



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ACÓRDÃO Nº 25690/2021-PLENV**

**1 - PROCESSO:** 220803-8/2021

**2 - NATUREZA:** REPRESENTAÇÃO EM FACE DE EDITAL

**3 - INTERESSADO:** HORTO CENTRAL MARATAIZES

**4 - UNIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

**5 - RELATORA:** ANDREA SIQUEIRA MARTINS

**6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** HENRIQUE CUNHA DE LIMA

**7 - ÓRGÃO DECISÓRIO:** PLENÁRIO VIRTUAL

**8 - ACÓRDÃO:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO EM FACE DE EDITAL, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do PLENÁRIO VIRTUAL, por unanimidade, por INDEFERIMENTO com NÃO CONHECIMENTO, EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO e ARQUIVAMENTO, nos exatos termos do voto do relator.

**09- ATA Nº:** 28

**10 - DATA DA SESSÃO:** 09 de agosto de 2021 10:00hs até 13 de agosto de 2021 16:00hs

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS**  
Relatora

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
Presidente

**HENRIQUE CUNHA DE LIMA**  
Procurador-Geral de Contas

TCE-RJ  
PROCESSO Nº 220.803-8/21  
RUBRICA FLS.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PLENÁRIO  
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS

VOTO GCS-2 -

PROCESSO: TCE-RJ Nº 220.803-8/2021  
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. KIT ALIMENTAR PARA ESTUDANTES. CONTRATO JÁ ASSINADO. AUSÊNCIA DE PROVAS OU INDÍCIOS DE FRAUDE. IRRESIGNAÇÃO CONTRA A CLASSIFICAÇÃO DA VENCEDORA E A INABILITAÇÃO DA REPRESENTANTE JÁ APRECIADA NA SEARA ADMINISTRATIVA. INCOMPETÊNCIA DESTA CORTE PARA ATUAR COMO INSTÂNCIA RECURSAL DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS. TUTELA DE INTERESSE EXCLUSIVAMENTE PRIVADO. PROPOSTA DA VENCEDORA DE VALOR INFERIOR À DA REPRESENTANTE. SOBREPEÇO NÃO AVERIGUADO PELO CORPO INSTRUTIVO. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE PREVISTOS NA DELIBERAÇÃO TCE-RJ Nº 266/2016. INDEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA. NÃO CONHECIMENTO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS AO JURISDICIONADO E À REPRESENTANTE. ARQUIVAMENTO.

Trata o presente processo de **Representação, com pedido de medida cautelar**, formulada pela sociedade empresária Horto Central Marataízes Ltda., em face de supostas irregularidades ocorridas no procedimento do Pregão Eletrônico SRP nº 001/2021, deflagrado pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes, cujo objeto consiste no Registro de Preços para futura e eventual aquisição de kit alimentar para atender aos estudantes da rede municipal de educação básica, no período de suspensão das aulas presenciais em virtude da pandemia do COVID-19, no valor estimado de R\$ 28.951.301,07 (vinte e oito milhões, novecentos e cinquenta e um mil, trezentos e um reais e sete centavos).

Insurge-se a Representante contra os atos praticados durante o procedimento licitatório, supostamente eivados de ilegalidade, violando o princípio da isonomia e transparecendo fortes indícios de favorecimento à empresa Comercial Milano Brasil Ltda., vencedora do certame.

Argumenta, em síntese:

(i) indícios de fraude e direcionamento do procedimento licitatório, uma vez que as propostas apresentadas pela maioria das participantes seriam “propostas simbólicas” ou “fictas”, apenas para aparentar que houve respeito ao princípio da competitividade no certame, quando, na verdade, contam com condições específicas inaceitáveis que ensejariam a inabilitação ou desclassificação daqueles supostos interessados;

(ii) que sua inabilitação ocorreu de forma indevida, uma vez que teria sofrido a sanção de suspensão temporária de participação em licitação que lhe foi aplicada por outro ente federado (Distrito Federal), e não pelo Jurisdicionado, de forma que a sua eliminação do certame vai de encontro ao próprio edital (item 3.2, que veda somente a participação de empresas punidas pela Prefeitura de Campos); e

(iii) a ilegalidade da classificação da empresa Comercial Milano do Brasil Ltda., pois o atendimento às exigências de especificação técnica de um dos itens integrantes do objeto do edital se deu somente após a realização da sessão, depois da apresentação de recurso administrativo, o que fere o princípio da isonomia, já que os documentos deveriam ter sido apresentados juntamente com a proposta comercial.

Por tais motivos, requer liminarmente a suspensão do certame e, no mérito, solicita que o pregão e qualquer ato dele decorrente sejam tornados sem efeito, bem como a apresentação do processo administrativo referente ao Pregão Eletrônico nº 001/2021.

Na primeira apreciação do feito, ocorrida em 28.06.2021, reputou-se prudente a realização de prévia oitiva do Jurisdicionado, tendo em vista que o resultado do procedimento licitatório já havia sido homologado, nos seguintes termos:

Pelo exposto e examinado, em sede de cognição sumária, decido:

I – Pela DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral das Sessões - SSE para que providencie, por meio eletrônico, a oitiva do Jurisdicionado, a fim de que, na forma do prevista no art. 84-A, §§ 2º e 4º do Regimento Interno desta Corte, se pronuncie, no prazo de 03 (três) dias, acerca das irregularidades suscitadas pela Representante, encaminhando os elementos de suporte, bem como informe a este Tribunal de Contas acerca do andamento do procedimento licitatório em tela,

**TCE-RJ**  
**PROCESSO Nº 220.803-8/21**  
**RUBRICA FLS.**

além de atualizar o sítio eletrônico oficial da municipalidade com todas as informações pertinentes, inclusive as decisões administrativas dos recursos/impugnações interpostos pelos licitantes.

II – Pelo ENCAMINHAMENTO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO deste Tribunal, com vistas à sua distribuição à Coordenadoria competente, para que, findo o prazo, com ou sem resposta do Jurisdicionado, se manifeste quanto às irregularidades arguidas pelo representante e proceda à análise de admissibilidade desta Representação, com posterior remessa ao douto Ministério Público Especial, cabendo a cada órgão o prazo de 03 (três) dias para manifestação, nos termos do § 6º, do art. 84-A, do Regimento Interno deste Tribunal.

Em atendimento, a Administração se pronunciou através do documento TCE-RJ nº 24.250-7/2021, o qual foi submetido à apreciação do Corpo Instrutivo, cuja proposta de encaminhamento transcrevo abaixo:

Face o exposto, sugere-se:

1. INDEFERIMENTO da tutela provisória requerida;
2. NÃO CONHECIMENTO desta representação, tendo em vista a ausência de requisitos necessários à sua admissibilidade, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte;
3. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Prefeito do Município de Campos dos Goytacazes e ao responsável pela respectiva unidade de Controle Interno, para ciência acerca dos fatos narrados e adoção das providências cabíveis;
4. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Representante, a fim de que tome ciência da decisão desta Corte;
5. ARQUIVAMENTO deste processo.

O Ministério Público Especial, representado por seu Procurador-Geral, Dr. Henrique Cunha de Lima, manifestou-se pela DILIGÊNCIA INTERNA, a fim de que a instância técnica complementa a análise efetuada, com o necessário exame do mérito.

### **É o Relatório.**

Da instrução do processo, verifico que o certame contestado foi iniciado em 22.04.2021, tendo sido homologado no dia 14.06.2021, quando foi celebrada a Ata de Registro de Preços nº 001/2021 com a empresa vencedora, Comercial Milano Brasil Ltda. Em 01.07.2021, foi firmado o Contrato nº 047/2021, no valor de R\$ 16.136.929,60 (dezesesseis milhões, cento e trinta e seis mil, novecentos e vinte e nove reais e sessenta centavos), com vigência de 06.07.2021 a 05.11.2021<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>V. <<http://riodejaneiro1.dcfiorilli.com.br:8079/Transparencia/Default.aspx?AcessoIndividual=InkLicitacoes>>. Acesso em: 05.08.2021.

**TCE-RJ**  
**PROCESSO Nº 220.803-8/21**  
**RUBRICA FLS.**

Em atendimento à determinação desta Corte de 28.06.2021, o Jurisdicionado trouxe informações acerca do procedimento licitatório por meio do documento TCE-RJ nº 24.250-7/2021.

No que tange à alegação de formulação de propostas “fictas” pelas demais licitantes, no intuito de fraudar e direcionar o pregão, fundamentada pela Representante na desclassificação de sete das nove participantes – resultante da apresentação de propostas inexequíveis, da não apresentação de documentação exigida no termo referência ou do desatendimento às especificações de produtos -, a Administração ressaltou que não há qualquer elemento que comprove a afirmativa e que o certame obedeceu à legislação vigente e ao disposto no instrumento convocatório.

O Prefeito de Campos dos Goytacazes ainda salientou que, enquanto a ora Representante quedou-se inerte em face da decisão que a inabilitou, a licitante eventualmente vencedora interpôs recurso contra a decisão que a desclassificou, a qual foi revertida com respaldo no art. 43, § 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como no art. 26, § 8º do Decreto Municipal nº 137/2020, os quais preveem a possibilidade de diligência destinada à complementação da instrução processual.

A decisão de reversão foi embasada em constatação da área técnica competente, Coordenadoria de Nutrição da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia – SEDUCT, a qual verificou que a empresa Comercial Milano Brasil Ltda. efetivamente comprovou que atendia às especificações exigidas no edital, através da apresentação de rótulo complementar do produto que havia ocasionado sua inabilitação – suco concentrado de caju -, cujo respectivo catálogo já constava da documentação original.

Inconformada, a ora Representante, após findo o prazo recursal, protocolizou pedido contestando sua inabilitação, o qual foi recebido com fulcro no direito de petição. A Procuradoria Geral do Município de Campos dos Goytacazes<sup>2</sup>, no entanto, opinou no sentido da perda do objeto do pedido, considerando exaurida a sua

---

<sup>2</sup> Parecer disponível em documento TCE-RJ nº 24.250-7/21, arquivo #2433024.

**TCE-RJ**  
**PROCESSO Nº 220.803-8/21**  
**RUBRICA FLS.**

finalidade, diante da classificação da empresa Comercial Milano Brasil, a qual apresentou proposta de valor inferior à submetida pela Horto Central Marataízes Ltda.. Neste aspecto, o Prefeito Municipal destacou que a análise dos documentos de habilitação da segunda só ocorreu em decorrência da desclassificação inicial da primeira, sendo inócuo adentrar o mérito do “recurso” da ora Representante após o provimento do recurso da licitante que apresentou o melhor preço.

Nesse contexto, ao avaliar a admissibilidade da presente Representação, o Corpo Instrutivo averiguou que as causas de pedir deste processo constituem interesse privado da Representante, cujo intuito seria utilizar esta Corte de Contas como instância recursal, em face de decisão administrativa que julgou improcedente recurso interposto contra a sua inabilitação do Pregão Eletrônico nº 001/2021, em afronta ao parágrafo único do art. 9º-A<sup>3</sup> da Deliberação TCE-RJ nº 266/2016, a qual estabelece normas relativas à formulação de representações em meio eletrônico perante este Tribunal.

Ademais, ao analisar o processo administrativo concernente ao certame, a instância técnica concluiu pela economicidade da contratação decorrente do procedimento licitatório, cujas cotações teriam obedecido aos ditames da Súmula TCE-RJ nº 002/2018<sup>4</sup>. Não foram observados quaisquer indícios de sobrepreço, afastando o risco de eventual dano ao erário. Desse modo, a Representação não teria cumprido o critério de risco, nos termos do art. 4º-A, §1º, I<sup>5</sup> c/c art. 9º-B, todos da aludida deliberação.

---

<sup>3</sup> Parágrafo único. Não será admitida representação que verse sobre interesse exclusivo do particular.

<sup>4</sup> As pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas e a obtenção das melhores condições de preço, respeitadas as limitações decorrentes da especificidade do objeto contratual.

<sup>5</sup> Art.4º-A O exame de mérito da denúncia dependerá, ainda, da presença dos critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, segundo avaliação do Tribunal. § 1º Ao avaliar o critério de risco, o Tribunal levará em consideração: I – o impacto no alcance da finalidade do objeto denunciado; (...)

Art.9º-B Aplica-se à representação o disposto no art.4º-A desta Deliberação.

**TCE-RJ**  
**PROCESSO Nº 220.803-8/21**  
**RUBRICA FLS.**

O Corpo Instrutivo tampouco vislumbrou quaisquer indícios de fraude, dolo ou erro grosseiro nos procedimentos adotados pelo Jurisdicionado na condução do pregão, concluindo pelo não conhecimento da presente Representação.

O *Parquet* de Contas, a seu turno, entende que a presente Representação apenas versaria sobre interesse exclusivo de particular se houvesse sido manejada para atender a fins privados desvinculados do certame contestado e que os elementos trazidos aos autos demandam manifestação do corpo técnico quanto mérito, opinando pela realização de diligência interna para que o mesmo complemente a análise previamente efetuada.

Com a devida vênia ao ilustre Ministério Público Especial, entendo que assiste razão à instância técnica. Quanto à alegação de fraude e direcionamento do procedimento licitatório, como apontado pela Administração e corroborado pelo Corpo Instrutivo, não foram submetidos a estes autos quaisquer elementos que comprovem tais afirmativas, em dissonância com o pressuposto de admissibilidade previsto no inciso VI do art. 9º-A da Deliberação TCE-RJ nº 266/2016<sup>6</sup>.

Além disso, embora este Tribunal não esteja vinculado ao entendimento firmado em processo administrativo, não se deve valer do instrumento da Representação como ferramenta para substituir decisões administrativas, como bem apontado pelo corpo técnico, especialmente no que se refere a questões técnicas, como é o caso da decisão que reverteu a desclassificação da vencedora, atinente às especificações de um dos produtos licitados.

Nesse espectro, note-se que a ora Representante sequer interpôs recurso tempestivo contra a sua inabilitação, formulando pedido apenas após a classificação da empresa que apresentara a melhor proposta, cujo mérito não foi analisado pela perda do objeto. A sua pretensão na presente Representação, portanto, é manifestar sua irresignação contra decisão administrativa de inabilitação, tutelando interesse privado -

---

<sup>6</sup> Art.9º-A São pressupostos de admissibilidade da representação: (...) VI – estar acompanhada de prova ou suficiente indício concernente ao fato denunciado ou à existência de irregularidade.

**TCE-RJ**  
**PROCESSO Nº 220.803-8/21**  
**RUBRICA FLS.**

intempestivamente buscado no âmbito administrativo -, o que é incompatível com o art. 9º-A, parágrafo único da citada deliberação, suscitado pelo Corpo Instrutivo.

Deve-se ainda frisar que, ao cotejar os valores registrados com os preços praticados no mercado, a instância técnica constatou a inexistência de indício de sobrepreço, afastando o risco de eventual dano ao erário e, conseqüentemente, implicando no descumprimento do critério de risco previsto no art. 4º-A, §1º, I c/c art. 9º-B, todos da Deliberação TCE-RJ nº 266/2016, não sendo capaz de impactar no alcance da finalidade do seu objeto.

Neste ponto, não se pode olvidar que a vencedora do certame apresentou proposta de valor inferior em relação à Representante, e a averiguação de eventual irregularidade na inabilitação da reclamante não resultaria, portanto, em alteração do resultado do pregão, não se justificando, sob a ótica do interesse público, a atuação deste órgão de controle externo como mera instância recursal da decisão administrativa que inabilitou a empresa Horto Central Marataízes Ltda..

Pelos motivos expostos, tendo em mente o intuito da exordial de tutelar interesse privado, a ausência de provas consistentes ou indícios minimamente fortes de fraude e a economicidade do contrato firmado, fatos estes que implicam no desatendimento a uma parcela dos requisitos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ nº 266/2016, filio-me, como adiantado, ao entendimento da instância técnica no sentido do não conhecimento da presente Representação, bem como do indeferimento da tutela provisória requerida.

De toda sorte, levando em conta a relevância e o vulto do objeto licitado, e em consonância com o disposto no art.4º-A, §6º<sup>7</sup> c/c art. 9º-B, da Deliberação TCE-RJ nº 266/2016, registro que reputo pertinente o armazenamento, em sua base de dados, já providenciado pelo Corpo Instrutivo, das informações ora apuradas, as quais

---

<sup>7</sup> § 6º Na hipótese do parágrafo anterior, o setor da Secretaria-Geral de Controle Externo responsável pelo exame da denúncia deverá armazenar em base de dados os caracteres do processo e o resumo dos fatos narrados, utilizando-os como elemento de informação para subsidiar futuras ações de fiscalização,

**TCE-RJ**  
**PROCESSO Nº 220.803-8/21**  
**RUBRICA FLS.**

poderão ser utilizadas para subsidiar futuras ações de fiscalização, considerados os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade.

Pelo exposto, posiciono-me **de acordo** com a proposta do Corpo Instrutivo e **em desacordo** com o parecer do douto Ministério Público Especial, e

**VOTO:**

**I. Pelo INDEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA** pleiteada;

**II. Pelo NÃO CONHECIMENTO** da presente Representação, tendo em vista o não atendimento a todos os requisitos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ nº 266/2016;

**III. Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Prefeito do Município de Campos dos Goytacazes e ao responsável pela respectiva unidade de Controle Interno, para ciência acerca dos fatos narrados e adoção das eventuais providências cabíveis;

**IV. Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Representante, para que tome ciência desta decisão, especialmente quanto ao fato de que as informações ora apuradas serão utilizadas como fato de risco em futuras fiscalizações no órgão; e

**V. Pelo ARQUIVAMENTO** do presente processo.

**GCS-2,**

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS**  
**CONSELHEIRA SUBSTITUTA**