Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 447/2026

PROCESSO TC/MS	:	TC/2824/2026
PROTOCOLO	:	2867284
TIPO DE PROCESSO	:	CONTROLE PRÉVIO
ÓRGÃO	:	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO CENTRAL DE MS
JURISDICIONADA	:	ADRIANE BARBOSA NOGUEIRA LOPES
VALOR ESTIMADO	:	R$ 3.696.300,00
CONTROLADORAS	:	RODINEIA MORAES DA SILVA; ROSELY LACERDA MIYADI.
RELATOR	:	CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: CONTROLE PRÉVIO. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE ÓLEO DIESEL S500 E DIESEL S10 PARA O FUNCIONAMENTO DA USINA DE ASFALTO DO CONSÓRCIO. IRREGULARIDADES NA FASE PREPARATÓRIA. ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS. MEMÓRIA DE CÁLCULO INSUFICIENTE. ALTERAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO SEM MOTIVAÇÃO. VÍCIOS SANÁVEIS. AUSÊNCIA DE COTA RESERVADA PARA ME/EPP. ILEGALIDADE INSANÁVEL. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. ANULAÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

1. Mostra-se insuficiente a memória de cálculo desacompanhada dos documentos de suporte e das informações adicionais sobre os critérios utilizados para a definição dos quantitativos estimados, o que fragiliza a comprovação de que estes refletem a real necessidade da Administração, em desconformidade com o art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021.

2. A alteração do critério de julgamento definido na fase de planejamento, sem apresentar motivação, compromete a coerência entre os atos da fase preparatória e o dever de planejamento previsto no art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

3. A ausência de previsão de cota reservada de até 25% do objeto para microempresas e empresas de pequeno porte em aquisição de bem divisível, desacompanhada de justificativa que demonstre o enquadramento em hipótese excepcional de afastamento, afronta os arts. 48, III, e 49 da LC n. 123/2006 e o art. 4º da Lei n. 14.133/2021. Sua preterição constitui irregularidade insanável, por interferir diretamente na disputa competitiva e no universo de licitantes, não podendo ser corrigida sem alteração do edital e reabertura da fase externa, o que impõe a anulação do certame, nos termos do art. 71, III e § 1º, da Lei n. 14.133/2021.

4. A ausência de realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços ou de justificativa para sua dispensa configura desconformidade com o art. 86, § 1º, da Lei n. 14.133/202 e o art. 8º, § 2º, da Resolução n. 02/2026 do CENTRAL-MS, que admite somente quando o órgão gerenciador for o único contratante.

5. Manutenção da medida cautelar e consequente anulação do procedimento licitatório. Determinação ao gestor para comprovar a respectiva anulação no prazo fixado, sob pena de multa. Recomendação para maior rigor no cumprimento das normas vigentes.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 21 a 24 de setembro de 2026, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **manter a**

medida cautelar e consequente, **anulação** do Procedimento Licitatório na modalidade Pregão Eletrônico n. 006/2026", realizado pelo "Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região Central de Mato Grosso do Sul – Central/MS, em virtude das irregularidades verificadas; **determinar** à gestora do Consórcio Central-MS, Sra. **Adriane Barbosa Nogueira Lopes**, que proceda à **comprovação** nos autos da respectiva anulação do processo licitatório Pregão Eletrônico n. 006/2026, Processo Administrativo Nº 007/2026, com o devido encaminhamento ao Tribunal de Contas da cópia do ato de cumprimento e de sua publicação, no prazo de **5 (cinco) dias úteis,** a contar da ciência da decisão, sob pena de multa de 300 (trezentos) UFERMS, em função do descumprimento; expedir **recomendação,** aos gestores e a quem venha substitui-los, por maior rigor no cumprimento das normas vigentes, de maneira que não mais ocorram falhas da natureza apontada nesse julgamento, sob pena de, no caso de reincidência, seja imposta sanções, nos termos do art. 185, IV, “b”, da Resolução nº 98/2018; e **intimar** do resultado deste julgamento os interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande/MS, 24 de setembro de 2026.

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Tratam os autos de Controle Prévio do procedimento licitatório na modalidade do Pregão Eletrônico n. 006/2026, Processo Administrativo Nº 007/2026, realizado pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região Central de Mato Grosso do Sul – Central/MS, tendo por objeto o registro de preços para aquisição futura e parcelada de óleo diesel s500 e diesel s10 para o funcionamento da usina de asfalto do Consórcio, no valor estimado em R$ R$ 3.696.300,00 (três milhões, seiscentos e noventa e seis mil e trezentos reais)[1].

A Divisão de Fiscalização de Licitações Contratações e Parcerias, no exame prévio do certame público (peça 13)[2], verificou:

ITEM	SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIOS	EVIDÊNCIA
3.2.1	Ausência de documentos que dão suporte à estimativa de consumo (memória de cálculo)	Art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021	ETP, item 2.3 (f. 30-31); DFD (f. 21-23)
3.2.2	Ausência de motivação para alteração do critério de julgamento definido na fase de planejamento	Art. 18, VIII e Art. 5º, caput, da Lei n. 14.133/2021	Relatório ANP (f. 16); TR (f. 72); Edital, itens 1 e 7.1 (f. 80 e 87)
3.2.3	Ausência de justificativa para a não adoção de cota reservada para ME/EPP em aquisição de bem divisível	Arts. 48, III, e 49 da Lei Complementar n. 123/2006 c/c art. 4º da Lei n. 14.133/2021	Edital, item 2.4 (f. 83); Termo de Referência
3.2.4	Ausência de justificativa do órgão gerenciador para a não realização do procedimento de intenção de registro de preços (IRP)	Art. 86, caput e § 1º, da Lei n. 14.133/2021; art. 8º, caput e § 2º, da Resolução CENTRAL-MS n. 02/2026	ETP (f. 68); Termo de Referência (f. 151); Edital, item 2.1 (f. 36); ausência de documento de IRP nos autos

A partir disso, concluiu-se indícios de irregularidades e requereu a concessão de medida cautelar, a fim de sustar o andamento da licitação e consequente contratação administrativa, o que foi atendida, por meio da DSI – G.ICN-605/2026, peça nº. 17.

Devidamente intimado, o responsável apresentou resposta à fl. 176 certificando da suspensão do Pregão em comento, no Diário Oficial, fls. 177.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer PAR - 5ª PRC - 4652/2026, peça 32, opinou pela confirmação da medida cautelar, aplicação de multa em face das infrações cometidas, e, por fim, anulação do certame ante as irregularidades apontadas.

É o relatório.

Passo ao VOTO.

[1] Edital anexo a peça n. 8.
[2] Divisão de Fiscalização - ANÁLISE ANA - DFCONTRATAÇÕES - 4836/2026 fixada a peça n. 13.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Preliminarmente, considerando que os valores estipulados para a contratação em análise envolvem valores superiores a sete mil UFERMS, o julgamento desta contratação caberá a Colenda Câmara, nos termos do art. 14, II, “a” do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018.

Vieram os autos a esta relatoria para a apreciação da licitude do Pregão Eletrônico n. 006/2026, Processo Administrativo Nº 007/2026, tendo por objeto o registro de preços para aquisição futura e parcelada de óleo diesel s500 e diesel s10 para o funcionamento da usina de asfalto do Consórcio, nos termos do art. 154 da Resolução nº 98/2018 do TCE/MS.

Extrai-se das análises do corpo técnico as seguintes irregularidades:

I. Ausência de documentos que dão suporte à estimativa de consumo (memória de cálculo)

A estimativa de quantitativos é requisito fundamental para o planejamento da contratação, devendo refletir a real necessidade da Administração com base em dados concretos. O artigo 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021 determina que o estudo técnico preliminar deve conter as estimativas das quantidades acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte.

Analisando os autos, verifica-se no Estudo Técnico Preliminar (ETP, item 2.3, f. 30-31) que a equipe estimou o consumo de 270.000 litros de Diesel S500 e 270.000 litros de Diesel S10, totalizando 540.000 litros. Como justificativa, o ETP apresenta a seguinte afirmação: "A memória de cálculo adotada considera o somatório dos quantitativos necessários para cada tipo de combustível, resultando em 270.000 litros de óleo diesel S500 + 270.000 litros de óleo diesel S10".

Todavia, no Documento de Formalização da Demanda (DFD, f. 21-23), não foram identificadas informações adicionais que evidenciem os critérios utilizados para a definição desses quantitativos. Não há, nesse documento, referência a histórico de consumo, quantidade de máquinas ou veículos em operação, consumo médio, estimativa de produção da usina de asfalto ou outros parâmetros que permitam compreender a metodologia empregada para a estimativa da demanda.

Assim, como estes elementos não constam nos autos que instruem o processo, a memória de cálculo mostra-se **insuficientemente demonstrada**, fragilizando a comprovação de que os quantitativos estimados refletem a necessidade da Administração e dificultando a aferição do adequado dimensionamento da contratação.

II. **Ausência de motivação para alteração do critério de julgamento definido na fase de planejamento**

A fase preparatória da contratação deve assegurar coerência entre os estudos técnicos que fundamentam a solução escolhida e as disposições constantes do instrumento convocatório. Nos termos do art. 18 da Lei n. 14.133/2021, o

planejamento da contratação deve contemplar, entre outros aspectos, a definição da modalidade de licitação, do critério de julgamento e da motivação das condições estabelecidas no edital, de forma a demonstrar que a solução adotada é a mais vantajosa para a Administração.

Analisando os autos, verifica-se que o Relatório de Pesquisa de Preços, em seu item 4.1 (f. 16), registra expressamente que o certame adotará o **critério de julgamento por maior desconto sobre o Preço Referencial da ANP**, consignando que os licitantes ofertariam percentual único de desconto, fixo e irreajustável durante a vigência da Ata de Registro de Preços e/ou do contrato.

> **4.1. Critério para Julgamento da Licitação**
>
> O presente levantamento de preços assume que o certame adotará o critério de julgamento por **MAIOR DESCONTO** sobre o **Preço Referencial ANP**, onde os licitantes ofertarão percentual único de desconto, o qual permanecerá fixo e irreajustável durante toda a vigência da ata de registro de preços e/ou contrato administrativo.

f. 16

O próprio documento técnico justifica essa escolha ao afirmar que a adoção de desconto incidente sobre a tabela dinâmica oficial da ANP é tecnicamente mais adequada diante da elevada volatilidade dos preços dos combustíveis, uma vez que a utilização de preço fixo em mercado sujeito a constantes oscilações poderia ensejar frequentes pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, comprometendo a estabilidade da contratação.

No mesmo sentido, o ETP (f. 47) e o Termo de Referência (f. 72) também preveem a formação do preço com base em **maior desconto sobre o preço referencial da ANP**, evidenciando que essa era a solução concebida durante a fase de planejamento da contratação.

> Considerando a volatilidade do mercado de combustíveis, a forma de julgamento poderá ser estruturada pelo critério de **maior desconto sobre preço referencial oficial**, especialmente quando adotada referência dinâmica baseada em levantamento divulgado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, aplicável ao município de Campo Grande/MS ou à localidade definida no instrumento convocatório. Essa metodologia permite maior transparência na formação dos preços, atualização dos valores conforme o comportamento do mercado e redução do risco de sobrepreço ou de necessidade recorrente de reequilíbrio econômico-financeiro.

ETP - f. 47

> Considerando a volatilidade do mercado de combustíveis, poderá ser adotada metodologia de formação de preço baseada em **maior desconto sobre o Preço Referencial ANP**, hipótese em que o preço final de cada fornecimento será obtido mediante aplicação do percentual de desconto contratado sobre o preço médio oficial de revenda divulgado pela ANP, vigente na data definida no edital ou na ordem de fornecimento. Essa metodologia mostra-se adequada por permitir atualização contínua dos preços referenciais, mitigação de riscos de sobrepreço, redução da necessidade de reequilíbrios contratuais e preservação da vantajosidade da contratação.

TR - f. 72

Entretanto, o Edital do Pregão Eletrônico n. 006/2026 (f. 80-87) estabeleceu que o julgamento das propostas será realizado pelo critério de menor preço unitário por item, considerando o valor por litro de cada combustível.

> **7. DA FASE DE JULGAMENTO**
> **7.1.** O julgamento será realizado pelo critério de **menor preço unitário por item**, considerando o valor por litro de cada combustível, separadamente para o óleo diesel S500 e para o óleo diesel S10, observadas as especificações técnicas, condições de fornecimento, exigências de habilitação e critérios de aceitabilidade previstos neste Edital e no Termo de Referência.
>
> f. 87

Embora a Administração possua discricionariedade para definir o critério de julgamento da licitação, **não foi localizada, nos autos, justificativa técnica ou jurídica que motivasse o afastamento da solução anteriormente recomendada no ETP, no Relatório de Pesquisa de Preços e no Termo de Referência**.

A alteração do critério de julgamento, desacompanhada da correspondente motivação, compromete a coerência entre os documentos que integram a fase preparatória e dificulta demonstrar que a opção constante do edital é de fato a mais adequada para selecionar a proposta mais vantajosa, em conformidade com o dever de planejamento previsto no art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

III. Ausência de justificativa para a não adoção de cota reservada para ME/EPP em aquisição de bem divisível

O art. 48, III, da Lei Complementar n. 123/2006 estabelece que, nas aquisições de bens de natureza divisível, a Administração Pública deverá reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico local, ampliação da competitividade e incentivo às pequenas empresas.

> Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.
>
> (...)
>
> Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:
>
> (...)
>
> III - **deverá** estabelecer, em certames para **aquisição de bens de natureza divisível**, cota de **até 25%** (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de **microempresas e empresas de pequeno porte** (grifos nossos).
>
> Lei 14.133, Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

No caso em exame, trata-se da aquisição de combustível (óleo diesel), produto de natureza **divisível**, cujos valores estimados por item (R$ 1.811.700,00 e R$ 1.884.600,00) superam significativamente o limite previsto para licitações exclusivas destinado às microempresas e empresas de pequeno porte (R$ 80.000,00; art. 48, I, da Lei Complementar n. 123/2006).

Verifica-se que o Edital (item 2.4, f. 83) prevê o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. Todavia, **não foi identificada previsão de reserva de cota de até 25% do objeto, tampouco justificativa para sua não adoção**, seja no Termo de Referência, seja nas regras do Edital.

Cumpre destacar que a reserva de cota prevista no art. 48, III, da Lei Complementar n. 123/2006 não possui caráter absoluto, podendo ser afastada nas hipóteses excepcionais previstas no art. 49 da mesma lei, como, por exemplo, quando a medida não se revelar vantajosa para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto do objeto. Entretanto, **não foi localizada, nos autos, motivação demonstrando o enquadramento da contratação em qualquer das hipóteses excepcionais previstas no referido dispositivo legal.**

Dessa forma, a ausência de previsão da cota reservada, desacompanhada da correspondente fundamentação para sua não aplicação, evidencia deficiência na instrução da fase preparatória da contratação, em desconformidade com os arts. 48, III, e 49 da Lei Complementar n. 123/2006, c/c art. 4º da Lei n. 14.133/2021.

IV. Ausência de justificativa do órgão gerenciador para a não realização do procedimento de intenção de registro de preços (IRP)

Conforme disposto no Estudo Técnico Preliminar (f. 68), no Termo de Referência (f. 151) e no Edital (f. 36), **a contratação será processada pelo Sistema de Registro de Preços (SRP),** nos termos da Lei n. 14.133/2021.

Além da disciplina prevista na Lei n. 14.133/2021, **o procedimento encontra-se regulamentado**, **no âmbito do Consórcio CENTRAL-MS, pela Resolução n. 02/2026**[3], a qual estabelece, **em seu art. 8º**, que o órgão gerenciador deverá, na fase preparatória da licitação, realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), pelo prazo mínimo de oito dias úteis, visando a possibilitar a participação dos municípios consorciados e demais interessados. A própria Resolução prevê, em seu § 2º do art. 8º, que a dispensa desse procedimento somente é admitida quando o CENTRAL-MS for o único contratante.

Contudo, verifica-se nos autos que **não foi localizada a realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP) ou justificativa demonstrando o enquadramento da contratação na hipótese excepcional de dispensa** prevista no art. 8º, § 2º, da Resolução n. 02/2026.

Sabe-se que a Intenção de Registro de Preços (IRP) constitui etapa preliminar do Sistema de Registro de Preços, mediante a qual a Administração divulga sua intenção de realizar licitação para registro de preços, possibilitando que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar da futura ata.

Como a licitação será processada pelo Sistema de Registro de Preços, entende-se que a IRP integra a lógica do procedimento adotado. O art. 86, caput, da Lei n.

[3] https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiIxMDMyMSJ9.pdf - pág. 5

14.133/2021 determina a divulgação da IRP, admitindo sua dispensa, nos termos do § 1º, quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante, hipótese que deve ser devidamente demonstrada nos autos.

Dessa forma, verifica-se desconformidade com a legislação de regência do Sistema de Registro de Preços, visto que **não foi localizada a realização da IRP e também não foi identificada justificativa para sua dispensa**, em descumprimento aos termos do art. 86, § 1º, da Lei n. 14.133/2021 e do art. 8º, § 2º, da Resolução n. 02/2026 do CENTRAL-MS.

Diante dos fatos, acima apresentados, sabe-se que há vícios sanáveis, tais como: a ausência de memória de cálculo, a alteração do critério de julgamento e a falta de justificativa da IRP são falhas formais passíveis de correção sem alteração substancial da proposta (art. 71, I, da Lei n. 14.133/2021).

Todavia, é cristalino que há ilegalidade insanável: a preterição da cota reservada para ME/EPP interfere diretamente na disputa competitiva e no universo de licitantes. Por não poder ser corrigida sem a alteração do edital e reabertura da fase externa, vicia o certame e exige a sua anulação (art. 71, III e § 1º, da Lei n. 14.133/2021).

Além disso, por meio da intimação - USC - 10627/2026 - fl. 166, esta Corte de Contas ofertou à gestora do Consórcio Central-MS a oportunidade prévia de manifestar-se sobre as irregularidades que, à época, motivaram a proposta da equipe técnica pela adoção de medida cautelar paralisando o certame. Naquela ocasião, também fora oportunizado à gestora que, no exercício da autotutela, corrigisse os apontamentos técnicos.

Entretanto, a jurisdicionada por sua vez, manifestou-se fora do prazo, o que gerou revelia, que segundo o CPC, art. 344, gera a presunção relativa (juris tantum) de veracidade dos fatos alegados pela Análise criteriosa ANA - DFCONTRATAÇÕES - 4836/2026, desta Corte.

Conforme visto alhures, nenhum dos apontamentos que antes motivaram o pedido de medida cautelar pela equipe técnica foi sanado. De forma que, diante das irregularidades, dos montantes envolvidos e do potencial danos ao erário, entendo que o procedimento mais adequado, é anulação do certame, a fim de resguarda o interesse público.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento no art. 80, §1º da Resolução nº 98/2018, **VOTO**:

I – Pela manutenção da **MEDIDA CAUTELAR** e consequente, **ANULAÇÃO** do Procedimento Licitatório na modalidade Pregão Eletrônico n. 006/2026", realizado pelo "Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região Central de Mato Grosso do Sul – Central/MS, em virtude das irregularidades verificadas;

II – Pela **DETERMINAÇÃO** à gestora do Consórcio Central-MS, Sra. Adriane Barbosa Nogueira Lopes, para que proceda à comprovação nos autos da respectiva **anulação** do processo licitatório Pregão Eletrônico n. 006/2026, Processo Administrativo Nº 007/2026, com o devido encaminhamento ao Tribunal de Contas da cópia do ato de cumprimento e de sua publicação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a

contar da ciência da decisão, sob pena de multa de 300 (trezentos) UFERMS, em função do descumprimento;

III – Pela **RECOMENDAÇÃO** aos gestores e a quem venha substitui-los, por maior rigor no cumprimento das normas vigentes, de maneira que não mais ocorram falhas da natureza apontada nesse julgamento, sob pena de, no caso de reincidência, seja imposta sanções, nos termos do art. 185, IV, "b", da Resolução nº 98/2018;

IV – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela manutenção da medida cautelar e consequente, anulação do procedimento licitatório, pela determinação à gestora do consórcio e pela recomendação aos gestores e a quem venha substitui-los.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Sérgio de Paula.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Sérgio de Paula.

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

Campo Grande/MS, 24 de setembro de 2026.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**

Relator

MSS / VAB