Segunda Câmara

ACÓRDÃO - AC02 - 155/2026

PROCESSO TC/MS	: TC/3133/2025
PROTOCOLO	: 2798684
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
ÓRGÃOS	: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBAS DO RIO PARDO / SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
JURISDICIONADO	: JOSE RENATO MOURA COLLIS
INTERESSADOS	: 1. PUBLICAÇÕES BRASIL CULTURAL LTDA 2. ROBERSON LUIZ MOUREIRA
VALOR	: R$ 3.520.580,00
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS DE APOIO À APRENDIZAGEM. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA SINGULARIDADE DO OBJETO. INSUFICIÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. JUSTIFICATIVA INADEQUADA PARA NÃO PARCELAMENTO. INOBSERVÂNCIA DOS PARÂMETROS DE JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. DEFICIÊNCIA FORMAL DA MOTIVAÇÃO. PREFERÊNCIA POR MARCA. IRREGULARIDADE. MULTA.

1. A contratação de sistemas e materiais de ensino deve, em regra, ser realizada por licitação, sendo a inexigibilidade dessa medida excepcional, condicionada à demonstração concreta da inviabilidade de competição.

2. Verifica-se irregularidade quanto à inversão lógica no procedimento de inexigibilidade de licitação, configurando "preferência por marca", em desacordo com as boas práticas na Administração Pública e jurisprudência consolidada de licitar, especialmente na modalidade pregão.

3. A apresentação do sucesso do material em outros municípios justifica a boa escolha, mas não comprova a singularidade do objeto.

4. É declarada a irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação, em razão de falhas no Estudo Técnico Preliminar (ETP), da ausência de comprovação da singularidade do objeto, da justificativa inadequada para o não parcelamento do objeto e da insuficiência na justificativa de preços, configurando preferência por marca, e inobservância do art. 74 da Lei 14.133/2021, o que enseja a aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 6ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 30 de março a 1º de abril de 2026, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, declarar a **irregularidade** do procedimento de Inexigibilidade de Licitação 16/2025, realizado pelo Município de Ribas do Rio Pardo, nos termos do art. 121, I, *a,* do RITCE-MS c/c o art. 59, III, da Lei Complementar Estadual 160, de 2 de janeiro de 2012 (LCE 160/2012); aplicar **multa,** correspondente ao valor de **100 UFERMS**, ao Secretário Municipal de Educação, **José Renato Moura Collis** (CPF 711.700.221-20), por infração à norma legal, com base nos arts. 21, X, 42 I e IX, 44, I, 45, I, e 61, III, todos

da LCE 160/2012; conceder o **prazo** de 45 dias úteis para que o responsável, nominado no “inciso II” *supra*, efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, e, no mesmo prazo, faça sua comprovação nos autos, conforme o estabelecido pelos arts. 78 e 83, ambos da LCE 160/2012, sob pena de cobrança executiva; **determinar** à Coordenadoria de Atividade Processuais que, após o trânsito em julgado da decisão, proceda conforme dispõe o § 4º do art. 187 do RITCE/MS; e **intimar** do resultado deste julgamento os interessados, observado o que dispõe o art. 50 da LCE 160/2012.

Campo Grande, 1º de abril de 2026.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Trata-se do procedimento de Inexigibilidade de Licitação 16/2025, tendo por objeto a aquisição de kits de materiais didáticos e pedagógicos de apoio à aprendizagem, destinados aos alunos e professores da rede municipal de ensino, fornecidos pela empresa Publicações Brasil Cultural Ltda., no valor total de R$ 3.520.580,00, instaurado pela Prefeitura Municipal de Ribas do Rio Pardo.

A equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Educação - DFEDUCAÇÃO, aviou análise dos autos (pç. 15) e detectou inconsistências relevantes que afastam a configuração da hipótese legal de inexigibilidade licitatória, uma vez que não ficou demonstrada, de forma técnica e rigorosamente fundamentada, a inviabilidade de competição no caso concreto, tampouco o caráter emergencial da contratação.

Após as intimações correlatas e havendo remessa de expedientes e documentos (pçs. 18 a 38), a DFEDUCAÇÃO manifestou por meio da análise ANA-DFEDUCAÇÃO-7975/2025 (pç. 41), no sentido de que o procedimento de Inexigibilidade de Licitação 16/2025 (Processo Licitatório 33/2025), realizado pela Prefeitura de Ribas do Rio Pardo, se encontra em desacordo com a legislação que disciplina as contratações públicas, elencando os seguintes pontos de irregularidades:

1) Precariedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP):

A descrição da necessidade da contratação foi considerada: (a) "genérica", sem dados específicos que justificassem a escolha dos kits da Editora Brasil Cultural em detrimento de outras soluções; e (b) ausência de critérios objetivos para medição, pois O ETP não detalhou critérios objetivos ou indicadores para mensurar se a aquisição resultaria em melhorias pedagógicas quantificáveis.

• Justificativa do Município: a defesa alega (a) que o ETP preenche os requisitos mínimos exigidos pelo Art. 18, § 2º da Lei 14.133/21 (incisos I, IV, VI, VIII e XIII) e que, portanto, os requisitos legais foram atendidos; e (b) justifica a necessidade da contratação com base na melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Apresenta um gráfico mostrando que o IDEB do município está abaixo da meta projetada e uma tabela com outros municípios que supostamente melhoraram seus índices após usarem o material da contratada.

• Análise técnica: irregularidades não saneadas. A defesa do município é frágil. A crítica (a) não foi a ausência das seções no ETP, mas a qualidade ("generalidade") do seu conteúdo. A defesa apenas reitera que cumpriu o mínimo legal, sem apresentar novos fatos ou demonstrar que a análise da necessidade foi específica e detalhada, como cobrado pela fiscalização. Muito embora (b) o IDEB e o SAEB tenham sido mencionados no ETP (Justificativa da Escolha) como uma motivação para a escolha da marca, os mesmos não foram formalizados como um resultado mensurável a ser alcançado. Isso confirma a falha no planejamento: a administração não definiu, a priori, como mediria objetivamente o sucesso da contratação.

2) Falha na Comprovação da Singularidade e Escolha por Marca:

Sustentou que a "singularidade" não foi comprovada. Alegou que as qualidades descritas (alinhamento à BNCC, foco no IDEB) são comuns a muitos sistemas de ensino e que a escolha se caracterizava como uma "indevida preferência por

marca".

• Justificativa do Município: alega que a singularidade não está no objeto "livro" (gênero), mas no "conteúdo pedagógico exclusivo" e no "exercício intelectual refinado" dos autores. A escolha não teria sido por "marca", mas por este conteúdo específico. Para comprovar a exclusividade, apresenta uma Declaração de Exclusividade emitida pela Câmara Brasileira do Livro (CBL) e argumenta que o registro de ISBN em si já pressupõe ineditismo.

• Análise Técnica: irregularidade não saneada. Esta é a irregularidade central e não superada pela rasa defesa apresentada. A análise técnica questiona a escolha da solução, e a defesa confirma que escolheu um conteúdo específico. A Declaração da CBL apenas prova que aquele material específico só pode ser vendido por aquele fornecedor, o que é a definição de exclusividade comercial. Contudo, a defesa não demonstra por que nenhuma outra solução de ensino (concorrente) disponível no mercado poderia atender à necessidade de melhorar o IDEB. A defesa pratica uma inversão lógica: escolhe-se a marca/conteúdo e, por ela ser exclusiva, justifica-se a inexigibilidade. O correto seria demonstrar que o problema (IDEB baixo) só poderia ser resolvido por aquela única solução no universo de opções, caracterizando a singularidade do objeto/solução, o que não foi feito.

3) Justificativa Insuficiente para o Não Parcelamento:

A análise técnica apontou que a justificativa para não parcelar era "circular" (baseada na própria exclusividade que se tentava provar). Não foi demonstrada a inviabilidade técnica de adquirir componentes (como cadernos e agendas) separadamente.

• Justificativa do Município: argumenta que o objeto não é uma mera soma de materiais, mas um "sistema de ensino estruturado". Alega que o parcelamento é impossível, pois a adoção de materiais de diversos fornecedores quebraria a "metodologia diversa", impedindo a "continuidade" e a "otimização da aprendizagem".

• Análise Técnica: irregularidade parcialmente saneada. A justificativa de que se trata de um "sistema de ensino" integrado é um argumento tecnicamente plausível e comum nesse mercado para defender a indivisibilidade do objeto. Contudo, a defesa é genérica e não aborda o ponto específico da análise técnica sobre a possibilidade de parcelar itens de "apoio" (como cadernos), que não parecem intrinsecamente ligados à "metodologia". A validade desse argumento também depende intrinsecamente da validade da "singularidade" (item 2), que não foi saneada.

4) Inobservância dos Parâmetros para Justificativa de Preços:

A análise técnica examinou o fato de a justificativa de preço se basear exclusivamente no § 4º do Art. 23 da Lei 14.133/21 (notas fiscais de vendas anteriores do próprio fornecedor). O exame afirma que a Administração não demonstrou a impossibilidade de usar outros parâmetros de pesquisa de mercado (como preços de soluções similares).

• Justificativa do Município: a defesa confirma a prática e a defende. Alega que, por se tratar de inexigibilidade com fornecedor exclusivo, há "impossibilidade de um comparativo de preços praticados por outros fornecedores". Cita o Art. 23, § 4º como a regra correta para o caso e invoca a doutrina para suportar que basta o contratado comprovar o preço praticado por ele mesmo em outras contratações.

• Análise Técnica: irregularidade não saneada. Do ponto de vista técnico de boas práticas de contratação, a conclusão permanece válida: o município não provou

que o preço de R$ 3,5 milhões era vantajoso para a administração, apenas que era coerente com o que a empresa costuma cobrar, o que restou insuficiente enquanto argumento válido.

Aduz, ao final, que a principal irregularidade que persiste é a inversão lógica na fundamentação da inexigibilidade, configurando "preferência por marca". Que, as boas práticas e a jurisprudência consolidada determinam que a contratação de "sistemas de ensino" deve, em regra, ser feita por licitação (Pregão).

Entende que, a administração deveria descrever suas necessidades pedagógicas (ex.: "material alinhado à BNCC, com foco em matemática e português, que inclua formação de professores e plataforma digital") e permitir que as diversas empresas do ramo (Positivo, COC, FTD, Brasil Cultural, etc.) competissem.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do parecer PAR 7ª PRC – 9720/2025 (pç. 43), opinou pela irregularidade da Inexigibilidade de Licitação 16/2025 (Processo Licitatório 33/2025) e, por consequência, do Contrato Administrativo 85/2025 e pela aplicação de multa aos responsáveis.

Opinou, também, por recomendação ao jurisdicionado para que, em futuras contratações, realize planejamento técnico adequado, com a elaboração de estudo técnico preliminar consistente e devidamente motivado; que observe os parâmetros de pesquisa e justificativa de preços previstos no art. 23, §1º, I a V, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei 14.133/2021), inclusive nas hipóteses de exclusividade, utilize os referenciais cabíveis ou, se inviável, apresente justificativa robusta para a impossibilidade de sua aplicação. E, que adote o procedimento licitatório como regra, recorrendo à contratação direta apenas quando efetivamente demonstrada, de forma prévia e documental, a inviabilidade de competição.

Vieram-me os autos conclusos para voto.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

Observadas as disposições legais e regimentais, a análise de mérito recai sobre o exame e julgamento do procedimento de Inexigibilidade de Licitação 16/2025 (Processo Licitatório 33/2025), instaurado pela Prefeitura Municipal de Ribas do Rio Pardo, diante das falhas apontadas pela equipe técnica da DFE e abarcadas pelo parecer do MPC, aos quais me filio.

De início, destaco a principal conclusão, de que persiste a irregularidade quanto à inversão lógica no procedimento de inexigibilidade de licitação, configurando "preferência por marca", pois, as boas práticas na administração pública e a jurisprudência consolidada, determinam que a contratação por "sistemas de ensino" deve, em regra, ser feita por licitação, em especial, Pregão.

Note-se, nos termos do art. 74[1] da Lei 14.133/2021, a inexigibilidade é uma exceção, utilizada quando inviável a competição.

Conforme ressaltou o MPC, a contratação de sistemas e materiais de ensino constitui regra geral de licitação, sendo a inexigibilidade medida excepcional, condicionada à demonstração concreta da inviabilidade de competição. Não se comprovou a singularidade do objeto, nem se evidenciou exclusividade apta a afastar o certame, razão pela qual não se encontram presentes os pressupostos legais para a contratação direta.

No caso concreto, o Município de Ribas do Rio Pardo deixou de provar, por meio de robusto estudo técnico preliminar (ETP), a singularidade do objeto. Ou seja, que o produto ou sistema não possui substitutos equivalentes no mercado ou que a metodologia ofertada detenha características tão únicas capazes de justificar a contratação por inexigibilidade. Deixou de comprovar que o problema enfrentado – baixo índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) – possui características que nenhum outro sistema de ensino no mercado, exceto o da Editora Brasil Cultural, poderia resolvê-lo.

Diante disso, a DFEDUCAÇÃO consignou que a defesa apresentada pelo gestor, na verdade, confirma as impropriedades preliminares, de que houve prévia escolha por um conteúdo pedagógico exclusivo, que esse conteúdo tinha um fornecedor exclusivo e essa exclusividade comercial foi usada para justificar a inexigibilidade de licitação. A justificativa baseada no sucesso do material em outros municípios, presta-se para a boa escolha, mas não é uma justificativa para a singularidade.

A Procuradoria de Contas aduz que o ETP se revela insuficiente, pois, descreve a necessidade de maneira genérica, sem vinculação a critérios objetivos de mensuração dos resultados esperados e razões de escolha da marca. Que, tal deficiência afronta diretamente o art. 18[2] da Lei 14.133/2021, que exige a caracterização precisa da demanda e a demonstração da adequação da solução escolhida às necessidades administrativas.

Também, se mostra deficiente a justificativa para o não parcelamento do objeto, uma vez que não demonstrada a inviabilidade de adquirir componentes separadamente, como cadernos e agendas, por exemplo. A Administração limitou-se a registrar a suposta inviabilidade de divisão, sem apresentar análise técnica que demonstrasse prejuízo à economicidade, comprometer a padronização ou inviabilizar a execução. A ausência dessa motivação contraria o dever de buscar a ampliação da competitividade e impede o controle de proporcionalidade exigido no planejamento da contratação.

De outro ponto, no que cinge aos parâmetros para análise de preços, considerando a contratação junto a fornecedor exclusivo, a administração municipal apresentou notas fiscais emitidas pelo mesmo fornecedor em contratações pretéritas. Embora descartando a coleta de múltiplas cotações, demonstrou que os preços praticados não destoam daqueles usualmente ofertados.

Nesse contexto, ainda que o procedimento não observe a determinação do art.

---

[1] Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)

[2] Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações 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: (...)

23[3] da Lei 14.133/2021, revela que não houve sobrepreço ou cobrança acima do padrão habitual.

Tal falha, não caracteriza irregularidade material da despesa, mas sim deficiência formal da motivação administrativa. A Administração deveria ter complementado a análise com outros referenciais admitidos pela norma ou, na impossibilidade de sua utilização, ter apresentado justificativa robusta e tecnicamente fundamentada para tanto.

Nesse sentido, cumpre alertar ao gestor para que, nas futuras contratações diretas com fundamento em exclusividade, observe rigorosamente os demais parâmetros de aferição previstos no art. 23, §1º, I a V[4], da Lei 14.133/2021, ou exponha, de forma circunstanciada, as razões técnicas e fáticas que inviabilizem sua aplicação, de modo a conferir plena transparência e motivação ao ato.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com arrimo no artigo 4º, III, "b", do Regimento Interno do Tribunal de Contas de MS (RITCE/MS), acompanhando o entendimento da DFEDUCAÇÃO e do MPC, **voto**:

I – Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento de Inexigibilidade de Licitação 16/2025, realizado pelo Município de Ribas do Rio Pardo, nos termos do art. 121, inciso I, alínea a, do RITCE-MS c/c o art. 59, inciso III, da Lei Complementar Estadual 160, de 2 de janeiro de 2012 (LCE 160/2012);

II – Pela aplicação de **MULTA,** correspondente ao valor de 100 UFERMS, ao Secretário Municipal de Educação, José Renato Moura Collis (CPF 711.700.221-20), por infração à norma legal, com base no art. 21, X, art. 42 I e IX, art. 44, I, c/c art. 45, I, e art. 61, III, todos da LCE 160/2012;

III – Pela concessão do **PRAZO** de 45 dias úteis, para que o responsável nominado no "inciso II" supra, efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, e, no mesmo prazo, faça sua comprovação nos autos, conforme o

---

[3] Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

[4] Art. 23 (...)

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

estabelecido pelos arts. 78 e 83, ambos da LCE 160/2012, sob pena de cobrança executiva;

IV – **DETERMINAR** à Coordenadoria de Atividade Processuais que, após o trânsito em julgado da decisão, proceda conforme dispõe o § 4º do art. 187, do RITCE/MS;

IV – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da LCE 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação, pela aplicação de multa ao Secretário Municipal de Educação e determinação a Coordenadoria de Atividade Processuais.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel e o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Presente o Exmo. Sr. Procurador de Contas Substituto Bryan Lucas Reichert Palmeira.

Campo Grande, 1º de abril de 2026.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

KBV / MRMAM