

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 27/05/2025

ITENS: 023 E 024 – EM CONJUNTO

23 TC-010026.989.24-4

Representante(s): Açucareira Campo Fino Indústria de Importação e Exportação Ltda.

Representado(s): Prefeitura Municipal de Mirassolândia.

Responsável(is): Célia Aparecida Fiamenghi dos Santos Matos (Prefeita).

Assunto: Possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Mirassolândia relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 02/2024, que objetivou a aquisição de gêneros alimentícios destinados ao preparo da merenda escolar, lanches dos servidores e distribuição à população assistida por programas sociais no Município.

Fiscalizada por: UR-8.

Fiscalização atual: UR-8.

24 TC-020187.989.24-9

Contratante: Prefeitura Municipal de Mirassolândia.

Contratada(s): Supermercado Fleury Ltda.

Objeto: Aquisição de gêneros alimentícios destinados ao preparo da merenda escolar, lanches dos servidores e distribuição à população assistida por programas sociais no Município.

Responsável(is) pela Homologação do Certame Licitatório e pelo(s)

Instrumento(s): Célia Aparecida Fiamenghi dos Santos Matos (Prefeita).

Em Julgamento: Licitação – Pregão Eletrônico. Contrato de 17/04/24. Valor – R\$1.423.651,62.

Fiscalizada por: UR-8.

Fiscalização atual: UR-8.

(GC DER-19)

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATO. REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES. FALHAS NA DEFINIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, COM DESCRIÇÕES GENÉRICAS. OS PREÇOS CONTRATADOS NÃO SE MOSTRARAM COMPATÍVEIS AOS PRATICADOS NO MERCADO. INSUFICIÊNCIA DE SALDO ORÇAMENTÁRIO PARA FORMAR RESERVA COM BASE NO ORÇAMENTO ESTIMADO OU NO VALOR TOTAL DA LICITAÇÃO. FALTA DE EMPENHO GLOBAL DA OBRIGAÇÃO ASSUMIDA. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. MULTA.

1. RELATÓRIO

1.1. Em exame o **PREGÃO ELETRÔNICO nº 002/24** e **CONTRATO nº 13/24**, de 17/04/24, no valor de R\$ 1.423.651,62 (um milhão, quatrocentos e vinte e três mil, seiscentos e cinquenta e um reais e sessenta e dois centavos), firmado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRASSOLÂNDIA** e o **SUPERMERCADO FLEURY LTDA.**, visando à aquisição de gêneros alimentícios destinados ao preparo da merenda escolar, lanches dos servidores e distribuição à população assistida por programas sociais no município de Mirassolândia/SP.

Em análise, também, **REPRESENTAÇÃO** apresentada por Evandro Aparicio, representante da empresa Açucareira Campo Fino Indústria de Importação e Exportação Ltda. (Açucareira Campo Fino), contra a Prefeitura Municipal de Mirassolândia, relatando possíveis irregularidades praticadas pela Representada no âmbito do processo licitatório - Pregão Eletrônico nº 002/2024.

1.2. A **Fiscalização da Unidade Regional de São José do Rio Preto** – **UR-08** constatou ocorrências:

a) Falhas na definição do objeto da licitação, com descrições genéricas e/ou sem definição precisa regulamentada pela contratante, prejudicando a adequada caracterização do objeto e o atendimento ao art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/2021; b) Exigência incondicional a todos os licitantes participantes, de apresentação de documentação de habilitação previamente à fase de julgamento e identificação do licitante vencedor sem inversão de fases da licitação, desatendendo ao art. 63, II, da Lei nº 14.133/2021 e podendo comprometer a competitividade do certame ao tornar mais onerosa a participação na licitação; b) Inabilitação irregular de duas licitantes vencedoras de lotes específicos, pela apresentação intempestiva de documentos de habilitação; c) Indeferimento pela contratante de manifestações de intenção de recurso pelas licitantes inabilitadas, anteriormente ao vencimento do prazo para apresentação documental de recurso e ausente previsão desse procedimento administrativo no edital; d) Existência de processo de representação contra a Prefeitura Municipal de Mirassolândia, sobre irregularidades na condução da licitação quanto à inabilitação de uma das participantes vencedoras, tendo sido analisado e considerado procedente pela Auditoria; e) Pesquisa de preços sem justificativa de escolha dos fornecedores que compuseram os preços estimados e

solicitação formal de cotação, não atendendo o §1º, inciso IV do art. 23 da Lei nº 14.133/2021; f) Diferenças relevantes entre os preços contratados e os preços estimados, indicando que a pesquisa prévia de preços não se coaduna com os preços praticados no mercado; g) A Administração não negociou condições mais vantajosas com a empresa vencedora, conforme faculdade prevista no art. 61, §1º, da Lei nº 14.133/2021; h) Insuficiência de saldo orçamentário (R\$ 2.061.919,38) para formar reserva com base no orçamento estimado, ou com base no valor total efetivo da licitação, ainda que proporcionalizado para o exercício em análise (R\$ 4.537.199,40 e R\$ 2.657.067,10, respectivamente), o que denota a ausência de adequação orçamentária, e desatendimento à alínea “c” do artigo 101 das Instruções nº 01/2024 deste Tribunal de Contas, bem como ao art. 6º, inciso XXIII, alínea “j”, da Lei nº 14.133/2021; i) Ausência de empenho global da obrigação assumida, configurando ocultação de passivo, bem como afronta aos Princípios da Evidenciação e da Transparência (art. 89 da Lei nº 4.320/1964 e art. 1º, §1º da LRF), ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964 e ao art. 101, VI, das Instruções nº 01/2024 (eventos 26.1 a 26.10).

A Fiscalização se manifestou pela procedência da representação (eventos 58.1 a 58.6).

1.3. Notificados os responsáveis e interessados (eventos 31.1; 64.1), o Sr. Fábio Reginaldo da Silva apresentou justificativas (eventos 47.1; 78.1).

1.4. O Ministério Público de Contas teve vista dos autos, nos termos do art. 69, II, do Regimento Interno (eventos 51.1; 81.1).

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Observo a ausência do plano anual de contratação, importante instrumento para o planejamento da Administração.

Embora a literalidade do art.12, inciso VII, do novo diploma de contratações públicas, indique que esse instituto possa ser de elaboração facultativa, compreendo que a interpretação sistemática da legislação, em conformidade com os princípios listados no *caput*, do art. 37, da Constituição Federal, tornam compulsória sua realização.

Ressalto que referido plano é elemento fundamental do arcabouço de planejamento exigido pela Lei federal nº 14.133/21. Por meio dele é que se opera o cotejo entre as demandas e as previsões orçamentárias, alinhando as contratações com as prioridades fixadas na programação estratégica da Administração.

Recordo, nesse contexto, que sequer o art. 176 da Lei Geral de Licitações e Contratos excepcionou a obrigatoriedade de tal instrumento para municípios menores que 20.000 (vinte mil) habitantes.

Ainda, a nova legislação, já na fase preparatória do certame, requer que se demonstre a adequação do futuro contrato com a estrutura programática da Administração, evidenciando, sobretudo, a compatibilidade do objeto licitado com o plano anual de contratação (art. 18, *caput*).

Igualmente, o Estudo Técnico Preliminar – ao revelar que o ajuste pretendido é a melhor opção para o atendimento da necessidade pública – deverá comprovar de que contrato prospectivo encontra previsão no plano de contratações. (art. 18, §1º, II).

Não desconheço que a literalidade do art. 18, da nova Lei Geral de Contratações Públicas também oferece possibilidade interpretativa de se dispensar a consecução do citado plano. Todavia, a exegese literal não é a melhor opção para a aplicação da norma.

Como bem lecionou Marçal Justen Filho:

A Lei 14.133/2021 prestigia de modo intenso o dever de planejamento, que se constitui em um dos pilares da ampliação da eficiência e do combate ao desperdício de recursos públicos. Uma das implicações do dever de planejamento consiste na previsão tempestiva quanto às contratações a serem promovidas – e, por

decorrência, dos processos licitatórios a ela antecedentes. A redação legal induz à facultatividade da elaboração do PCA. Mas essa interpretação exige cautela. A utilização do vocábulo “poderão” não deve ser o critério isolado para a interpretação. A interpretação mais adequada consiste em reconhecer a existência de um dever de elaborar o PCA, cujo atendimento será vinculado às circunstâncias e características da realidade. Caberá ao regulamento dispor sobre as condições para a elaboração do PCA, inclusive determinando a sua implantação de modo progressivo e compulsório – (grifei).

Socorrem, em favor dessa tese, os princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, porquanto denotadores da boa gestão pública e harmônicos com o conteúdo axiomático dos arts. 5º e 11, da Lei federal nº 14.133/21, levando-se à conclusão de que a nova sistemática de contratações públicas, que ressalta a perspectiva do desempenho e do resultado, obriga à configuração do plano de contratação anual, corolário da atuação técnica, racional, planejada, e conseqüentemente, eficiente.

Desse modo, em que pese o Comunicado SDG nº 34/23 recomendar a elaboração do Plano Anual de Contratações, verifico que o Comunicado anterior, o nº 12/23, já alertava os jurisdicionados sobre a necessidade de elaborá-lo.

2.2. Analisando-se o Termo de Referência, noto falhas na definição do objeto, prejudicando a sua adequada caracterização.

Todos os itens e lotes foram caracterizados pelo termo genérico “de primeira qualidade”, inexistindo a expressão “em regulamentação municipal específica”.

Os lotes 56 e 57 contêm a mesma descrição “carnes bovinas, de primeira qualidade, sem osso, resfriada e/ou congelada, cortadas em peças, moídas, cubos ou tiras”, diferenciando-se, porém, no nome e no valor de referência, em que foram utilizadas as expressões “carne bovina em cortes de primeira”, para o lote 56, e “carne bovina em cortes de segunda”, para o lote 57.

Tais inconsistências podem ter causado prejuízo de interpretação entre as participantes quanto às características requeridas pela Contratante.

E, embora essa falha não tenha causado inabilitações, é importante que o objeto do certame seja adequadamente definido, a fim de

possibilitar interpretações objetivas e em cumprimento art. 6º, XXIII, da Lei Federal nº 14.133/21.

2.3. Os preços contratados não se mostraram compatíveis com os praticados no mercado.

Destaco que, por ocasião do orçamento prévio, a empresa contratada ofertou os seguintes preços para os lotes, que, entretanto, foram contratados, ao final, por valor superior, conforme segue:

Lote	Descrição	Valor unitário - Orçamento Estimativo pela média (R\$)	Valor unitário Ofertado pela contratada no Orçamento Estimativo (R\$)	Valor unitário Contratado (R\$)	Diferença: Valor unitário Ofertado x Contratado (R\$)
39	Biscoito de Polvilho Salgado	13,80	9,90	13,68	3,78
182	Tempero de Ervas Mistas	40,30	8,00	28,00	20,00

Conclui-se, portanto, que inexistiu negociação das condições mais vantajosas com a empresa vencedora, sobretudo pelo fato de o valor contratado ter sido superior à importância orçada pela mesma empresa, para composição do orçamento estimativo, podendo ela ter se beneficiado do valor médio da cotação de preços.

Ainda, cumpre ressaltar falha relevante e que compromete significativamente a matéria. Refiro-me à constatação da Fiscalização, segundo a qual não se comprova nos autos a justificativa da escolha das empresas consultadas para prospecção do orçamento estimativo, muito menos há documentação que revela solicitação formal do encaminhamento do pedido de cotação, sendo as pesquisas realizadas manualmente e diretamente junto aos estabelecimentos comerciais – via telefone ou aplicativo de mensagens –, contrariando o art. 23, §1º, inciso IV, da Lei federal nº 14.133/21 e colocando sob suspeição a aferição do referencial de mercado.

Aliás, tal suspeita parece se confirmar quando se verifica que o orçamento base foi superestimado em diversos lotes, chegando os valores contratados a até 15,31% do preço estimado para um dos lotes (lote 135), conforme se observa:

Lote	Preço unitário Estimado (R\$)	Preço unitário Contratado (R\$)	Proporção Preço Contratado / Preço Estimado
76	5,41	2,99	55,27%
77	176,30	109,00	61,83%
80	21,63	7,90	36,52%
81	9,96	1,79	17,97%
91	29,46	17,40	59,06%
92	9,10	3,29	36,15%
99	6,83	5,45	79,80%
102	7,43	3,89	52,36%
103	8,80	4,89	55,57%
104	96,30	63,00	65,42%
105	20,26	6,49	32,03%
112	29,63	15,00	50,62%
113	14,26	4,60	32,26%
120	14,13	3,40	24,06%
122	7,93	3,00	37,83%
124	12,96	7,00	54,01%
126	54,79	53,98	98,52%
129	9,96	4,98	50,00%
130	8,26	5,98	72,40%
132	9,43	3,90	41,36%
133	34,93	14,30	40,94%
134	8,10	3,99	49,26%
135	14,96	2,29	15,31%
137	11,33	4,99	44,04%
139	88,46	20,99	23,73%
145	30,33	18,50	61,00%
147	70,47	29,00	41,15%

Embora se possa argumentar pela vantagem do preço, pois o valor contratado foi efetivamente menor nos casos destacados, as expressivas discrepâncias, aliada às falhas relatadas na obtenção da cotação prévia, não permitem endossar a efetiva economicidade da contratação, em contrariedade ao art. 70 da Constituição Federal.

2.4 Houve insuficiência de saldo orçamentário para formar reserva com base no orçamento estimado, ainda que proporcionalizado para o exercício financeiro de 2024.

Mesmo se fosse considerado o valor final da licitação, em vez do orçamento estimado, com a previsão de despesas proporcionais ao término do

exercício de 2024, ainda faltariam R\$ 595.147,72 (quinhentos e noventa e cinco mil, cento e quarenta e sete reais e setenta e dois centavos) de cobertura para a reserva orçamentária.

Inexistiu, portanto, a perspectiva da garantia orçamentária inicial, fato que pode resultar na necessidade de alteração orçamentária, com abertura de créditos adicionais, para atendimento das despesas futuras, contrariando o planejamento financeiro requisitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, mostrando-se em desacordo com os arts. 6º, inciso XXIII, alínea “j”, e 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/21.

Ainda, tal falha apresenta estreita relação com a ausência de previsão da despesa no Plano Anual de Contratações, uma vez que tal instrumento de planejamento é utilizado para elaboração nas leis orçamentárias. Portanto, sem a discriminação do anseio da presente contratação no citado plano, não haveria como dimensionar o impacto das despesas na Lei Orçamentária Anual.

2.4. Assim, a Prefeitura Municipal não efetuou o empenho global da despesa, realizando-os à medida da entrega dos bens e mediante apresentação de notas fiscais.

Tal falha, em contexto mais favorável poderia ser relevada, entretanto, diante das irregularidades relatadas, considero que a falta de nota de empenho global da obrigação assumida, mesmo que por estimativa, configura ocultação de passivo, em contrariedade aos princípios da evidenciação e da transparência, nos termos dos artigos 60 e 89, da Lei federal nº 4.320/64 e art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5. A Representação deve ser julgada procedente.

Conforme disposição editalícia¹, a fase de habilitação segue a sistemática geral da Nova Lei de Licitações, segundo a qual os aspectos de qualificação são exigidos apenas do vencedor da fase de lances, em conformidade com o previsto nos arts. 17, §1º, e, 63, II, da Lei Federal nº 14.133/21.

¹ 4.1. Na presente licitação, a fase de habilitação sucederá as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento.

Logo, tendo em vista que não houve inversão de fases do pregão eletrônico e que o prazo de entrega dos documentos de habilitação exauria antes do início da sessão de abertura das propostas e lances, a exigência imposta a todos os licitantes para apresentação da documentação da habilitação previamente à fase de julgamento, e identificação do licitante vencedor, não atende o art. 63, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/21.

Além disso, referida exigência pode comprometer a competitividade do certame, onerando os participantes, em razão do possível custo para obtenção dos documentos de habilitação, não sendo plausível, assim, impor esse ônus a quem sequer será vai ser contratado, mormente no prazo exíguo que caracteriza o procedimento do Pregão.

2.6. Por todo o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** do Pregão eletrônico nº 002/24 e do Contrato nº 13/24, bem como pela **PROCEDÊNCIA** da Representação, nos termos do art. 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Aplico **MULTA**, no valor de **160 (cento e sessenta) UFESP'S** à responsável à época dos fatos, **Sra. Célia Aparecida Fiamenghi dos Santos Matos**, que homologou o certame e assinou o contrato mesmo com as falhas relatadas na fundamentação deste voto, de acordo com o art. 104, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, por violação aos elementos e dispositivos mencionados na fundamentação.

Transitado em julgado, expeçam-se as notificações e ofícios necessários.

Se não comprovado o recolhimento da sanção pecuniária em 30 (trinta) dias, a teor do art. 86, da Lei Complementar estadual nº 709/93, o Cartório deverá adotar as medidas para cobrança.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO