DECISÃO SINGULAR INTERLOCUTÓRIA DSI - G.MCM - 259/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/5666/2025
PROTOCOLO	: 2824888
ÓRGÃO	: CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DAS BACIAS DOS RIOS MIRANDA E APA - CIDEMA
JURISDICIONADO	: (1) FÁBIO SANTOS FLORENÇA (PRESIDENTE DA DIRETORIA DO CIDEMA) (2) ELCIO PAES DA SILVA (PROCURADOR JURÍDICO DO CIDEMA)
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATOR	: CONS. MARCIO MONTEIRO

DECISÃO LIMINAR – CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE E REGULARIDADE – ATUAÇÃO *EX OFFICIO* DESTA CORTE DE CONTAS

RELATÓRIO

Cuida-se de Controle Prévio de Procedimento Licitatório, realizado pela Divisão de Fiscalização de Educação, sobre o Edital de Licitação – Pregão Eletrônico n.º 02/2025, promovido pelo Consorcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e APA - CIDEMA, cujo objeto consiste no registro de preços para a aquisição de livros paradidáticos abordando os seguintes temas: Educação Financeira – Empreendedorismo Brasil e África; Educação Ambiental – Que lixo é esse?; Coleção Conviver; Obesidade Infantil; Para ter uma Boca Saudável; Droga, o que é?; Mosquito aqui não!; Bullying; Gravidez na Adolescência; Drogas e mais Drogas, destinados a alunos do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental, com vistas a atender às demandas dos municípios consorciados ao CIDEMA.

Em exame prévio do certame público (peça 07), a Equipe Técnica verificou que a licitação em análise apresenta indício de irregularidades e inconsistências que evidenciam o descumprimento dos comandos normativos aplicáveis à matéria, refletindo insuficiência na fase de planejamento da licitação, o que compromete a conformidade legal e técnica do procedimento e pode impactar negativamente a formulação das propostas, a isonomia entre os licitantes e, por consequência, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Ato contínuo, levando em consideração a natureza das supostas irregularidades apontadas, proferi Despacho postergando a análise da medida

cautelar pleiteada, como forma de proporcionar o oferecimento de esclarecimentos pelo Gestor (DSP – 25923/2025).

Foram apresentados novos documentos e justificativas (peças 16-20), que foram submetidos à nova análise técnica na peça 27, a qual considerou que as irregularidades não foram sanadas, diante da subsistência das inconsistências técnicas e jurídicas anteriormente registradas.

Os autos vieram-me conclusos para apreciação.

FUNDAMENTAÇÃO

Os argumentos fáticos e legais expendidos na manifestação exarada pelo Órgão de Apoio possuem verossimilhança suficiente para autorizar a emissão de decisão, em caráter liminar, para o fim de suspender a marcha da licitação.

Extrai-se do artigo 151, §1°, do RITCE/MS[1], que dispõe sobre o controle prévio exercido por esta Casa, que o procedimento tem por função precípua impedir a propagação de certames que sejam capazes de lesar os cofres públicos, direcionar o resultado da licitação, restringir a competitividade ou ainda desatender ao interesse público.

Conforme exposto pela Divisão de Fiscalização de Educação, mesmo com as justificativas apresentadas, a licitação em questão apresenta irregularidades e inconsistências técnicas no planejamento e na elaboração do edital que podem interferir tanto na competitividade quanto na economicidade do certame.

Inicialmente, verifica-se deficiência no planejamento para se definir a quantidade dos materiais didáticos licitados, culminando na insuficiência de justificativas acerca da necessidade da contratação para cada um dos entes consorciados, em afronta ao inciso I do *caput e* ao inciso IV do §1° do art. 18 da Lei n° 14.133/21, *in verbis*:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações

[1] Art. 151. Recebido o expediente, o documento será imediatamente encaminhado à divisão de fiscalização competente, que procederá ao exame do edital e seus anexos, em até dois dias antes da data de abertura da licitação. (Redação dada pela Resolução nº 234, de 2024);
§ 1º Constatada a existência de irregularidades capazes de obstar a continuidade do processo licitatório, a divisão emitirá análise fundamentada e encaminhará os autos ao Relator para a adoção das providências legais necessárias. (Redação dada pela Resolução nº 223, de 2024);

> anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
> [...]
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
> [...]
> IV - 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;

Conforme exposto pela equipe técnica, embora na peça 18 tenham sido juntados os Documentos de Formalização da Demanda (DFD) de forma individualizada por município, tais peças se limitam à reprodução de texto padronizado para todos os solicitantes, sem a necessária correspondência às especificidades fáticas de cada realidade local, o que esvazia sua finalidade técnico-instrutória e compromete a consistência do planejamento.

Constata-se, assim, a falta de informações estruturantes para a adequada definição dos quantitativos pretendidos, principalmente no que diz respeito ao número de alunos matriculados em cada etapa de ensino, a indicação expressa acerca da adoção, ou não, de projeções de crescimento das matrículas para o exercício de 2026, à identificação e à quantificação dos estudantes com necessidades educacionais especiais, com a devida especificação, o que caracteriza falha no planejamento e descumprimento ao disposto no mencionado inciso IV do §1° do art. 18 da Lei n° 14.133/21.

Essa situação culmina na falta de demonstração da necessidade da contratação pelos entes consorciados, sendo preciso o apontamento da Divisão de Fiscalização de Educação (peça 27) ao dispor que:

> O questionamento apresentado não se refere à relevância genérica da política pública educacional, mas especificamente à ausência de justificativa individualizada da necessidade de contratação para cada ente consorciado. O Item 1 do Estudo Técnico Preliminar indicado na resposta, limita-se a discorrer de forma abstrata sobre a importância e os objetivos gerais da aquisição de materiais, sem, contudo, demonstrar, a partir de dados concretos e verificáveis, a real necessidade

> específica de cada município participante, exigência indispensável à adequada instrução da fase de planejamento, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.
> A necessidade da contratação não pode ser presumida, devendo ser formalmente demonstrada por meio de diagnóstico prévio do acervo existente em cada município, da identificação objetiva das lacunas e da justificativa técnica para a escolha dos títulos a serem adquiridos. Sem esse levantamento, inviabiliza-se a aferição da economicidade e abre-se margem à indevida sobreposição de aquisições já realizadas, hipótese que, inclusive, se confirmou no presente caso, diante da existência de municípios que formalizaram demanda para aquisição de obras já disponíveis em seus acervos, situação que descaracteriza a necessidade da contratação e evidencia potencial risco de má versação de recursos públicos.
> Do mesmo modo, o alinhamento entre os materiais adquiridos e os Projetos Político-Pedagógicos (PPP) não pode ser tratado como mera suposição. Trata-se de elemento estruturante da motivação da contratação, pois a aquisição de materiais que não serão efetivamente utilizados no processo pedagógico contraria o princípio da eficiência e pode resultar na formação de acervo ocioso, em manifesto prejuízo ao interesse público.
> As informações relativas à existência de acervo, à adequação pedagógica dos títulos e à demonstração da real necessidade de cada ente constituem elementos centrais da fase do planejamento e não podem ser substituídas por presunções ou generalizações. A Administração Pública encontra-se estritamente vinculada ao princípio da legalidade, segundo o qual somente pode agir nos limites autorizados pela lei, sendo obrigatória, portanto, a formalização documental desses elementos, conforme impõe a Lei nº 14.133/2021. (g.n.)

Importante frisar que a justificativa da demanda, com a demonstração detalhada da real demanda de cada ente, bem como da compatibilidade pedagógica e da não sobreposição de conteúdos, é fundamental para assegurar a correição do planejamento, evitando-se aquisições sobrepostas, como acontece no caso em tela.

Também se verificam falhas na composição do orçamento estimado da contratação, na medida em que há variações superiores a 100% nas cotações de mesmos itens, e não entre itens distintos, como alegado na resposta dos gestores, o que revela a ausência de juízo crítico sobre as distorções relevantes do mercado, elemento indispensável à validação da estimativa orçamentária, fato que compromete a economicidade da contratação e pode gerar sobrepreço na aquisição.

Para além das deficiências no planejamento do certame, o edital e a minuta do contrato não possuem todas as cláusulas obrigatórias exigidas no art. 25 e no art. 92, incisos IV, V, VI, VII, X e XI, da Lei Federal n° 14.133/21.

O art. 25 da Lei de Licitações determina que o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento, de modo que a mera remissão ao disposto no Termo de Referência, documento referente a etapa de planejamento da compra (§1° do art. 40 da Lei n° 14.133/21), não é suficiente para suprir a exigência legal.

No mesmo sentido, a falta de cláusulas contratuais obrigatórias relativas aos modelos de execução e de gestão contratuais, à subcontratação, ao pagamento e ao reajuste, configuram afronta direta ao disposto no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, pois, novamente, a remissão genérica às previsões constantes no Termo de Referência, constantes nas cláusulas terceira, quarta, sexta e sétima da minuta contratual, não possui o condão de suprir a omissão das cláusulas essenciais no próprio instrumento contratual, principalmente considerando o vulto do futuro contrato.

Soma-se a isso a inclusão de cláusulas estranhas ao objeto visado, com a previsão na Cláusula 2.2 da minuta contratual da possibilidade de prorrogação sucessiva do contrato pelo prazo de até 10 (dez) anos, com fundamento nos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, dispositivos estes que se aplicam exclusivamente às contratações de serviços e fornecimentos de natureza contínua. Assim como as cláusulas 2.3.1, 2.3.2 e 2.3.3 são próprias de prestação de serviços, hipótese que não se compatibiliza com o objeto efetivamente visado, que é a aquisição de livros paradidáticos. Também é incorreta inserção da cláusula 8.1.9 da minuta do contrato, segundo a qual o CIDEMA será representado pela AGU no caso descumprimento do contrato.

Revelam-se, assim, falhas substanciais na etapa de planejamento da licitação, na medida em que não foi demonstrada a real necessidade dos quantitativos e da contratação em si, inclusive com a apuração de sobreposição de aquisições já realizadas pelos consorciados. Graves falhas também constatadas na elaboração do edital, comprometendo a legalidade, economicidade e competitividade do certame.

Por fim, urge mencionar que carece de maiores justificativas a vedação de participação de empresas em consórcio e a demonstração de que contratação está inclusa no PCA dos entes consorciados.

Assim, num juízo perfunctório, próprio das análises que envolvem medidas cautelares, verificam-se presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*,

consubstanciados nos Princípios da precaução e prevenção do erário.

Ao revés, não há perigo de irreversibilidade na medida suspensiva ora adotada, de modo que não haverá prejuízo ou óbice à retomada dos atos executórios, acaso esclarecidos e reformados os pontos controvertidos listados pela Divisão.

Via de consequência, a este Tribunal cumpre o papel de obstar o prosseguimento dos atos relacionados ao certame licitatório e a celebração de contrato, como forma de evitar a perpetração de uma relação jurídico-administrativa marcada *ab initio* pela eiva de ilegalidade, hipótese que não se coaduna com a ordem jurídica vigente, e que tende a dificultar a efetividade do controle externo pelos órgãos competentes.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, avaliada a natureza da medida solicitada, presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, **CONCEDO LIMINARMENTE A MEDIDA CAUTELAR**, nos termos dos artigos 56, 57, incisos I e III, e 58 da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 c/c o art. 152, do RITCE/MS e **DETERMINO ao Sr. FÁBIO SANTOS FLORENÇA, Presidente da Diretoria do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e Apa – CIDEMA, e ao Sr. ELCIO PAES DA SILVA, Procurador Jurídico do CIDEMA, para que promovam:**

I) a **IMEDIATA SUSPENSÃO CAUTELAR do Pregão Eletrônico n.º 02/2025, ou, caso já praticado o referido ato, que se abstenha de celebrar o respectivo Contrato Administrativo,** até ulterior manifestação desta Corte Fiscal;

II) **FACULTA-SE** aos responsáveis a adoção das correções necessárias, retornando a licitação à fase de planejamento, com vistas à demonstração detalhada da real demanda de cada ente consorciado, indicando individualmente a compatibilidade pedagógica e a inexistência de sobreposição de conteúdos. Deve-se, ainda, proceder ao refazimento do orçamento estimado, aplicando um juízo crítico sobre as distorções relevantes do mercado, de forma que cotações excessivamente discrepantes sejam desconsideradas. Ademais, é imprescindível a retificação do edital e da minuta do contrato, para inclusão das cláusulas obrigatórias exigidas nos artigos

25 e 92, incisos IV, V, VI, VII, X e XI, da Lei Federal n° 14.133/21, bem como a exclusão das cláusulas incompatíveis com o objeto licitado. Após essas providências, deve-se realizar a republicação do edital, com a reabertura dos prazos legais, e prestar os demais esclarecimentos necessários, visando ao restabelecimento do Pregão;

III) dada a urgência da medida cautelar, intime-se as Autoridades Responsáveis para comprovar o cumprimento imediato da determinação acima, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados da ciência da presente Decisão, sob pena de multa correspondente ao valor de 1.000 (mil) UFERMS, nos termos do art. 57, inciso III, da Lei Complementar n.º 160/2012;

IV) no mesmo prazo, nos termos do §2° do art. 149 do RITCE, manifestem-se as Autoridades sobre o conteúdo da matéria ventilada no *decisum,* e tudo o mais que entender pertinente para uma ampla averiguação do feito.

Após, retornem os autos conclusos.

Publique-se.

Campo Grande/MS, 10 de dezembro de 2025.

CONS. MARCIO MONTEIRO
RELATOR

2025.07
ELL.