finalidade principal não é atender exclusivamente os estudantes, mas, sobretudo, suprir as demandas da Secretaria de Educação, incluindo servidores e até mesmo pessoas externas. A distinção clara entre as finalidades justifica a necessidade de processos licitatórios separados.
>
> Os alimentos destinados ao PNAE têm destinação exclusiva, seguindo critérios rígidos e requisitos técnicos impostos pelo Governo Federal.
>
> Já os alimentos a serem adquiridos neste processo licitatório possuem caráter mais abrangente, podendo atender tanto estudantes em atividades complementares quanto demandas internas das secretarias e até mesmo necessidades externas ocasionais.

Isto posto, finalizou a equipe técnica consignando que, embora o Sr. Nizael tenha apresentado a distinção das duas atas de registro de preços, o estudo técnico preliminar deveria justificar a necessidade da aquisição dos itens e suas quantidades (item 2.2 da análise).

Pois bem.

A justificativa da necessidade da aquisição dos itens se encontra às fls. 3-4 dos autos. Além disso, em que pese os questionamentos da equipe técnica, lançados na análise, acolhe-se as justificativas apresentadas pelo gestor (fls. 1915-1916) quanto ao quantitativos, pois estão descritos no Estudo Técnico Preliminar (fls. 405-406), como se nota no recorte abaixo:

001.006.008	ARROZ AGULINH	200	400	Houve a necessidade de um aumento na quantidade pois temos 2 (duas) Escolas de Educação Infantil (EMEI's) novas, o EMEI
	A TIPO 1 (5KG)			Aquarela que iniciou suas atividades na segunda quinzena de setembro/2024, e o EMEI Raio de Sol, que sua entrega será também no ano de 2024, com isso há um aumento de mais de 300 crianças, 80 professores e auxiliares infantis e em torno de 48 administrativos em nossa rede. E assim conseguiremos atender os eventos realizados pelas unidades escolares e pela secretaria de educação, como (reuniões, datas comemorativas, feiras culturais, palestras, atividades pedagógicas e entre outras).

Por fim, ressalta-se que se trata de aquisição de envolve múltiplas secretarias municipais, em que se pretende licitar 273 (duzentos e setenta e três) itens de gêneros alimentícios no total, conforme justificativa acostada às fls. 405-453. Desse total, apenas 73 (setenta e três) itens são para atendimento da Secretaria Municipal de Educação.

Diante deste cenário, entende-se que as razões apresentadas na análise técnica (itens 2.1 e 2.2) não são suficientes para suspender o prosseguimento da licitação.

No que tange ao item 2.3 da análise, referente ao prazo de entrega exíguo (5 dias úteis) após o recebimento da autorização, o qual em tese poderia afastar potenciais fornecedores, acolhe-se os argumentos do gestor, em razão da justificativa apresentada à fl. 74, notadamente a natureza perecível dos produtos, necessidade de abastecimento contínuo, prevenção de desperdícios, segurança alimentar e conformidade com normas de segurança.

Inclusive em sua conclusão a divisão opinou pela *recomendação* ao gestor para que nos procedimentos futuros, seja reavaliado o prazo para entrega dos produtos perecíveis.

Conforme explicado na Análise n. 21388/2024 (fls. 1856-1861) "não há uma recomendação específica para a definição de prazos de entrega", assim, tendo em vista as alegações do gestor e que a "A hipótese de restrição à competitividade não deve ser examinada somente sob a ótica jurídica e teórica, deve levar em conta também se as cláusulas supostamente restritivas culminaram em efetivo prejuízo à competitividade do certame. (**Acórdão n. 2066/2016 – Plenário do TCU**), entende-se superado esse quesito.

Quanto ao item 2.5 da análise acerca da possível reformulação da pesquisa de preços, o jurisdicionado afirmou (fl. 1896) que "para estabelecer os preços que serviram para a estimativa referencial do certame, buscou a Administração por preços que estavam disciplinados em mais de uma fonte, estabelecendo-se a famigerada cesta de preços

aceitáveis" e que, "ao todo, a administração cuidou de buscar em **11 (onze) fontes distintas** os preços."

Em face disso, a divisão recomendou que se avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados.

Assiste razão a equipe técnica, uma vez que necessária a avaliação a fim de afastar eventuais sobrepreços nas contratações. Porém, tendo em vista que foi dado prosseguimento à licitação (informação à fl. 1924-1925), que os documentos em sua integralidade serão remetidos para análise e julgamento em sede de controle posterior, podendo inclusive sancionar o gestor por eventuais sobrepreços, e que os itens avaliados na análise inicial não se mostraram com elevado risco de prejuízo ao erário, posterga-se o exame conclusivo desse quesito nos autos do controle posterior.

Por todo o exposto é relevante ponderar que, com o advento da Lei Federal n. 13.655/2018, alteraram-se e inseriram-se regramentos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657/1942), estabelecendo princípios gerais a serem observados nas decisões decorrentes dos processos de controle.

Destaca-se o art. 22 do referido diploma, o qual prestigia o primado da realidade, de forma que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, as circunstâncias práticas que envolveram o ato em análise quando da sua implementação.

Em suma, a referida legislação parte da ideia de que os atos decisórios têm consequências práticas que se projetam não apenas no caso concreto, como também nas políticas públicas e em outros valores abstratos, podendo acarretar perdas anormais e ônus excessivos para o Estado e para a coletividade.

Sopesado isso no caso em tela, acolho parcialmente o r. parecer do Ministério Público de Contas, pois vislumbra-se a plausibilidade do prosseguimento do certame e, como já dito, os resultados ou a confirmação de eventuais impropriedades serão analisados em sede de controle posterior. Ademais, conforme ponderado pela divisão, há que se considerar a perda do objeto destes autos de controle prévio, uma vez que consumada a licitação.

Casos análogos, tem-se determinado a remessa da integralidade do processo licitatório (se ainda não remetido) e apensamento dos autos, com objetivo de subsidiar a análise da primeira fase de contratação, conquanto a ausência de manifestação conclusiva no controle prévio, não constitui pressuposto de sua legalidade ou conformidade com a lei da licitação.

São as razões de decidir.

3. DA DECISÃO

Pelo exposto, acolho parcialmente o r. parecer do Ministério Público de Contas e **DECIDO:**

I – **RECONHECER** a perda do objeto dos autos de controle prévio, uma vez que realizada a licitação;

II - Pela **DETERMINAÇÃO** ao Sr. **Roberson Luiz Moureira**, atual Prefeito Municipal de Ribas do Rio Pardo, para que no prazo de 05 (cinco) dias úteis, remeta na íntegra o processo licitatório referente ao **Pregão Eletrônico n. 36/2024** para fiscalização desta Corte de Contas, porquanto envolve diversas secretarias, bastando informar nestes autos o número de remessa ou do processo autuado;

III – Enviados os documentos e autuados, que seja **APENSADO** os presentes autos ao processo para exame e julgamento em conjunto, nos termos do art. 4º, b. 2, do RITC/MS.

Remetam-se os autos à *Unidade de Serviço Cartorial* para providências de estilo.

Cumpra-se.

Campo Grande/MS, 27 de fevereiro de 2025.

(Assinado digitalmente)
Leandro Lobo Ribeiro Pimentel
Conselheiro Substituto

mero