DECISÃO SINGULAR INTERLOCUTÓRIA DSI - G.ICN - 77/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/3040/2025
PROTOCOLO	: 2798224
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPA
JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A)	: ITAMAR BILIBIO
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS (ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

TRAMITAÇÃO PRIORITÁRIA

MEDIDA CAUTELAR

Tratam os autos da análise do Controle Prévio em relação ao procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 014/2025, realizado pelo Município de Laguna Carapã/MS, cujo objeto a aquisição de veículos leves, médios, minivan, van e ambulâncias, no valor estimado de R$ 2.113.265,00 (dois milhões, cento e treze mil, duzentos e sessenta cinco reais).

Verifica-se que a Sessão Pública do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 20/2025 está marcada para o dia 17 de julho de 2025, às 09h (horário oficial de Brasília/DF), na plataforma “BLL Compras”.

A Divisão de Fiscalização de Saúde, mediante a análise ANA - DFSAÚDE - 5042/2025 (fl. 261), verificou as seguintes inconsistências:

Item	Situação encontrada:	Critério:	Evidência:
2.2.1	Ausência de estimativa dos custos do sistema de monitoramento	Art. 18, inciso IV da Lei n.14.133/2021, do art. 8º, inciso VI do Decreto Municipal n. 145/2023 e do art.7° do Decreto Municipal n. 39/2024	ETP (peça 6) e justificativa de preços (fls. 248-250)
2.2.2	Ausência de amplitude para formação da cesta de preços aceitável	Art. 18, §1º, Incisos V e VI, do art. 23, § 1°, IV, ambos da Lei n.14.133/2021	Fls. 46-48 e fl. 127
2.2.3	Ausência de justificativas para especificações – prejuízo ao caráter competitivo da licitação	Art. 5° da Lei n.14.133/2021 e do art. 8º do Decreto Municipal n. 145/2023	ETP (f.23) e o TR (f.147)
2.2.4	Ausência de posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina	§1° do art. 18 da Lei 14.133/2021, bem como do art. 8º, inciso XIII do Decreto Municipal n. 145/2023	Fl. 55
2.2.5	Previsão incompleta no PCA e ausência de informações obrigatórias	Art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e do art. 4º do Decreto Municipal n.145/2023	Fl. 33

Pois bem. Inicialmente, em análise ao estudo técnico preliminar (ETP), verifica-se que inobstante a contratação de veículos para Secretaria de Assistência

Social não estar prevista no plano de contratações anual (PCA), houve a sua autorização expressa via despacho do Prefeito Municipal (fl. 65).

Ocorre que os documentos acostados aos autos deste processo de controle prévio não atestam se houve a inclusão da contratação pública relativa à Secretaria de Assistência Social no PCA.

Por sua vez, a Lei 14.133/2021 determina que a fase preparatória do procedimento licitatório deve compatibilizar-se com o PCA:

> 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: (...).

Além disso, o Decreto Municipal n. 145/2023, que dispõe sobre a elaboração do estudo técnico preliminar para aquisição de bens no âmbito do Poder Executivo do Município de Laguna Carapã/MS, estabelece que o ETP deve estar alinhado com o PCA:

> Art. 4º. O Estudo Técnico Preliminar – ETP deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual, além de outros instrumentos de planejamento da Administração.

Por outro lado, na descrição dos objetos a serem licitados, observa-se que houve a previsão de contratação de sistema de monitoramento de veículos, a exemplo do item 4 (fls. 37/38):

> (...) Sistema de monitoramento de veículo, com licença de uso para controle de pátio e monitoramento de veículos, permitindo a gestão das informações de entrada e saída dos veículos no pátio desta prefeitura e demais secretarias; o sistema deve ser 100% web e deve possuir controle de acesso através de perfil de usuários para acesso aos módulos e funcionalidades; o sistema deve armazenar as informações do veículo como chassis, placa, cor, modelo, condutor e localização para consulta sempre que necessário; o sistema deve permitir o monitoramento, localização e acesso às informações do veículo online, pela internet, 24 horas por dia, 7 dias por semana em tempo real; deve efetuar o rastreamento do veículo via módulo GPS, com fornecimento do equipamento com chip de dados ativado, instalado no veículo e funcionando plenamente, devendo ser compacto e sigiloso, possuir bateria própria, possuir antena interna; o sistema deve permitir o cadastro e a identificação do condutor do veículo, e o seu histórico de movimentações (entradas e saídas); deve permitir o cadastro dos condutores com a validade da sua carteira de habilitação; deve possibilitar a identificação de status de devolução dos veículos de forma centralizada, permitindo que o gestor da frota consiga visualizar se todos os veículos foram

efetivamente devolvidos ao final do expediente; (...).

Infere-se, então, que o sistema de monitoramento de veículos é parte integrante do objeto a ser contratado, de modo que deveria constar da estimativa dos custos referentes a sua instalação, o que não ocorreu no caso em comento, infringido, portanto, as disposições da Nova Lei de Licitações:

> 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:
>
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
>
> (...)
>
> IV - **o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação**.
>
> (...)
>
> § 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:
>
> (...) VI - **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação**.

Em sentido semelhante é o disposto no Decreto Municipal n. 145/2023:

> Art. 8º A formalização do ETP deverá observar também os princípios regentes da contratação pública e inserir todas as justificativas da necessidade das imposições que possam eventualmente restringir à concorrência, bem como de procedimentos não ordinários, que só poderão ser adotados a partir de materialização da devida motivação, e ainda com base no Plano de Contratação Anual, sempre que elaborado, devendo ser registrados os seguintes elementos no ETP:
>
> (...)
>
> VI - **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação**.

Ademais, de acordo com o estudo técnico preliminar (fls. 46 a 48), constata-se que a pesquisa de preços foi baseada apenas no valor de um único fornecedor direito. Já no tocante à justificativa de preços (fl. 127) nota-se que foram realizadas três cotações com potenciais fornecedores.

À vista disso, as inconsistências acima descritas evidenciam que a estimativa do valor da contratação não evidenciou a ampla pesquisa de mercados, em infringência aos artigos 18 e 23 da Nova Lei de Licitações:

> 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:
>
> 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:
>
> V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
>
> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
>
> 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.
>
> § 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.

Ressalta-se, assim, que a não realização de ampla pesquisa de mercado ou a não observância dos preços correntes de mercado resultará em ato irregular sujeitando o responsável a sanções legais, como já decidiu esta Corte de Contas em caso semelhante:

> RECURSO ORDINÁRIO. DECISÃO SINGULAR. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADE. MULTA. NÃO REALIZAÇÃO DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO. PREÇOS SUPERIORES À MÉDIA OBTIDA POR OUTROS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE LEVANTAMENTO ADEQUADO DOS VALORES PRATICADOS. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA. DESPROVIMENTO. 1. **Mantém-se a irregularidade do procedimento licitatório e da formalização da ata de registro de preços, bem como a multa aplicada ao recorrente pela inadequada pesquisa de mercado, uma vez que a falta de levantamento adequado dos valores praticados afronta os princípios da economicidade e da eficiência**. Afasta-se a alegação de inflação de custos pela pandemia diante da realização de comparação de preços dentro do mesmo período. 2. Desprovimento do recurso ordinário. (TC/8531/2020/001, Acórdão AC00 - 471/2025, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Jerson Domingos, j. em 16/04/2025).

Percebe-se, ainda, que a equipe técnica apontou a inexistência da declaração de viabilidade da contratação no ETP (fl. 258):

> A redação do §1° do art. 18 da Lei 14.133/2021 estabelece que o estudo técnico preliminar deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.
>
> Verifica-se, contudo, que o ETP não contém declaração da viabilidade da contratação, mas tão somente sobre a sua necessidade. (...)

Assim sendo, ausência de posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina desobedeceu a previsão do art. 18 da Nova Lei de Licitações:

> 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:
>
> 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:
>
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

Por derradeiro, identifica-se que tanto o estudo técnico preliminar quanto o termo de referência exigiriam como requisito obrigatório que o veículo a ser adquirido possua motor com cilindrada mínima de 2.8 litros, com motor de combustão a diesel, sem a devida justificativa técnica expressa e fundamentada, o que prejudicaria o caráter competitivo do certame segundo a unidade técnica (fls. 257/258):

> Verifica-se que o ETP (f.23) e o TR (f.147) em exame estabelecem como requisito obrigatório que o veículo a ser adquirido possua motor com cilindrada mínima de 2.8 litros, a diesel.
>
> Contudo, a exigência de modelo ou cilindrada específica de motor, sem a devida justificativa técnica expressa e fundamentada, caracteriza impropriedade, por afrontar os princípios da isonomia, da competitividade e da vinculação às especificações essenciais ao objeto, previstos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.
>
> Qualquer especificação técnica que possa restringir a competitividade deve estar devidamente motivada, com base em critérios objetivos relacionados ao desempenho, à funcionalidade ou à adequação do objeto ao interesse público.
>
> A exigência de motor 2.8, se não acompanhada de análise técnica que demonstre sua imprescindibilidade, pode ensejar restrição indevida à competição, direcionamento do certame ou sobrepreço.
>
> Nota-se, portanto, a desobediência às prescrições do art. 5° da Lei n.14.133/2021 e do art. 8º do Decreto Municipal n. 145/2023,

> o qual prevê que "a formalização do ETP deverá observar também os princípios regentes da contratação pública e inserir todas as justificativas da necessidade das imposições que possam eventualmente restringir à concorrência(..)".

Considera-se, portanto, que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo do planejamento preliminar da contratação pública, consoante dispõe o art. 6° da Lei n. 14.133/2021:

> XX - estudo técnico preliminar: **documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução** e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Por esse motivo, a elaboração de um estudo técnico preliminar insuficiente macula o sucesso da futura contratação pública, podendo resultar em ato irregular, como entende este Tribunal:

> (...) 1. O Estudo Técnico Preliminar-ETP busca mitigar os riscos de desperdícios oriundos da ineficiência e fraude na gestão da licitação, sendo sua elaboração dever cogente imposto à Administração Pública. As contratações de obras e serviços devem ser precedidas da elaboração de Projeto Básico-PB (arts. 6º, IX, e 7° da Lei 8.666/1993). 2. **O planejamento, incluindo os parâmetros utilizados para o cálculo do quantitativo per capita dos itens licitados, deve estar claro e explicito no Estudo Técnico Preliminar, promovendo uma contratação objetiva e evitando gasto desnecessário de recurso público**. (...) (TC/13917/2021, Rel. Cons. Subs. Célio Lima de Oliveira, j. 08/02/2023).

Isto posto, pelo que foi demostrado alhures, para preservar a lisura da licitação e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública e a isonomia do certame, nesta fase processual a medida mais adequada ao caso é decretar a suspensão do certame, oportunizando a correção do edital e demais documentos, assim como instalar o devido contraditório.

Ante o exposto, pelo poder geral de cautela, ***CONCEDO A LIMINAR***, com fulcro nos artigos 56 e 57, I da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o art. 152 do Regimento Interno do TCE/MS, nas seguintes condições:

a) determinar que a Administração Pública Municipal adote providências *imediatas, a partir do recebimento da intimação,* no sentido de decretar a **SUSPENSÃO**, **no estado em que se encontra**, do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 014/2025, realizado pelo Município de Laguna Carapã/MS, **devendo a autoridade**

responsável abster-se do ato de homologação e atos decorrentes desta licitação, em razão das impropriedades apresentadas, até ulterior manifestação desta Corte Fiscal, fixando multa de 300 (trezentas) UFERMS, em caso de descumprimento da decisão, nos termos do art. 44, I e art. 45, I, da LC n. 160/12;

b) faculta-se ao responsável a tomada das correções necessárias com vista ao restabelecimento da licitação, republicando-se o Edital, com a consequente reabertura do prazo legal para a realização da sessão e apresentação das propostas;

c) determinar que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, o responsável encaminhe a documentação referente às providências para a correção do edital, reabertura da licitação, ou, ainda, remessa do comprovante de anulação definitiva, caso seja esse o caminho trilhado;

d) no mesmo prazo, manifeste-se a autoridade sobre o conteúdo da matéria ventilada no *decisum*, bem como na análise técnica (fls. 129/134), além de tudo o mais que entender pertinente para uma ampla averiguação do feito;

e) dada a urgência da medida cautelar, intime-se o responsável por **ligação telefônica**, correio eletrônico e/ou mensagem eletrônica de texto, nos termos do art. 50, § 1º, III, § 6º da LC n. 160/2012, para que tome conhecimento imediato das determinações e comprove o seu cumprimento;

f) a intimação será efetuada via Unidade de Serviço Cartorial, que certificará o prazo e o cumprimento da comunicação sobre o teor desta decisão liminar;

g) publique-se esta decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MS; e

h) cumprida as providências acima e após o retorno do processo em tela, voltem-me para ulteriores deliberações, em caráter prioritário, segundo dispõe o art. 149, § 3º, II, do RITCE/MS.

Campo Grande/MS, 15 de julho de 2025.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
Conselheira Substituta
(ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)