

Processo: 1184861
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Otimisa Marketing e Eventos Ltda. – EPP, representada por Leonardo Lacerda Campos
Denunciado: Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha
Responsáveis: Thamiris Aparecida de Paula Silva, Antônio Vicente de Souza
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 11/3/2025

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS. REALIZAÇÃO DE EVENTOS. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. INDÍCIOS DE DEFICIÊNCIA NA ELABORAÇÃO DE ESTUDO PRÉVIO DA REAL DEMANDA. SUPERDIMENSIONAMENTO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS DE TEOR TÉCNICO OU ESTATÍSTICO PARA O QUANTITATIVO ESTIMADO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. IRREGULARIDADES. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

Preenchidos os requisitos legais do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a suspensão dos efeitos da ata de registro de preços é medida que se impõe.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria, na conformidade da Nota de Transcrição, em referendar a decisão monocrática que:

- I) determinou, com fulcro no art. 121 do Regimento Interno deste Tribunal, a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços 04/2025, decorrente do Pregão Eletrônico 04/2025, Processo Licitatório 04/2025, promovido pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha, de modo que não fossem celebrados contratos dela advindos, até que fosse resolvido o mérito da presente denúncia, sob pena de anulação e aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar 102/2008;
- II) determinou a intimação, em caráter de urgência, da Sra. Thamiris Aparecida de Paula Silva, agente da contratação e signatária do edital, do Sr. Antônio Vicente de Souza, Secretário Executivo do consórcio e signatário da Ata de Registro de Preços 04/2025, bem como da empresa denunciante, por meio de seus procuradores, acerca desta decisão;
- III) fixou, na oportunidade, o prazo de 5 (cinco) dias para que os mencionados agentes públicos comprovassem nos autos a adoção da medida ordenada, mediante a publicação do ato de suspensão do certame;
- IV) determinou que os responsáveis pela licitação deveriam, ainda, ser advertidos de que eventual anulação ou revogação do certame devem ser comunicadas a este Tribunal, no

prazo de até 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão respectiva, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica desta Corte;

- V) determinou, após cumprida a determinação encartada na peça 6 ou transcorrido o prazo sem manifestação da parte, o retorno do feito concluso ao Relator.

Votaram o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus. Vencido o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de março de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 11/3/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

REFERENDUM

Trata-se de decisão monocrática por mim proferida, acostada à peça 9 da Denúncia 1184861, nos seguintes termos:

Trata-se de denúncia apresentada pela empresa Otimisa Marketing e Eventos Ltda. – EPP, com pedido de medida cautelar, em face do Processo Licitatório 04/2025, Pregão Eletrônico 04/2025, deflagrado pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha, com vistas ao registro de preços para contratação de serviços de terceiros (pessoa jurídica) para o fornecimento de estruturas e recursos diversos, para realização de eventos tradicionais promovidos pelos municípios que integram o consórcio. A sessão de abertura das propostas foi designada para o dia 10/02/2025, às 9h (p. 48 da peça 1).

Em suma, a denunciante alega a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) ausência de comprovação de publicação da licitação em jornais de grande circulação; (ii) ausência de justificativas que embasem o Estudo Técnico Preliminar – ETP, incluindo exigências excessivas de qualificação técnica; (iii) incompatibilidade na distribuição de itens por lote; (iv) escolha onerosa do sistema eletrônico “Licitar Digital”; (v) ausência de resposta às solicitações de esclarecimentos e impugnações no prazo legal e (vi) quantitativos superestimados, culminando em alegados jogo de planilha e “barriga de aluguel”.

Por essa razão, requer a suspensão cautelar do certame.

A documentação foi recebida como denúncia pelo Conselheiro-Presidente em 05/02/2025 (peça 3) e distribuída à minha relatoria no dia 06/02/2025 (peça 5).

De início, antes de me manifestar acerca do pedido liminar, procedi à intimação da Sra. Thamiris Aparecida de Paula Silva, agente da contratação e signatária do edital, para que apresentasse esclarecimentos acerca dos fatos denunciados e cópia das fases interna e externa do referido processo licitatório, como medida de instrução processual (peça 6).

Em pese o prazo para cumprimento da diligência por mim determinada ainda esteja em curso, recebi em meu gabinete a documentação consubstanciada na peça 10, por meio da qual a empresa denunciante noticia que “a empresa PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda. foi a única empresa ‘habilitada’ no certame em tela”.

Para corroborar o alegado, colaciona aos autos cópia da ata da sessão de lances, aberta em 10/02/2025, com as ofertas, a classificação das propostas e demais trâmites até a homologação.

A denunciante encaminhou, ainda, a “Ata de Registro de Preços 04/2025”, subscrita em 11/02/2025 pelo Secretário do CIM Jequitinhonha e pela licitante vencedora, no valor total de R\$101.717.600,00 (cento e um milhões, setecentos e dezessete mil e seiscentos reais).

Em consulta à plataforma de realização do certame, Licitar Digital⁽¹⁾, constata-se, após leitura da “Ata de Propostas Enviadas” (cópia anexa), que, inicialmente, foram apresentadas propostas por sete licitantes, abaixo elencadas:

Licitante	Situação	Avaliação da Proposta
MVS Digital Ltda.	Inabilitada	Desclassificada: não apresentou atestados compatíveis com o lote cotado; não atendeu aos itens 9.2.2.2.6 e 9.2.2.2.7; capital social não atende ao item 9.3.4.1.1; não atendeu aos

⁽¹⁾ Disponível em: <https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/51861>. Acesso em 26 fev. 2025.

		itens 9.2.2.2.15, 9.2.2.2.16, 9.2.2.2.17, 9.2.2.2.18, 9.2.2.2.19 e 9.2.2.2.20; não apresentou comprovação exigida no item 9.3.4.1.2.
Lok Piramide Ltda.	Inabilitada	Desclassificada: apresentou registro junto ao CRA, porém não apresentou atestado de capacidade técnica, conforme item 9.2.2.2.3; não apresentou declaração da COPASA, conforme item 9.2.2.2.13; apresentou ART do LCAT, mas não apresentou o LCAT; não apresentou seguro coletivo, conforme item 9.2.2.2.19; não atendeu aos itens 9.2.2.3.1 e 9.2.2.3.3.
Sthelar Promoções e Eventos Ltda. – ME	Inabilitada	Desclassificada: não apresentou registro da empresa junto ao CRA; não atendeu ao item 9.2.2.2.4, pois não apresentou vínculo da empresa com os profissionais e nem CAT dos mesmos; certificados NR35/NR10 com assinaturas em datas divergentes; apresentou PGR, mas não apresentou ART; apresentou ART do LCAT, mas não apresentou o LCAT; não apresentou cópia dos certificados conforme item 9.2.2.3.1, apresentou apenas foto das carteirinhas; não apresentou registro junto ao IMA; não apresentou cópia do balanço patrimonial; capital social não atende ao item 9.3.4.1.1; não atendeu ao item 9.3.4.1.2.
SOMAH Comércio e Produção Ltda.	Inabilitada	Desclassificada: não atendeu aos itens: 9.2.2.2.13, 9.2.2.2.16, 9.2.2.2.17, 9.2.2.2.18, 9.2.2.2.19, 9.2.2.3.1, 9.2.2.3.3, 9.3.4.1.1 e 9.4; apresentou certificado Cadastur apenas para prestação de serviços de infraestrutura; não apresentou certidão CNJ; não apresentou certificados profissionais em observância às exigências da NR10/NR35.
PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.	Habilitada	-
MultiMed Produtos Odonto-Médico-Hospitalar Ltda.	Inabilitada	Desclassificada: objeto da empresa não é compatível com o objeto licitado, portando não cumpre os requisitos para habilitação.
LEMARF Comércio e Serviços Ltda.	Inabilitada	Desclassificada: objeto da empresa não é compatível com o objeto licitado, portando não cumpre os requisitos para habilitação.

Conforme se verifica da aba “avaliação da proposta”, acima transcrita, somente uma das licitantes foi habilitada, remanescendo no certame.

Sobreleva dizer, nesse contexto, que cabe à Administração, justificadamente, prever no ato convocatório as exigências jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras **mínimas necessárias** à execução do objeto, sempre levando em conta possibilitar a participação do maior número de interessados, para que haja maior competitividade no certame e se consiga selecionar a proposta mais vantajosa.

A documentação habilitatória se volta à demonstração, pela licitante, de habilidade suficiente (e necessária) ao cumprimento do instrumento convocatório e, por consequência, à correta execução do objeto contratado. É por esse motivo que a Administração não pode negligenciar a devida apresentação de documentos comprobatórios tidos como essenciais a tal aferição, bem como não pode impor restrições desnecessárias à livre competição no procedimento.

Dado o cenário, acrescento, ainda, que é em atenção aos princípios da eficiência e do formalismo moderado que se intenta evitar a inabilitação do licitante sem antes lhe dar a oportunidade de corrigir eventuais falhas em seus documentos de habilitação, desde que essas falhas sejam sanáveis e atestem uma condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame. O que se almeja é evitar a inabilitação prematura das licitantes, lhes oportunizando influir na formação

da proposta mais vantajosa ao ente promotor da licitação.

Dito isso, infere-se da “Ata de Disputa” (em anexo), que aberta a fase de lances foram obtidos os valores a seguir listados:

Lote	Data/Hora Lance	Valor	Licitante
01	10/02/2025 15:56:37	R\$ 7.669.000,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.
02	10/02/2025 15:57:16	R\$ 34.147.100,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.
03	10/02/2025 15:58:00	R\$ 17.100.000,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.
04	10/02/2025 15:58:26	R\$ 4.350.000,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.
05	10/02/2025 15:58:56	R\$ 9.007.000,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.
06	10/02/2025 15:59:17	R\$ 1.595.000,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.
07	10/02/2025 15:59:17	R\$ 1.862.000,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.
08	10/02/2025 15:59:35	R\$ 14.940.000,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.
09	10/02/2025 16:02:32	R\$ 4.400.000,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.
10	10/02/2025 16:05:24	R\$ 6.647.500,00	PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda.

Cotejando a citada Ata (p. 7), é possível verificar, ainda, que em sede de negociação não foi oferecido nenhum desconto por parte da empresa habilitada, alegando já “estar em seu melhor valor”.

O procedimento em análise foi, então, adjudicado à PROJEMINAS Comércio e Serviços Ltda., pelo valor total de **R\$ 101.717.600,00** (cento e um milhões, setecentos e dezessete mil e seiscentos reais), conforme Termo de Adjudicação (anexo).

Com base nisso, passo a tecer mais algumas considerações que reputo necessárias.

Preliminarmente, é cediço que a Lei Federal 14.133/2021 e a jurisprudência deste Tribunal, exemplificadamente as Denúncias 1024376, 1013107 e 1135246, estabelecem como **regra geral** o parcelamento do objeto em itens, com vistas a propiciar a ampla competitividade e o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado. Excepcionalmente, a referida legislação federal permite ao gestor público a possibilidade de não adotar o parcelamento nas hipóteses de:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

No mesmo sentido, manifestou-se o Tribunal de Contas da União – TCU, fixando a tese de que a adjudicação por preço global somente deve ser utilizada quando não houver prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, nos termos da Súmula 247, acompanhado por este Tribunal, por meio da Súmula 114.

Portanto, a realização de licitação por itens ou por lotes é obrigatória, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes.

Significa dizer que, no exercício de sua discricionariedade e balizado pelos limites e previsões legais, incumbe ao gestor determinar de que forma o objeto será decomposto em partes distintas, devendo sempre observar os proveitos operacionais e a economia de escala que decorram de eventual reunião de objetos distintos, mas compatíveis.

No caso dos autos, depreende-se da perquirição do Termo de Referência (p. 40-41), que os vinte municípios consorciados participaram da celebração da Ata de Registro de Preços e que a composição da Ata, por sua vez, se deu em **dez lotes**, assim distribuídos:

- **LOTE 01** – LOCAÇÃO PLACAS DE FECHAMENTO, GRADIL, TENDAS, BARRACAS E SANITÁRIOS QUÍMICOS PARA USO EM EVENTOS
- **LOTE 02** – LOCAÇÃO DE PALCOS E CAMAROTES PARA SHOWS
- **LOTE 03** – LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SONORIZAÇÃO E ILUMINAÇÃO PROFISSIONAL PARA SHOWS
- **LOTE 04** – LOCAÇÃO DE GERADORES DE ENERGIA A DIESEL
- **LOTE 05** – LOCAÇÃO DE ESTRUTURAS DIVERSAS
- **LOTE 06** – LOCAÇÃO RECURSOS PAUTADOS DIVULGAÇÃO SIMULTÂNEA DOS EVENTOS
- **LOTE 07** – SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE VEICULO TIPO TRIO ELETRICO, SOM VOLANTE E OUTROS RECURSOS
- **LOTE 08** – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA DIVERSAS
- **LOTE 09** – SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE RECURSOS DIVERSOS PARA REALIZAÇÃO DE RODEIO E VAQUEJADA
- **LOTE 10** – APRESENTAÇÕES ARTISTICAS

Num juízo inicial, vislumbro que a aglutinação dos itens observou certa consonância dos produtos a serem adquiridos, de forma que a identidade entre os itens que compõem o lote ampara a sua aglutinação.

Não obstante, a Administração deve demonstrar razoável sopesamento entre a promoção da maior competitividade do certame, por meio da subdivisão do objeto, e a manutenção da economia de escala e ganhos logísticos.

Em outras palavras, a licitação de itens pertencentes a mercados diversos oferece maior risco (e probabilidade) de afastar potenciais licitantes e, em consequência, avultar o preço do futuro contrato, que de incitar o atingimento da vantajosidade.

No caso dos autos, infere-se que, consoante trecho extraído da p. 40 do Termo de Referência, que reproduz a justificativa apresentada no Estudo Técnico Preliminar – ETP (em anexo), o consórcio limitou-se a apresentar argumentos genéricos para justificar a contratação em exame, na forma adotada:

Considerando a realização de tradicionais festejos promovidos pelos Municípios que integrante o CIM – JEQUITINHONHA considerando que seguramente a realização de licitação de forma conjunta através do Consorcio CIM – JEQUITINHONHA, resultará na minimização das despesas decorrentes, justifica-se a abertura de processo licitatório, objetivando a seleção de proposta apta a gerar resultado de contratação mais vantajoso, pautando no “registro de preços” para a futura e eventual “contratação de terceiros (pessoa jurídica), para o eventual fornecimento de estruturas e recursos diversos para a realização de tradicionais eventos, a serem promovidos pelos 20 (vinte) Municípios que fazem parte integrante do Consórcio CIM – JEQUITINHONHA [...]”.

Somado a isso, o ETP previu, na Cláusula 7, a descrição dos itens componentes de cada lote, voltados ao atendimento “parcelado e eventual” da demanda dos municípios consorciados, com a fixação respectiva de seus quantitativos.

A título de exemplo, colaciono abaixo alguns dos itens e das quantidades fixadas:

Lote	Item	Descrição	Quantidade (unidades)
01	01	Placas de fechamento de área para evento: com medidas de 2,20 x 2,20 metros. - altura x largura, em metalon, a serem disponibilizadas por conta e risco da adjudicatária/contratada, devidamente instaladas no local do evento.	14.000
02	27	Camarote: montado em estrutura em q-30 de alumínio (box truss) com formato em duas águas, cobertura com lona translúcida, medindo 30mx10m por 6 metros de altura de pé direito com piso compensado naval de no mínimo 20mm e guarda corpo, incluso carpete e escadas de acesso com corrimão, em bom estado de conservação, devidamente montado <i>in loco</i> (local da realização do show), em observância às normas da ABNT, incluso todas despesas decorrentes.	140
03	42	Som profissional de pequeno porte – tipo a: contendo no mínimo 06 caixas de grave com alto falantes de 15 a 12 polegadas por lado, 06 cornetas por lado, 04twiters por lado, 01 processador de efeitos de voz, 01 equalizador,01cdplayer, amplificadores de potência compatível com o citado equipamento. O equipamento deverá disponibilizado <i>in loco</i> , devidamente instalado em observância às normas da ABNT, incluso todas as despesas decorrentes.	400
05	63	Ornamentação de camarim: espelho, 2 jogos de mesas brancas Com 4 cadeiras cada, 01 sofá, 01 micro-ondas, 01 geladeira, 01 tapete.	300
07	68	Jogo de mesa: composto de mesa e com quatro cadeiras de pvc, preferência na cor branca, com entrega <i>in loco</i> , local do evento, incluso todas as despesas decorrentes.	3.000
08	76	Mão de obra de servente/gari: para realização de limpeza geral antes e depois do evento. Incluso despesas com encargos sociais E trabalhistas e demais despesas decorrentes, isentando o ente público de qualquer corresponsabilidade.	1.000
10	83	Apresentação artística (sertanejo). Dupla ou cantor solo estilo sertanejo, com banda completa. Mínimo: bateria, baixo, guitarra, sanfona, teclado, percussão para apresentação com duração mínima de 2 horas.	100

Isto posto, saliento que o detalhamento excessivo e desnecessário do objeto licitado deve ser evitado pela Administração, de modo que quaisquer exigências relativas às especificações ou condições do fornecimento devem ser **técnica e devidamente fundamentadas**, sob pena de arriscar restringir o universo de licitantes e prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa⁽²⁾.

Isso porque, reforço minha concordância com o que preleciona o Acórdão 2407/2006 – Plenário do Tribunal de Contas da União, no sentido de que “a Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação”.

Entendo, nessa esteira, que a estipulação de especificações não usuais pode, no caso, ter ultrapassado o campo de discricionariedade do gestor e, embora não se refiram à indicação expressa de marca ou fabricante, acabam por limitam desarrazoadamente o universo de licitantes, comprometendo a competitividade no certame.

Já no que concerne ao levantamento de demanda e dos custos, registrou o ETP, às p. 22-23, que (sem grifos no original):

⁽²⁾ Posicionamento por mim adotado no bojo da Denúncia 1153407, acolhido pelo Tribunal Pleno em sessão do dia 12/02/2025.

10. LEVANTAMENTO DE PREÇOS

10.1 Considerando a **particularidade dos objetos, não foi encontrada a publicidade de contratos administrativo decorrentes, com o detalhamento do objeto**, conforme descrito nos lotes descritos no subitem 7.1, **recomenda-se que como condicionante na identificação do preço médio para a confecção do termo de referência, que seja perquirido orçamentos o mercado**, dada a previsibilidade no § 1º, inciso IV do artigo 23 da Lei Federal 14.133, de 2021.

[...]

12. MODELO DE GESTÃO DO INSTRUMENTO DE CONTRATAÇÃO

12.2 **Cada Município que manifestar interesse** na celebração de contrato administrativo decorrente da ata de registro de preços celebrada com o Consorcio CIM JEQUITINHONHA, **deverá elaborar o seu respectivo Estudo Técnico Preliminar**.

A esse respeito, impende salientar que a Lei 14.133/2021 instituiu o devido planejamento como um dos princípios básicos norteadores dos procedimentos licitatórios.

Aqui se insere o entendimento recente deste Tribunal⁽³⁾, no qual se firmou que o edital deve conter o quantitativo estimado dos produtos e serviços que se pretende contratar, com base em estudo prévio que indique a **real demanda** da Administração no período de vigência da ata de registro de preços.

Isso se deve ao fato de que a realização de um certame incorre em custos para a entidade promotora, bem como em expectativa de contratação para a empresa vencedora, e, se não há intenção de contratar, a licitação representa um ônus inócuo para ambos.

Frisa-se, nesse passo, acorde com o relator da Denúncia 1167180, que “embora a Administração não seja obrigada a adquirir o quantitativo previsto na ata, as estimativas devem ser bem elaboradas, no intuito de que os fornecedores tenham um suporte mais sólido para a elaboração de suas propostas de preço, que podem levar vantajosidade para a contratação”.

O estudo de demanda é ainda mais importante no caso de licitações compartilhadas, promovidas por consórcios ou associações municipais, que, não raro, abrangem dezenas de Municípios, dos mais variados portes⁽⁴⁾.

Portanto, nesse momento processual, ainda que não seja possível afirmar, categoricamente, que o quantitativo traçado no ETP se trata de flagrante superdimensionamento (sendo possível que existam justificativas de cunho técnico que abonem a quantia dimensionada), entendo que as justificativas deflagradas no âmbito do procedimento licitatório, e disponíveis a este órgão de controle, são insuficientes para justificar o quantitativo estimado, que, ao menos aparentemente, parece extrapolar o que seria a demanda efetiva razoavelmente esperada dos municípios consorciados.

Trago à baila, aqui, as disposições contidas na Lei de Licitações e Contratações Públicas acerca da demonstração do planejamento do procedimento licitatório, notadamente, quando da elaboração do ETP (sem grifos no original):

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

⁽³⁾ Decisão Monocrática proferida na Denúncia 1167180, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, referendada pela Segunda Câmara em sessão do dia 25/06/2024.

⁽⁴⁾ Entendimento por mim exarado no âmbito da Denúncia 1153860, acolhido pela unanimidade do Tribunal Pleno em sessão do dia 28/11/2023, e, recentemente corroborado pelo Conselheiro Agostinho Patrus, quando da concessão da cautelar formulada na Denúncia 1181303, de sua relatoria, referendada pelo Tribunal Pleno em 05/02/2025.

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;

II - **demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual**, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

[...]

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;

[...]

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;

[...]

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, **apresentar as devidas justificativas**.

Por derradeiro, faço uso de ponderação por mim lançada no bojo da Denúncia 1126985, apreciada e acolhida à unanimidade pelo Colegiado da Segunda Câmara em sessão do dia 17/12/2024, no seguinte sentido (sem grifos no original):

[...] conforme vislumbrado em recentes julgados, **os consórcios intermunicipais têm cada vez mais se tornado “balcões de contratação”, promovendo verdadeira instrumentalização do Sistema de Estado de Preços, por vezes com o deliberado superdimensionamento de quantitativos, visando expandir artificialmente os limites para a adesão e beneficiar a fornecedora, em prática referida como “barriga de aluguel”**, conforme destacou o Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão TCU 1668/2021 – Plenário:

A situação descrita acima tem recebido a denominação de “barriga de aluguel”, que é o jargão utilizado para definir a situação em que **se geram atas de registro de preços com quantitativos desnecessários ou superestimados, unicamente com o intuito de favorecer determinado fornecedor**, que tentará posteriormente “comercializar” os itens registrados em outros órgãos e entidades da administração pública para fins de adesões.

Não tenho dúvidas de que o Sistema de Registro de Preços é um instituto extraordinário, pois, se bem utilizado, simplifica, facilita, agiliza e racionaliza as contratações públicas. Serve para suplantar a realização de inúmeras licitações que poderiam, cada uma delas, dar origem a problemas. Ademais, proporciona economia de escala, permite o gerenciamento de bens, lida com questões de estoque de uma forma mais adequada e permite licitar e contratar mesmo quando

não se estabelece uma demanda do órgão adequada.

O SRP foi sendo aperfeiçoado, na minha opinião, pela jurisprudência deste Tribunal, e tudo nasce, primeiramente, de uma dificuldade de se estabelecerem, ainda no âmbito da Lei 8.666/1993, os limites da adesão à ata de registro de preços. Foi assim que surgiram decisões do TCU determinando que o edital dispusesse, claramente, quais os limites quantitativos para os órgãos “caronas”, tanto individual como coletivamente. Surgiram, portanto, decretos que fixaram objetivamente esses limites.

Então, no fundo, a adesão à ata de registro de preços estava suplantando a contratação tradicional. O TCU, teoricamente, identificou a possibilidade de que a “carona” fosse uma espécie de dispensa de licitação, uma discussão antiga que hoje não faz mais tanto sentido.

O que temos visto mais recentemente é uma prática que considero extremamente grave, caracterizada pelo fato de alguns órgãos gerenciadores e participantes estabelecerem quantitativos muito superiores àqueles que serão demandados. Com isso, o limite para adesão passa a ser gigantesco e artificialmente criado, na prática que se intitula “barriga de aluguel” [...] (Acórdão TCU 1668/2021 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. j. em 14/07/2021)

Entendo que a prática em questão deve ser exemplarmente coibida por este tribunal, vez que desvirtua a natureza dos consórcios intermunicipais e do próprio Sistema de Registro de Preços, além de possibilitar essencial monopolização dos serviços e bens adquiridos pela Administração, **com a celebração de ARPs de quantitativos cada vez mais elevados, que podem ser atendidos por um universo progressivamente mais restrito de licitantes.**

À vista de todo o exposto, concluo, **em juízo superficial e urgente**, que o objeto licitado, neste caso, mostra-se demasiado amplo, abrangendo serviços com características próprias, pertencentes a segmentos diversos do mercado e passíveis de contratação individual, não sendo plausível, numa análise preliminar, a motivação apresentada para a contratação conjunta.

Além disso, não vislumbro manifesta vantagem apara a contratação de um único fornecedor. Até porque, não se pode olvidar que **somente uma** das propostas apresentadas atendeu aos requisitos editalícios, sagrando-se vencedora a única licitante participante da fase de lances, conforme elucidado alhures.

Entendo, assim, que as justificativas até o momento apresentadas não fornecem subsídios suficientes para evidenciar que a adoção da excepcionalidade à regra foi, no caso concreto, o que melhor atendeu ao interesse público. Ao contrário, não obstante tenham sido divididos lotes, me parece que o parcelamento do objeto, acorde com as especificidades próprias do bem ou serviço, promoveria um aumento da competitividade, o que, por sua vez, tenderia a conduzir à redução nos preços ofertados.

Em um juízo sumário, sobressai do estudo dos autos, ainda, indícios de deficiência na elaboração de estudo prévio da real demanda, junto aos municípios consorciados, bem como de superdimensionamento e da ausência de justificativas de teor técnico ou estatístico para o quantitativo estimado pelo consórcio para o certame sob exame.

Diante de alegadas irregularidades que podem ter prejudicado a formulação das propostas e, por via de consequência, restringido a competitividade do procedimento licitatório, além do elevado vulto contratual, entendo que se faz necessário, neste momento, o exercício, pelo Tribunal, do seu poder constitucional fiscalizatório, insculpido do art. 71 da Constituição da República, com vistas a proferir decisão cautelar para suspensão do certame em análise.

Desse modo, considerando a homologação da licitação e a ausência de elementos que evidenciem, de antemão, a ampla participação de empresas na licitação em tela, ou ainda, a ocorrência de economia em favor do órgão promotor do certame, **em sede de juízo**

perfunctório, entendo presentes os requisitos do *fumus boni juris e periculum in mora*, razão pela qual **determino**, com fulcro no art. 121 do Regimento Interno deste Tribunal, **a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços 04/2025**, decorrente do Pregão Eletrônico 04/2025, Processo Licitatório 04/2025, promovido pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha, **de modo que não sejam celebrados contratos dela advindos**, até que seja resolvido o mérito da presente denúncia, sob pena de anulação e aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar 102/2008.

À **Secretaria da Primeira Câmara** para que sejam intimados, em caráter de urgência, a Sra. **Thamiris Aparecida de Paula Silva**, agente da contratação e signatária do edital, o Sr. **Antônio Vicente de Souza**, Secretário Executivo do consórcio e signatário da Ata de Registro de Preços 04/2025, bem como a **empresa denunciante**, por meio de seus procuradores, acerca desta decisão, e para que sejam adotadas as medidas necessárias para apreciação imediata desta decisão monocrática pelo Colegiado competente, nos termos do disposto no art. 118, § 1º, do Regimento Interno.

Fixo, na oportunidade, **o prazo de 5 (cinco) dias** para que os mencionados agentes públicos comprovem nos autos a adoção da medida ordenada, mediante a publicação do ato de suspensão do certame.

Os responsáveis pela licitação deverão, ainda, ser advertidos de que eventual anulação ou revogação do certame deverá ser comunicada a este Tribunal, no prazo de até 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão respectiva, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica desta Corte.

Cumprida a determinação encartada na peça 6 ou transcorrido o prazo *in albis*, retorne-me o feito concluso.

Em face do exposto, nos termos do parágrafo único do art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e do § 1º do art. 118 do Regimento Interno, submeto a referida decisão à apreciação da Primeira Câmara.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, eu tive a oportunidade de analisar, embora, também, perfunctoriamente a decisão tomada pelo Conselheiro Telmo Passareli, é importante notar que estamos tratando aqui de uma licitação de R\$101.717.600,00, visando atender umas das regiões mais socialmente deprimida do Estado de Minas Gerais, que é a região do Vale do Jequitinhonha.

Eu tenho para mim que a decisão de suspender uma licitação, ela deve ser considerada uma medida extrema, ou seja, quando não haveria alguma outra possibilidade de nós tomarmos medidas no sentido de, de certa maneira, resguardar a independência da atuação administrativa dos órgãos, né? Por que? Porque nós sabemos que há um custo administrativo extremamente relevante, principalmente diante da complexidade da 14.133, que veio, na minha opinião, mais para atrapalhar do que para ajudar. Existe um custo administrativo altíssimo!

E, se nós formos considerar, pelo menos no que aqui foi colocado, a mim me pareceu um tanto contraditório, quando é colocado na decisão, que teria havido uma ausência de elementos que evidenciam de antemão a ampla participação de empresas.

Eu verifico que sete empresas acorreram ao certame. E podemos considerar que sete empresas capazes de fornecer itens no valor de cento e um milhões...

Eu, particularmente, considero uma quantidade de participantes até razoável. É bem verdade que a maioria delas foi inabilitada, mas, assim, dizer de antemão que não ouve uma ampla participação, a mim me pareceu um tanto quanto contraditória.

E, aqui mais na frente, na hora da fundamentação da medida cautelar, foi dito que não teria havido a ocorrência de economia em favor do órgão promotor do certame. Tudo bem que é um juízo perfunctório, mas a mim me parece que a justificativa para suspendermos seria exatamente o contrário. Nós temos, mesmo que perfunctoriamente, uma ideia de que houve prejuízo. Porque se não nós vamos estar nos substituindo ao gestor público que toma lá as decisões, muitas vezes premido pelas necessidades que os municípios têm de prover a prestação de serviços públicos. Então, a mim me parece que aqui a lógica deveria ser outra. Ora, eu só vou suspender se houver, mesmo que perfunctoriamente, a mínima comprovação de que houve algum prejuízo e não a economia, porque a economia vai se dar exatamente, e nós estamos tratando aqui de uma ata de registro de preços no momento em que estes produtos foram adquiridos.

Então, senhor Presidente, correndo o risco de talvez estar de alguma maneira tendo uma visão talvez um pouco mais pragmática do que fazer licitação, eu não vejo, nesse momento, motivos para que nós suspendamos o processo. A mim me parece que se nós tivéssemos a oportunidade de fazer uma dilação, ou seja, buscar do consórcio mais elementos para que esse fundamento pudesse ser um pouco mais – digamos assim – aquilatado, talvez fosse melhor a decisão.

Eu digo isso porque não raro os Tribunais de Contas têm sido usados como elementos validadores de processos licitatórios fraudulentos. Vou lhes dar uns exemplos extremamente simples: Eu, Prefeito, não tenho interesse de fazer uma nova licitação, sei lá, de recolher resíduos sólidos. É muito simples. Eu lanço um edital qualquer cheio de falhas, o Tribunal suspende porque é o usual, e o Prefeito, que esteja mal-intencionado, diz: – Olha, eu queria muito fazer a licitação, mas o Tribunal não deixa. Então eu vou ter que prorrogar aquele contrato mal feito, mal dimensionado e às vezes até superfaturado, fazendo uma licitação emergencial.

Então, nós temos tido esse cuidado, no sentido de utilizarmos antes até do que a suspensão de processos licitatórios o comando previsto no 71, IX, da Constituição, que diz que o Relator ou o Tribunal, como queira, diante de uma flagrante irregularidade, determine a correção. Não precisa suspender para mandar corrigir. Olha, se eu entendo que esse item está superdimensionado, está com alguma falha, eu Tribunal, ou eu Relator, determino a correção e o processo segue. Por incrível que pareça, senhor Presidente, depois que nós começamos a tomar essa medida já há alguns anos, no âmbito do gabinete, o número de denúncias e representações caiu vertiginosamente, porque nós retiramos do Tribunal esse papel antipático que diz: olha, é o Tribunal que não deixa a gente licitar, a gente quer licitar e não consegue.

Então, desculpando-me por ter me alongado talvez um pouco nessa minha justificativa, eu não referendo a decisão tomada pelo Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

Eu referendo a decisão do Relator.

FICA, PORTANTO, REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA. VENCIDO O CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *