



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



EXAME PRÉVIO DE EDITAL
RELATORA SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO SÍLVIA MONTEIRO
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 18-09-2013 – MUNICIPAL

=====
Processo: TC-000955.989.13-2
Representante: Nutricionale Comércio de Alimentos Ltda.
Representado: Prefeitura Municipal de Cubatão
Assunto: Exame prévio do edital do pregão presencial nº 25/2013, que tem por finalidade o “*Registro de Preços de gêneros alimentícios diversos*”.
Responsável: Márcia Rosa de Mendonça (Prefeita)
Subscritor do edital: Vítor João de Freitas Costa (Diretor de Departamento de Suprimentos)
Advogados: Marcos de Souza (OAB/SP nº 139.722); Nara N. Viguetti Yonamine (OAB/SP nº 147.880)
=====

RELATÓRIO

1.1 Trata-se do **exame prévio do edital**¹ do pregão presencial nº 25/2013, elaborado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO**, que tem por finalidade o “*Registro de Preços de gêneros alimentícios diversos*”.

1.2 Insurgiu-se a representante **NUTRICIONALE COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA.**, em síntese, contra a composição dos lotes, considerando a aglutinação de produtos de natureza distinta, dificultando o cumprimento do contrato e restringindo a ampla participação de interessados:

(a) LOTE 01 (LEITES E ALIMENTAÇÃO) - os itens 1.12 (flocos de milho açucarado) e 1.13 (flocos de milho com chocolate) não são do mesmo gênero e constam em mesmo lote produtos considerados a base de leite e fórmulas infantis;

(b) LOTE 03 (MASSAS ESPECIAIS) - os itens 3.2 (massa para lasanha, embalagem 500 gramas) e 3.4 (massa para macarrão em formato de bolinhas) deveriam fazer parte do lote 02 (Massas);

(c) LOTE 04 (FORMULADOS) - os itens 4.18 (pó para sobremesa de pudim diet, sabor chocolate, embalagem de 25 a 30 gramas), 4.19 (pó para preparo de gelatina diet, está sem gramatura do pacote), 4.20 e 4.21 (refresco diet sabor uva e refresco *diet* sabor

¹ Medida liminar concedida com fundamento no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, já referendada pelo e. Tribunal Pleno, nos termos do artigo 221, parágrafo único, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



maracujá, ambos com gramatura de 8 a 10 gramas) estão em desacordo com os demais formulados que são da linha institucional, ou seja, pacotes de 1 a 2 quilos. Os itens diet deveriam estar em lote específico (diet e light) e não no mesmo lote de produtos formulados;

(d) LOTE 07 (SUCOS) - o item 7.16 (suco sabor uva light, embalagem tetra pack com 200 ml) junto com itens de suco concentrado, embalagem bombona de 5 litros, que exigem diluição;

(e) LOTE 13 (BISCOITO ROSQUINHA) - o item 13.8 (biscoito tipo champagne) não se trata de rosquinha, devendo ser colocado no lote 10 (biscoitos doces);

(f) LOTE 14 (PÃES E BOLOS) - os itens 14.1 (mini pão francês congelado) e 14.6 (pão de queijo congelado) estão misturados com itens conservados em temperatura ambiente, em desacordo de produtos afins, que devem ser separados, observando gênero e espécie;

(g) LOTE 16 (CARNES E REFRIGERADOS) - os produtos de frigoríficos estão juntos com os itens de laticínios, como por exemplo, itens 16.9 (iogurte de frutas), 16.10 (iogurte de morango diet), 16.17 (queijo prato), 16.18 (requeijão cremoso).

1.3 Regularmente notificada, a Administração informou, extemporaneamente, que *“Visando o interesse público a urgência na compra dos itens da merenda dos alunos da rede pública municipal e; atendendo o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas, separamos os itens que foram apontados como incompatíveis nos lotes”*, consoante demonstra a nova versão do Anexo enfeixada aos autos.

1.4 Instada a se manifestar, a ilustre **Assessoria Técnico-Jurídica** acolheu as críticas relativas à aglutinação de produtos incompatíveis entre si, em relação aos Lotes 10, 14 e 16.

1.5 O DD. **Ministério Público de Contas** concluiu, inicialmente, pela anulação do certame, ao argumento de que os *“produtos alimentícios para composição da merenda escolar têm caráter previsível”*, não se coadunando, pois, com o SRP, consoante o decidido nos autos do TC-002541/003/11.

Segundo crê, o mais adequado seria a promoção de pregão para a aquisição dos produtos, com entrega parcelada, admitido o registro de preços tão somente para a aquisição de *“produtos cuja inserção no cardápio escolar seja episódica e eventual, ou para cobrir casualidades esporádicas de incremento da demanda de insumos”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Não acolhido este entendimento, considerou parcialmente procedentes as impugnações, por conta da aglutinação de produtos de natureza distinta.

Suscitou, por fim, o fato de contarem com “*especificações por demais pormenorizadas*”, sugerindo recomendação de que somente “*contenham intervalos com parâmetros mínimo e máximo de cada nutriente ou valor energético (ex.: kcal – entre 160 e 180; carboidratos – entre 30 e 50 etc)*”.

1.6 A despeito de concedida nova oportunidade para o contraditório e a ampla defesa, e deferidos ambos os pedidos de dilação de prazo, a Administração não apresentou demais justificativas.

1.7 A D. **Secretaria Diretoria-Geral** opinou pela procedência dos aspectos suscitados pela representante.

1.8 Diante da ausência de razões de defesa, o DD. MPC reiterou os termos de seu parecer.
É o relatório.

VOTO

2.1 A Administração visa ao registro de preços de gêneros alimentícios diversos para o preparo da merenda escolar, acrescido da obrigatoriedade de haver entrega ponto a ponto nas unidades escolares.

2.2 Na esteira de recentes julgados desta Corte, considero superada a questão preliminar suscitada pelo DD. MPC, quanto à utilização do sistema de registro de preços para a satisfação do interesse público visado.

É que, segundo as razões de decidir acolhidas pelo e. Plenário, a aquisição de insumos, nos moldes pretendidos, guarda pertinência com as características do SRP, não havendo por que a opção do administrador ser rechaçada em sede de exame prévio de edital.

Nestes termos, as decisões Plenárias de 21-08-13 e 28-08-13, que acolheram, respectivamente, os votos proferidos nos autos do TC-001379.989.13-0, Relator o e. CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO e TC-000593.989.13-0, Relator o e. CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Na boa companhia dos que se manifestaram, também considero não haver óbice legal à adoção do **Sistema de Registro de Preços** para a aquisição de gêneros alimentícios.

Primeiro, porque se amolda perfeitamente à satisfação do interesse público visado, considerando que se trata de um procedimento que deve ser adotado nas hipóteses de necessidade de contratações frequentes, com conveniência de entregas ao longo do tempo, em que não haja possibilidade de se definirem os quantitativos almejados, salvo mediante necessária estimativa.

De rigor, o próprio diploma normativo determina a utilização do SRP, cabendo ao administrador público definir as situações factíveis, *ex vi* do art. 15, inc. II, da Lei nº 8.666/93 – “*As compras sempre que possível, deverão:...II- ser processadas através de sistema de registro de preços*”.

Ademais, como bem colocado pela D. **SDG**, “*O cabimento ou não do Sistema de Registro de Preços envolve um conjunto de variáveis econômicas e administrativas*”, de modo que ao administrador compete a sua adoção sempre que presentes as condições que possibilitem o seu uso.

Acresce que não se deve confundir o registro de preços de insumos para a alimentação escolar com a contratação de empresa especializada no preparo e fornecimento da merenda escolar. Há diferença de natureza jurídica entre uma e outra operação, trata-se, a primeira, de compra e, a segunda, de prestação de serviços (no caso, de caráter continuado, incompatível, portanto, com o SRP²).

Este entendimento guarda pertinência com a decisão Plenária de 21-08-13, nos autos do TC-001379.989.13-0, ocasião em que se acolheu o voto do e. Relator CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO, nos seguintes termos:

Sobre a proposta do d. Ministério Público de Contas, pela anulação do certame, em face de o objeto licitado não se harmonizar com o procedimento adotado do Sistema de Registro de Preços, inobstante não ter sido objeto de impugnação da representante, penso que não é a melhor solução para o caso em exame, não obstante as ponderáveis argumentações expostas.

Baseia-se o d. representante do MPC na decisão proferida no processo TC-002541/003/11, julgado pelo E. Plenário, em sessão de 23/11/11, de Relatoria do Eminentíssimo Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

Em acréscimo, sustenta que é mais adequada a utilização do Pregão para aquisição de produtos da merenda de forma parcelada, com adjudicação por itens e não por lotes, elaborando uma ata de registro de preços tão somente para aquisição de produtos cuja inserção no cardápio escolar seja episódica e eventual, ou para cobrir casualidades esporádicas de incremento da demanda de insumos; mas, pondera, que a licitação não pode perder de vista a economia de escala e a logística no gerenciamento do contrato.

Pois bem, não vejo tanto na decisão anotada, como nas argumentações expostas pelo d. representante do MPC razões suficientes para inviabilizar a

² A exemplo do decidido pelo Plenário, em sessão de 04-06-08, nos autos do TC-015067/026/08, Relator o e. CONSELHEIRO CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA.

Exame prévio de edital. Registro de preços para o serviço de fornecimento de merenda escolar. Obstáculos de ordem legal e dificuldades de ordem prática impedem a adoção de sistema de registro de preços. Anulação do certame determinada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



utilização do instituto do Sistema de Registro de Preços pela Administração na aquisição de produtos alimentícios destinados à merenda escolar.

(...)

Depreende-se do texto legal e da doutrina abalizada várias vantagens em a Administração processar suas aquisições com o emprego do instituto jurídico do Sistema de Registro de Preços, além das que já estão definidas na lei, a exemplo, possibilita reduzir os custos administrativos (diminuição da quantidade de procedimentos licitatórios), promove rapidez nas aquisições, melhora a logística de distribuição dos produtos e favorece a desmistificar a necessidade da manutenção tradicional do setor de almoxarifado central específico, porquanto este será de certa forma virtualizado (na iniciativa privada é o denominado Just in Time).

Deste modo, a Administração tem a prerrogativa de se valer do registro de preços para suprir suas necessidades, concretizando-a por meio da celebração de ajuste para cada compra; mas isto não significa que a partir da realização de uma contratação restará impedida de promover novas aquisições, muito pelo contrário, pois é da essência do Sistema de Registro de Preços a efetivação de aquisições sucessivas, futuras, parceladas, repetidas, até o quantitativo máximo estabelecido no instrumento convocatório, respeitando-se, igualmente, o prazo fixado na Ata.

Some-se a isso o fato de o SRP ser mecanismo que se presta à desburocratização de procedimentos organizacionais, na medida em que reclama o aperfeiçoamento da atividade de planejamento, que envolve um efetivo levantamento de dados para que haja uma real projeção de consumo, tudo a favor de uma maior eficiência na realização das despesas públicas.

2.3 No que diz respeito ao critério de julgamento adotado (menor preço por lote) recordo que, em regra, segundo o comando do art. 15, IV e art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/93, as compras deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à economicidade e à ampliação da competitividade.

No caso, visa-se à escolha de um único fornecedor que se incumbirá não só de abastecer os gêneros alimentícios, como também de cuidar da logística que envolve a entrega ponto a ponto, segundo os locais, dias e horários determinados.

O agrupamento em lotes, no caso, favorece o planejamento e propicia ganhos de economia de escala.

É de rigor, no entanto, que se aglutinem produtos assemelhados, de modo que se resguardem a isonomia e a competitividade desejadas.

Bem por isso, deve a Administração cuidar para que se agrupem produtos de mesma natureza.

Por esta mesma razão, não procede a reclamação feita em relação ao LOTE 3 (MASSAS ESPECIAIS), visto não haver qualquer óbice à opção do administrador de licitar, em lote específico, determinados tipos de massa, cuja



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



análise pormenorizada da motivação e dos seus desdobramentos será feita em momento oportuno, em sede ordinária.

2.4 No mais, não me animo a considerar, por ora, manifestamente ilegais as especificações de alguns dos produtos visados —farinha de aveia (item 1.5), feijão carioca (item 15.28), fubá mimoso (item 15.33) e o óleo de soja (item 15.43)—, tidas por demais pormenorizadas pelo DD. MPC.

É que os autos carecem de elementos suficientes que demonstrem, de forma inequívoca, que tais descrições conduziriam à marca única, configurando-se, assim, indevida restrição à ampla participação de interessados, por ser rechaçada, de pronto, em sede de exame prévio de edital.

Isto não impede, a toda evidência, que a Administração atente para a preocupação externada pelo DD. MPC, mesmo porque, de todo modo, este aspecto não escapará à análise ordinária da licitação e despesas dele decorrentes.

2.5 Posto isto, circunscrito estritamente às questões analisadas, considero parcialmente procedentes as impugnações, motivo pelo qual deve a Administração adotar as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, devendo também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório relacionados.

A Administração deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos reclamados pelo art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

Concluídas as anotações de estilo, com a inserção na jurisprudência inclusive, encaminhem-se os autos à unidade de fiscalização para subsidiar a instrução de eventual ajuste que venha a ser formalizado, retornando após as providências de mister.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Sala das Sessões, 18 de setembro de 2013.

SILVIA MONTEIRO
SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO