



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

PROCESSO TCM Nº 12273e26 – DENÚNCIA COM PEDIDO LIMINAR

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE SANTO

DENUNCIADO: Sra. Silvania Silva Matos (Prefeita)

DENUNCIANTE: JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA

EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2026

RELATOR: Cons. PAULO RANGEL

DECISÃO

Cuida-se os autos de **DENÚNCIA** com pedido **LIMINAR** (cautelar) ofertada pela empresa **SERV TECK FACILITIES LTDA** contra a **Sra. Silvania Silva Matos – Gestora Municipal de Monte Santo**, apontando a existência de supostas irregularidades na licitação sob a modalidade **Pregão Eletrônico nº 017/2026**, tendo como objeto a contratação de empresa para fornecimento de livros didáticos bilíngues de língua inglesa, acompanhados de solução educacional integrada, plataforma digital, aplicativo, conteúdos multimídia, formação docente e suporte técnico, com o valor estimado de R\$ 1.176.006,03, estruturado em **lote único**.

Aponta a denunciante a **aglutinação indevida** de objetos de natureza distintas: livros impressos, plataforma digital, aplicativo, videoaulas, podcasts, flashcards, capacitação docente e suporte técnico pedagógico.

Destacou também que o edital estaria eivado de contradição, na medida em que afirma que não será exigida amostra ou demonstração, porém prevê apresentação de amostras após análise da proposta e habilitação, com possibilidade de desclassificação.

Por fim, aponta que o prazo de dez dias úteis para entrega do objeto de alta complexidade seria desproporcional, e favoreceria indevidamente fornecedores que já possuam estoque pronto, dificultando a participação de empresas.

Finaliza pugnando pela concessão de liminar para determinar a suspensão do certame.

É o que importava brevemente relatar. DECIDO.

Observe, inicialmente, que as **MEDIDAS CAUTELARES** encontram-se previstas na **Resolução TCM nº 1.392/2019 em seu art. 201 e na Resolução TCM nº 1455/2022**, tratando-se de instrumento processual posto à disposição dos interessados quando demonstrada a possibilidade de lesão ao interesse público (em sentido amplo), sendo certo que esta Corte de Contas, por sua função jurisdicional, possui, na estreita via de sua competência, poder geral de cautela para a apreciação e deferimento de pedidos desta natureza, mormente pela aplicação supletiva e subsidiária (**Art. 334 do RITCM**) do Código de Ritos (**Arts. 15, 294 e 297 do CPC**).

E tal atribuição é reconhecida, inclusive, no âmbito do **STF**, que por sua vez firmou posicionamento acerca do cabimento de medidas cautelares nos Tribunais de Contas, de modo a defender a possibilidade da expedição de medidas cautelares, conforme precedente firmado no **MS 24510, (Relatora Min Ellen Grace, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2023, DJ 19-03-2044 PP-00024 EMENT VOL-02144-02 PP00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)**.

Ademais, observa-se da Resolução TCM nº 1.392/2019, a previsão expressa de que:

“Art. 253. No exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios, o Tribunal, de ofício ou por meio de denúncia ou representação, poderá suspendê-los, mediante decisão fundamentada, em qualquer fase, até a data da assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou do serviço, se houver fundado receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito.

Parágrafo único. Aplicam-se à suspensão da licitação, no que couber, as disposições relativas ao exame prévio de ato convocatório e às medidas cautelares estabelecidas neste Regimento.

Portanto, a expedição de medidas cautelares é ato inerente ao exercício das atribuições imputadas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal de 1988, sendo-lhe um instrumento válido, e muitas vezes até mesmo indispensável, **para concretizar a sua atuação**.

Ultrapassada tal premissa, cabe analisar, mesmo que sumariamente, o objeto da medida cautelar posta sob apreciação, o qual, em síntese, indica a existência de irregularidades na consecução de certame licitatório por parte do Município, que seria violador da competitividade e da legislação em torno da matéria.

Pois bem. Os requisitos para a apreciação e deferimento da TUTELA CAUTELAR, permanecem sendo o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, conforme entendimento da doutrina e **positivação posta no Art. 201 do Regimento Interno desta Corte de Contas.**

In casu, em face do acervo probatório colacionado, tenho em análise preliminar da situação em exame, que a pretensão liminar deve ser DEFERIDA, vez que presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora, autorizadores da concessão das medidas cautelares, conforme fundamentado no bojo deste decisório.

Assim, diante da urgência no enfrentamento da matéria, esta Relatoria passa a pontuar a irregularidade identificada sumariamente, a qual, de fato, macula os ditames legais.

No que tange a aglutinação dos itens em lote único, sabe-se que a regra para os procedimentos licitatórios é que a divisibilidade do objeto licitado, em tantas parcelas quanto necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, de modo a garantir o maior número de licitantes, com os melhores preços, nos termos do art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021, bem como o disposto na Súmula nº 247 do TCU.

A regra, portanto, é o fracionamento dos objetos a serem licitados (desde que guardem identidade), garantindo, assim, maior competitividade no certame. Não se discute que a licitação por itens também guarda estreita correlação com o interesse público, devendo ser privilegiada sempre que possível.

Salienta-se que, caso o Gestor opte por realizar o certame, através de lotes, deverá demonstrar que o agrupamento dos itens contribui para a economicidade, sendo imprescindível a motivação no estudo técnico preliminar ou em outro documento técnico.

Volvendo-se ao caso ora analisado, sumariamente, verifica-se que o certame objetou licitar um lote único (Lote 01), objetos de natureza distintas, pertencentes a segmentos de mercado essencialmente diversos, vez que a Administração Municipal exige que a futura contratada forneça simultaneamente:

- Mercado editorial, responsável pela produção, impressão e logística de distribuição de livros didáticos físicos com especificações gráficas rígidas, com capa dura e encadernação em *wire-o* (fls. 202);
- Tecnologia da Informação e Comunicação, vez que o edital demanda a disponibilização de plataforma virtual de aprendizagem e aplicativo de celular compatível com os sistemas Android e IOS, com acessos individualizados e ferramentas de monitoramento digital;
- Serviços de treinamento e capacitação, vez que o item 06 do lote e a cláusula 5.3 do Termo de Referência exigem a execução de formação continuada para doces com carga horária mínima de 120 horas e emissão de certificados, ou seja, trata-se de obrigação de fazer que não se confunde com o fornecimento de bens.

Portanto, resta demonstrado que o lote único engloba itens de **natureza distinta**, forçando a reunião de competências técnicas que raramente se encontram em um único fornecedor especializado, o que, na prática, limita o certame a empresas verticalizadas ou grandes integradoras comerciais, **sem qualquer justificativa técnica para tanto.**

O agrupamento de itens de naturezas tão díspares, sem a demonstração de que a aquisição conjunta é mais econômica ou tecnicamente necessária do que a aquisição parcelada,



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

configura uma restrição indevida e potencialmente prejudicial ao interesse público, maculando, assim, a isonomia e a competitividade do certame.

Cumprer destacar, nos autos não há indicativo da existência no Termo de Referência ou no Estudo Técnico Preliminar qualquer justificativa para reunião de tais itens em lotes específicos.

Tal situação, **pode, de fato caracterizar restrição indevida à competitividade do certame, de modo a macular a isonomia e ainda obstar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que poderá vir a excluir competidores potenciais.**

Logo, patente a irregularidade suscitada na inicial.

Assim, face aos argumentos ora esboçados, **considero que, a prática adotada pelo Gestor restringiu o caráter competitivo do certame**, violando, flagrantemente as disposições contidas na Lei de Licitações.

Cumprer elucidar que os princípios que regem a Licitação, qualquer que seja a sua modalidade, resumem-se nos seguintes preceitos: procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; clareza e precisão do instrumento convocatório; julgamento objetivo; isonomia de tratamento entre os licitantes, adjudicação compulsória ao vencedor.

Dito de outro modo, além de se vincular à Lei em sentido estrito, é vedada a imposição ou elaboração de condições e exigências descabidas ou que frustrem o caráter competitivo das LICITAÇÕES, pelo que, em visita superficial – sem enfrentamento objetivo do mérito a ser descortinado após a formalização do contraditório – entendo que a manutenção do certame, na forma que apresentado pela Denunciante, pode, de fato, ensejar forte risco de lesão ao interesse público.

Verifica-se ainda a existência de contradição interna no edital no que diz respeito a exigência de amostras, vez que, enquanto o item 10.2 do Termo de Referência afirma que não será exigida amostra, o item 10.2.1 estabelece regras para a apresentação obrigatória de amostras após a análise da proposta, com risco de desclassificação. Tal incongruência viola o princípio do julgamento objetivo, além de gerar insegurança jurídica aos licitantes.

Além disso, tendo em vista a complexidade do objeto licitado, o prazo de entrega de 10 dias úteis contraria o dever de planejamento e a proporcionalidade. Para um objeto que demanda customização editorial, suporte pedagógico e integração tecnológica, a fixação de prazo tão exíguo sem justificativa técnica que demonstre a urgência ou a viabilidade para o mercado em geral atua como barreira de entrada, em desacordo com o art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Com isso, entendo prudente e necessário – até para que se evitem prejuízos ao erário a **IMEDIATA SUSTAÇÃO DO CERTAME – Pregão Eletrônico nº 017/2026**, resultando patente o perigo de dano resultante da situação descrita nestes autos e **que serão melhor explorados quando do julgamento do mérito da presente Denúncia.**

Ademais, tenho irrefutável a presença do *fumus boni iuris*, dada a proteção cogente do interesse público e do erário, a reclamar a adoção de medidas acautelatórias sempre que se demonstre a possível lesão ou ameaça de lesão iminente em prejuízo da Administração Pública.

O *periculum in mora*, por sua vez, corresponde à possibilidade de vir a Administração Pública firmar um contrato que, posteriormente, poderá sofrer os efeitos de uma eventual nulidade da licitação, em que os prejuízos daí decorrentes certamente serão suportados, em última instância, pela população. Deste modo, entendo que o *periculum in mora*, neste caso, está na



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

possibilidade de que o processo licitatório encontre termo e só possa, posteriormente, ser anulado por inteiro.

Assim, ante os interesses contraditórios postos em debate na análise meritória do pedido, deve prevalecer, pelo menos momentaneamente, um juízo de prudência, a fim de que se obstar a continuação do certame licitatório e o eventual e futuro entabulamento de contrato administrativo.

Forte nestes argumentos e convicto da presença dos requisitos autorizativos da medida (*periculum in mora e fumus boni iuris*), **DEFIRO**, *inaudita altera pars*, a **LIMINAR** requerida para determinar:

a) Que o Denunciado **SUSTE IMEDIATAMENTE o Pregão Eletrônico nº 017/2026, sobrestando, portanto, o andamento do certame até a decisão final a ser proferida pelo Pleno desta Corte em torno do mérito da Denúncia ofertada;**

b) A comunicação **COM URGÊNCIA** à Sra. **Silvania Silva Matos – Gestora Municipal de Monte Santo**, acerca do **deferimento da presente LIMINAR**, para que dela tenha conhecimento e **CUMPRA** de imediato os seus termos, sob pena de caracterização de desobediência à determinação desta Corte de Contas, com a imposição de multa (**Art. 71, IV e parágrafo único c/c o 73, ambos da LC 06/91**), sem prejuízo do oferecimento de representação ao Ministério Público Estadual para apuração de eventuais ilícitos (Art. 90 da Lei 8.666/93 e **art. 10, VIII da Lei 8.429/92**) e da determinação de ressarcimento de prejuízo ao erário;

c) Juntamente com o cumprimento da liminar, **NOTIFIQUE-SE à Sra. Silvania Silva Matos – Gestora Municipal de Monte Santo**, para que apresente a defesa que tiver, querendo, sob pena de revelia (**Art. 6º e 7º, § 2º da Resolução TCM 1225/06**), devendo ser advertido para a tramitação eletrônica dos autos, na forma da Resolução **TCM 1338/15**, encaminhando-se os autos à Presidência para efeito do parágrafo único do art. 6º da citada Resolução (expedição de ofício e Edital), retornando os autos a este Relator;

Objetivando imprimir celeridade e efetividade à determinação, atribuo FORÇA DE MANDADO à presente decisão e autorizo seja efetivada a notificação do Município (excepcionalmente) também por via eletrônica (e-mail) para o endereço do ente público, devendo a SGE e/ou Gabinete providenciar a remessa.

Ciência aos interessados.

Salvador – BA, 29 de abril de 2026.

Paulo Rangel
Conseleiro Relator