

Processo: 1184841
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Brasil Predial Soluções e Serviços Ltda.
Denunciado: Consórcio Interfederativo de Minas Gerais – Ciminias, representado por Milton Lenharo Filho
Responsáveis: Luiz Cláudio Ferreira, Frederico Ozanan Rangel
Procuradores: Juliana Markendorf Noda, OAB/PR 89.931; Ana Vitória Silva Soares, OAB/MG 217.610; Diego de Araújo Lima, OAB/MG 144.831; Leonardo Silva Quintino, OAB/MG 70.957; Welliton Aparecido Nazário, OAB/MG 205.575
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 12/3/2025

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE GESTÃO. IMPLANTAÇÃO DE MEDIDAS TÉCNICAS, ADMINISTRATIVAS, JURÍDICAS, URBANÍSTICAS, TOPOGRAFIA E GEOPROCESSAMENTO. *FUMUS BONI IURIS*. *PERICULUM IN MORA*. IRREGULARIDADES. MEDIDA CAUTELAR. DESCUMPRIMENTO DE DILIGÊNCIAS. APLICAÇÃO DE MULTA-COERÇÃO. FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS. RENOVAÇÃO DE DILIGÊNCIA.

1. 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.
2. Impõe-se a aplicação de multa coercitiva a agentes públicos que, reiteradamente, descumpriram diligências determinadas pelo relator ou pelo Tribunal, com fundamento no disposto no inciso VI do art. 85 da Lei Complementar 102/2008.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, 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 cautelar dos efeitos da Ata de Registro de Preços 16/2025, decorrente do Pregão Eletrônico 01/2025, Processo Administrativo 01/2025, deflagrado pelo Consórcio Interfederativo de Minas Gerais – CIMINAS, 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) aplicou multa pessoal e individual ao Sr. Luiz Cláudio Ferreira, Pregoeiro e subscritor do Edital, no montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com fundamento no disposto no art. 85, VI, da Lei Complementar 102/2008, constituindo-se, para a cobrança do valor, autos apartados, nos termos dos arts. 240 e 241 do Regimento Interno – Resolução 24/2023;
- III) determinou a intimação, em caráter de urgência, dos Srs. Luiz Cláudio Ferreira, pregoeiro e subscritor do edital, Frederico Ozanan Rangel, Presidente do CIMINAS, bem como da empresa denunciante, por meio de seus procuradores, acerca desta decisão;

- IV) 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;
- V) 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;
- VI) determinou que fosse renovada, por e-mail, a intimação do Sr. Luiz Cláudio Ferreira, ou de quem o houver substituído, para que apresente, no prazo de 5 (cinco) dias, cópia integral das fases interna e externa do referido processo licitatório, sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso, até o limite de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por obstrução ao livre exercício de fiscalização do Tribunal, nos termos do art. 90 da Lei Orgânica;
- VII) determinou, após concluídas as providências cabíveis e constituídos os autos apartados para cobrança da multa, que o processo principal permaneça em Secretaria até o fim do prazo estipulado para cumprimento da diligência;
- VIII) determinou, finalizado o prazo, com ou sem manifestação, o retorno dos autos conclusos ao Relator.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de março de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator
(assinado digitalmente)

NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 12/3/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

REFERENDUM

Trata-se de decisão monocrática proferida à peça 33 do processo em epígrafe, nos seguintes termos:

Trata-se de denúncia apresentada pela empresa Brasil Predial Soluções e Serviços Ltda., com pedido de medida cautelar, em face do Pregão Eletrônico 01/2025, Processo Administrativo 01/2025, deflagrado pelo Consórcio Interfederativo de Minas Gerais – CIMINAS com vistas à contratação de “serviços de gestão através de sistema, por meio de *outsourcing*, para execução de serviços de implantação de medidas técnicas, administrativas, jurídicas, urbanísticas, de topografia e de geoprocessamento, para a execução de levantamentos necessários a projetos de reordenamento social urbano, qualificação urbanística e de estruturas urbanas e de cadastro imobiliário em áreas urbanas ou urbanizadas em atendimento aos municípios consorciados”. A sessão de abertura das propostas foi designada para o dia 22/01/2025, às 8h30.

Em suma, a denunciante alegou a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) concentração de diversos objetos, com características e especificidades distintas (gerenciamento de medidas técnicas, administrativas, jurídicas, urbanísticas, topográficas e de geoprocessamento) em um único lote; (ii) inadequação da modalidade pregão para contratação de serviços especializados; e (iii) habilitação indevida da empresa JAMSE Gestão e Tecnologia Ltda., em razão de irregularidades no atestado de capacidade técnica apresentado.

Diante das irregularidades arguidas, a denunciante requereu a suspensão cautelar do certame.

A documentação foi recebida como denúncia pelo Conselheiro-Presidente no dia 30/01/2025 (peça 15) e distribuída, por dependência, à minha relatoria, em razão de conexão entre a matéria examinada com o objeto do Processo 1182152, também de minha relatoria (peça 17).

Inicialmente, determinei a intimação do Sr. Luiz Cláudio Ferreira, Pregoeiro e signatário do edital, para prestar esclarecimentos e apresentar toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame (peça 18).

Todavia, apesar de devidamente intimado, o gestor responsável não se manifestou, conforme registrado no termo de peça 25, razão pela qual determinei a renovação da diligência, sob pena de multa ao diligenciado (peça 26).

Promovida a nova intimação, foram encaminhados os esclarecimentos de peça 31, não sendo atendida, todavia, a determinação de encaminhamento da documentação relativa ao certame.

Essencialmente, o CIMINAS contestou a alegação de aglutinação de itens distintos sob o mesmo lote, porquanto o objeto do certame não seria a contratação de empresas especializadas para a execução de atividades técnicas, administrativas, jurídicas, urbanísticas, topográficas e de geoprocessamento para a promoção de regularização fundiárias, qualificação urbanística e correlatos. Do contrário, aduziu, a contratação almejada diria respeito tão somente à contratação de empresa intermediadora para o gerenciamento, via sistema, de tais contratações, adotando-se o modelo de quarterização dos serviços (peça 31):

No modelo de contratação de empresa de gerenciamento, o órgão licita a contratação deste tipo de empresa, que através de seu sistema informatizado, credencia as empresas especializadas e faz a gestão de todos os serviços necessários para atendimento da Contratante, através desta rede. Trata-se, portanto, de modelo de quarterização dos serviços através de intermediadora (gerenciadora), amplamente consolidado e utilizado em todo o país em diversos tipos de serviços

e aquisições, tais como aquisição de combustível, manutenção de frotas, aquisição de insumos, manutenção predial, merenda escolar, entre outros.

[...]

Para cada ordem de serviço aberta pela contratante através do sistema fornecido pela gerenciadora, para realizar determinado tipo de serviço, a gerenciadora deverá apresentar a cotação de preços em seu sistema informatizado, realizada pelos seus credenciados de cada área de atuação correspondente. Importa dizer que para cada serviço cotado será oportunizado às empresas integrantes da rede credenciada apresentarem seus valores, executando os serviços àquela que tiver seu orçamento aprovado pelo gestor público.

[...]

Ao lidar com uma única empresa gerenciadora, os riscos relacionados à coordenação entre diferentes partes são minimizados. A empresa de gestão assume a responsabilidade junto aos seus credenciados de Regularização Fundiária por qualquer problema ou atraso que possa surgir ao longo do ciclo da regularização. Perceba-se que uma única empresa de gestão oferece através de sua rede todos os serviços necessários e abrangentes da Regularização Fundiária como um todo, o que resultará em soluções mais eficazes e inovações em benefício dos municípios. Além do que, a cotação de preços entre as credenciadas da gestora, para a realização dos serviços, gerará maior economicidade para a Administração

Ademais, o jurisdicionado defendeu não haver que se falar em inadequação do processamento do certame sob a modalidade licitatória do pregão, vez que o serviço de gerenciamento de contratações através de rede credenciada não se trata de serviço de natureza complexa, que demande excepcional especialização da contratada.

Por fim, defendeu a legalidade da habilitação empresa JAMSE Gestão e Tecnologia Ltda., atual detentora da Ata de Registro de Preços 16/2025, celebrada em decorrência do certame ora examinado. Aduziu, ainda, que, em que pese o atestado de capacidade técnica apresentado pela vencedora dizer respeito ao gerenciamento de frota veicular, haveria plena compatibilidade com os “serviços objetos deste pregão, de gerenciamento de serviços através da quarterização por meio de sistema informatizado, atendendo ao que o edital prevê, dada sua similaridade e compatibilidade” (peça 31).

Antes de proceder ao exame do pedido cautelar, entendo conveniente tecer algumas ponderações acerca da quarterização de serviços da Administração Pública.

Em resumo, a quarterização consiste na contratação de empresa (gerenciadora) para o *outsourcing* do dever de gerenciamento, acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços finais almejados pela Administração, a serem executados através de rede de empresas e prestadores de serviços credenciadas junto à gerenciadora. O principal interesse da Administração, no fim da cadeia, é a execução tempestiva e descomplicada dos serviços que compõem o objeto de quarterização – consideravelmente mais substanciais financeiramente que o serviço de gerenciamento de contratação e de execução, exercido pela gerenciadora.

Nesse sentido, é necessário registrar que as atividades-meio para a satisfação do interesse público e das necessidades administrativas emergentes, tais como o gerenciamento das contratações, o levantamento de preços e a fiscalização da execução de serviços contratados, inserem-se nas atribuições naturais e inerentes da Administração Pública, isto é, tratam-se de atividades que, via de regra, devem ser exercidas pela própria estrutura administrativa do ente jurisdicionado. Todavia, ante o volume e a complexidade logística, a Administração Pública poderá, mediante justificativa concreta e observadas as peculiaridades locais, excepcionalmente adotar o modelo da quarterização, conforme tem sedimentado a jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Dentre outros, são benefícios potenciais da adoção do modelo de quarteirização: (i) a possibilidade de “desestruturação interna” de setores do Poder Público responsáveis pela administração, gerenciamento e logística relativos aos serviços finais almejados, com desoneração da carga de trabalho burocrática e pouco estratégica do corpo funcional do ente; (ii) despersonalização da cadeia de escolhas de fornecedores finais (quarteirizados), o que tende a dirimir favorecimentos pessoais indevidos a determinados prestadores de serviço em detrimento de outros; (iii) ganho negocial e econômico a partir da atuação especializada e presumidamente eficiente da gerenciadora, cujas relações com a esfera privada tendem a produzir maiores vantagens comerciais, especialmente na economia de escala; e (iv) a maior celeridade e desburocratização na contratação de serviços padronizados ou padronizáveis.

Em contrapartida, a quarteirização de serviços também apresenta potenciais adversidades que devem ser ponderadas pela autoridade administrativa antes da seleção deste modelo de contratação.

Exemplo de possível impasse é a dificuldade na determinação do critério de julgamento mais adequado para a seleção das propostas apresentadas pelas empresas gerenciadoras. É que, tal qual verificado no caso do certame ora examinado, em licitações que almejam a contratação de serviços desta natureza, usualmente emprega-se o critério de menor preço (ou maior desconto) relativo à taxa de administração a ser cobrada pela gerenciadora sobre cada serviço solicitado pelo ente público e materialmente executado pelos fornecedores que compõem a rede credenciada vinculada à gerenciadora.

Com efeito, entendo que a menor taxa de administração não necessariamente é o critério mais adequado para a seleção de propostas, vez que elemento de maior relevância prática para os objetivos finais almejados pela administração são os valores a serem efetivamente pagos, por intermédio da gerenciadora, aos prestadores credenciados pelos serviços executados. É como se posicionou este Tribunal no bojo da Consulta 1157390 (sem grifos no original):

[...]

7. Como na “quarteirização” há dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), **deve haver pressupostos de competitividade em ambos, afastando-se a possibilidade de se licitar com fundamento apenas no menor percentual de taxa de administração. Exige-se, desse modo, a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados**, pois assim se viabilizará a obtenção da proposta mais vantajosa em sua integralidade, na medida em que contemplará o objeto contratual como um todo. (Consulta 1157390, Pleno, Rel. Cons. Agostinho Patrus, Sessão de 30/10/2024).

Este entendimento, que diz respeito à quarteirização do serviço de gerenciamento de manutenção e abastecimento de frota veicular, mas que, entendo, é plenamente aplicável ao caso em análise, foi também sumulado por este Tribunal, a saber (sem grifos no original):

SÚMULA 126 TCEMG: Nos procedimentos licitatórios em que for utilizado o sistema de quarteirização para contratação de serviços de manutenção de frota de veículos ou máquinas, tem-se por irregular a adoção da menor taxa de administração como critério de julgamento quando não houver a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, por ensejar prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, também sobreleva do modelo da quarteirização a dificuldade para a aferição da adequação dos preços praticados pelos fornecedores credenciados – efetivos executores dos serviços finais almejados pela Administração – com a realidade mercadológica. É que a relação jurídica traçada entre a empresa gerenciadora e as componentes da rede credenciada trata-se de relação jurídica de direito privado, com relações e previsões contratuais naturalmente alheias ao controle do Poder Público, o que possibilita, por exemplo, o arranjo de preços majorados em

relação aos comumente praticados no nicho de mercado respectivo, com vistas ao ganho financeiro dos particulares em detrimento do interesse público.

Esta dificuldade é comumente mitigada com a adoção de critérios padronizados como referência para a verificação de adequação dos preços praticados, como no caso da adoção de tabelas de preços e de volume de trabalho fornecidas pelas fabricantes de peças automotivas como referencial a ser observado nos casos de gerenciamento de frota veicular.

Todavia, em casos em que a Administração não dispõe de referências sólidas para a aferição da razoabilidade da precificação praticada pela rede credenciada, emerge inafastável necessidade de promover o levantamento e a justificativa de preços para cada um dos serviços solicitados pelo ente público, o que evidentemente minora os ganhos operacionais e de celeridade provenientes da quarterização, potencialmente desabonando própria decisão pela adoção deste instituto, repise-se, excepcional.

Feitas estas ponderações, importa assinalar que o CIMINAS não cuidou de fixar, no instrumento convocatório, parâmetros de preços para os serviços finais pretendidos, não assegurando a competitividade quanto a parcela mais financeiramente relevante relacionada à contratação, que diz respeito justamente aos serviços de “implantação de medidas técnicas, administrativas, jurídicas, urbanísticas, de topografia e de geoprocessamento, para a execução de levantamentos necessários a projetos de reordenamento social urbano, qualificação urbanística e de estruturas urbanas e de cadastro imobiliário em áreas urbanas ou urbanizadas em atendimento aos municípios consorciados”.

Ademais, considerando que os serviços descritos pelo CIMINAS no instrumento convocatório – que são os efetivos objetos da quarterização – aparentemente não se tratam de serviços padronizados, inexistindo tabela de preços ou outro instrumento congênere sólido que permita verificar a adequação e compatibilidade mercadológica dos preços praticados pela rede credenciada, o instrumento convocatório assim estabeleceu (peça 7, p. 58):

3. DA FISCALIZAÇÃO, DO PRAZO, EXECUÇÃO, DO SISTEMA:

3.1. O sistema deverá disponibilizar cotações de 3 (três) estabelecimentos especializados do mesmo ramo, no mínimo. Os serviços somente serão autorizados e pagos após a **comprovação da vantagem do menor preço de cada contratação**, devidamente comprovada mediante pesquisa nesses parâmetros. Em casos excepcionais poderá ser aprovado com menos orçamentos, desde que devidamente justificado.

Como se observa, o consórcio reconheceu não ser possível determinar de antemão a adequação valores a serem cobrados pelas empresas quarterizadas, reputando ser necessária a promoção de levantamento e justificativa de preços relativa a cada qual das contratações, restando presumidamente prejudicadas a vantajosidade na contratação de serviços por intermédio da empresa gerenciadora e a própria justificativa para a adoção do modelo de quarterização.

Ademais, entendo que ausência de fixação de parâmetros para os custos dos serviços a serem executados pela rede credenciada vinculada à gerenciadora sujeita o consórcio, bem como os municípios consorciados e demais entes aderentes à ARP firmada, à prática de sobrepreço nas contratações finais promovidas de forma essencialmente alheia ao ambiente jurídico licitatório, o que pode importar prejuízo aos cofres públicos.

Outro ponto que merece destaque é que o instrumento convocatório estabelece como “valor estimado de contratação sem a taxa de administração” a monta de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões). Todavia, inexistem quaisquer elementos que corroborem o elevado vulto estimado pelo CIMINAS ou que demonstrem a parcela financeira correspondente a cada qual dos serviços quarterizados, não sendo possível aferir a adequação do dimensionamento da demanda efetiva dos municípios consorciados, o que possibilita eventual superdimensionamento – prática recorrentemente observada por esta casa na deflagração de registros de preços por consórcios intermunicipais.

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⁽¹⁾, 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 demanda real 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⁽²⁾.

Portanto, nesse momento processual, ainda que não seja possível afirmar, categoricamente, que o quantitativo traçado se trata de flagrante superdimensionamento (sendo possível que existam justificativas de cunho técnico que abonem a quantia dimensionada), entendo que as justificativas opostas no bojo do procedimento licitatório e disponíveis a este órgão de controle são insuficientes para justificar a monta estimada para as contratações a serem promovidas pelos entes consorciados.

Neste ensejo, reitero 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 Registro 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 suplantir a realização de inúmeras licitações que poderiam, cada uma delas, dar

⁽¹⁾ Decisão Monocrática proferida na Denúncia 1167180, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, referendada pela Segunda Câmara em sessão do dia 25/06/2024.

⁽²⁾ 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.

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.**

Importa assinalar, ainda, outra aparente irregularidade constante do edital e dos respectivos anexos, no que concerne à cobrança de tarifas administrativas pelo CIMINAS de 1% sobre o valor das adesões promovidas à ARP firmada. Nesse sentido dispõe o Anexo II do instrumento convocatório (peça 7, p. 87, sem grifos no original):

9.6. DA COBRANÇA DE TARIFAS ADMINISTRATIVAS

9.6.1. A Lei Federal de nº 11.107 de 06 de abril de 2005, prevê em seu § 2º do Artigo 1º que os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos **pela prestação de serviços ou pelo uso de outorga de bens públicos por eles administrados**, ou mediante autorização específica pelo ente da federação consorciado.

9.6.2. O CIMINAS poderá emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou fornecimento de produtos.

9.6.3. A questão encontra-se regulamentada na Resolução CIMINAS de número 005 02/08/2024, criando a **aplicação de tarifa administrativa denominada TAFRIFA ADMIN- LIC, que incidirá sobre os serviços prestados e voltados para as adesões aos processos licitatórios**, a partir de 01 de agosto de 2024, **no percentual de 1% (um por cento) sobre o valor de cada adesão, a ser arcada pela empresa, que será utilizada no custeio as despesas tributárias e administrativas necessárias para garantia da continuidade dos serviços.**

9.6.4. Quando a empresa deseja usar a ATA como forma de adesão a outro município, **o CIMINAS ao receber o requerimento da “carona”, informará e encaminhará a empresa detentora da ata o valor a ser recolhido**, devendo o mesmo ser depositado em conta bancária do Consórcio, encaminhando seu comprovante, para posterior liberação.

9.6.5. **O valor da tarifa acima estipulada, será cobrada, do fornecedor, detentor da Ata de Registro e deverá ser pago previamente a liberação da adesão.**

Com efeito, a cobrança de valor percentual sobre as eventuais adesões à ARP celebrada por consórcio público constitui irregularidade, não encontrando respaldo legal ou jurisprudencial. É o que decidiu este Tribunal no bojo de recente julgado de minha autoria, em caso análogo ao que ora se examina (sem grifos no original):

[...] à primeira vista, **a imposição do pagamento de percentual sobre o valor da contratação celebrada com entes “caronas” à contratada, sem que haja qualquer respaldo legal, trata-se de irregularidade que afronta o aludido princípio da legalidade** – o que, por si só, poderia culminar na procedência da presente denúncia. Não obstante, entendo necessário examinar ainda outros aspectos danosos potencialmente decorrentes da previsão em questão

Em primeiro lugar, seria pueril presumir, ao se estipular que a licitante detentora da ARP deverá pagar à Administração um percentual sobre o valor de contratação celebrada com “caronas”, que os custos potenciais seriam suportados pela própria detentora da Ata. Do contrário, **vislumbrando possibilidade de custos adicionais, posteriores e incertos, isto é, a majoração dos riscos da contratação, o particular naturalmente tende a majorar o valor da proposta no procedimento do registro de preços, prejudicando a vantajosidade potencial e, em essência, prejudicando os próprios municípios consorciados, que, sem qualquer contrapartida ou benefício, teriam de pagar cifras mais elevadas pela mesma contratação.**

Além do prejuízo à potencial vantajosidade do registro de preços para os municípios consorciados, em afronta à própria razão justificadora da formação de consórcios intermunicipais multifinalitários, **a previsão de cobrança de percentual sobre as adesões estabelece espécie de *quid pro quo* financeiro entre a contratada, que se beneficia da maior visibilidade e facilidade na contratação por outros entes após a celebração da ARP, e o Consórcio, enquanto entidade própria, que, sem contrapartida relevante, auferir vantagem econômica decorrente das “caronas”.**

Neste tocante, merece destaque que a justificativa da cobrança sob o pretexto do custeio da “gestão da ata” realizada pelo consórcio, à primeira vista, aproxima a situação em tela à cobrança da chamada “taxa administrativa”, isto é, taxa cobrada por entidades gestoras para o custeio dos custos de administração ou gestão de recursos financeiros, como no caso dos fundos de investimentos. Todavia, conforme assinalado anteriormente, **o valor a ser cobrado se trata de percentual sobre o valor dos contratos celebrados entre os entes caronas e a detentora da ARP, revelando que as quantias em questão, em verdade, mais se aproximam do pagamento de comissão para bonificar a Administração pela realização do registro de preços, sem qualquer vinculação aos procedimentos relativos à adesão, que seria o “fato gerador” para a cobrança, denotando espécie de mercantilização tanto do Sistema de Registro de Preços quanto dos próprios consórcios intermunicipais.**

Ademais, mesmo que o valor cobrado [...] tivesse natureza pré-fixada, ainda subsistiria a irregularidade, porquanto a cobrança permaneceria desancorada de contraprestação de um serviço específico e mensurável, não sendo possível traçar,

de maneira objetiva, correspondência entre a cifra cobrada e os recursos humanos e financeiros despendidos para a autorização da adesão dos caronas. (Denúncia 1126985, Segunda Câmara, Rel. Cons. em exercício Telmo Passareli, Sessão de 17/12/2024).

Importa assinalar, nesta toada, que a Ata de Registro de Preços 16/2025 decorrente do certame examinado, em anexo³, firmada pelo CIMINAS junto à empresa Jamse Gestão e Tecnologia Ltda. não reproduziu expressamente a previsão de cobrança de valor percentual sobre as eventuais adesões disposta pela minuta de ARP anexa ao instrumento convocatório. Ocorre que a ARP em questão previu que “As demais condições gerais do fornecimento, encontram-se definidas no Edital e seus anexos, **que são parte integrante da presente Ata de Registro de Preços, independentemente de transcrição**” (p. 7 da ARP 16/2025 anexa à decisão), o que faz emergir dúvida razoável acerca da incidência ou não da cobrança do valor percentual sobre as contratações celebradas, o que, conforme a fundamentação desposada no julgado sobredito, teria o condão de influenciar a formação dos preços das propostas das partícipes do certame.

À vista de todo o exposto, considerando: (i) o vulto da contratação; (ii) a adoção de menor taxa de administração como único critério para o julgamento de propostas; (iii) a ausência de parametrização dos custos relativos aos serviços a serem executados pela rede credenciada vinculada à gerenciadora; (iv) a ausência de elementos que indiquem a demanda real e corroborem a monta estimada para as contratações a serem promovidas pelos entes consorciados; (v) a possibilidade de prejuízo aos cofres públicos dos entes consorciados e eventuais entes aderentes à ARP firmada pelo CIMINAS; e (vi) a previsão editalícia de cobrança de valor percentual sobre as contratações celebradas pelos entes aderentes à ARP, prática vedada e com o condão de influenciar a formação das propostas de preço, entendo, **em sede de juízo sumário e não-exauriente**, que se faz necessário, neste momento, o exercício do poder constitucional fiscalizatório deste Tribunal, insculpido no art. 71 da Constituição da República, com vistas a proferir decisão cautelar para a cessação de potenciais consequências danosas decorrentes do certame sob exame.

Desse modo, considerando a homologação da licitação, **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 16/2025**, decorrente do Pregão Eletrônico 01/2025, Processo Administrativo 01/2025, deflagrado pelo Consórcio Interfederativo de Minas Gerais – CIMINAS, **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.

Não obstante a determinação que ora se traça, entendo ser necessário assinalar ainda outra problemática relativa aos presentes autos.

Conforme se observa do despacho por mim proferido em 03/02/2025 (peça 18), diante da necessidade de obtenção de documentação que subsidiasse a análise do pedido cautelar, determinei a intimação do Sr. Luiz Cláudio Ferreira, Pregoeiro do CIMINAS e subscritor do instrumento convocatório, para que apresentasse, no prazo de 48 horas, esclarecimentos acerca dos fatos denunciados e cópia integral das fases interna e externa do processo licitatório em referência.

No entanto, em que pese ter sido devidamente intimado (peça 21), o diligenciado quedou-se inerte (peça 25), razão pela qual determinei a renovação da intimação do Sr. Luiz Cláudio Ferreira no dia 14/02/2025 (peça 26), concedendo outra oportunidade para que o diligenciado cumpriasse a determinação.

Na oportunidade, assinalei que o não cumprimento da diligência ensejaria a reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal, culminando na aplicação de multa pessoal e individual aos responsáveis no valor de até R\$ 29.413,44, nos termos do art. 85, VI, da Lei

³ Extraída de <https://ciminias.mg.gov.br/licitacoes-exibir?id=62413>. Acesso em 27/02/2025.

Orgânica.

Não obstante à advertência registrada e à promoção de nova intimação (peça 29), o responsável pelo atendimento da diligência apresentou, em 20/02/2025, esclarecimentos acerca dos fatos narrados na exordial (peça 31), não cuidando, todavia, de encaminhar a documentação relativa às fases do certame ora examinado até a presente data, em flagrante descumprimento reiterado da determinação originalmente expedida à peça 18.

No bojo do Recurso Ordinário 1114465, apreciado pelo Tribunal Pleno em sessão do dia 11/05/2022, destaquei que “o descumprimento de determinações do Tribunal de Contas enseja a aplicação da intitulada multa-coerção, imputada com vistas a forçar a adoção das providências necessárias, viabilizando, assim, a efetivação das ações de controle externo”.

A esse respeito, a Lei Complementar 102/2008 – Lei Orgânica desta Corte, prevê, respectivamente, no seu art. 85, incisos III e VI, a aplicação de multa aos responsáveis por (i) descumprimento de despacho, decisão ou diligência do Relator ou do Tribunal e (ii) reincidência no descumprimento de determinação do Relator ou do Tribunal.

Assim, considerando que o Sr. Luiz Cláudio Ferreira, Pregoeiro e subscritor do instrumento convocatório, descumpriu reiteradas vezes a determinação de encaminhamento de cópia integral da documentação relativa às fases interna e externa do Pregão Eletrônico 01/2025, Processo Administrativo 01/2025, prejudicando a devida instrução dos autos, entendo que a aplicação de multa ao gestor, com fulcro nos dispositivos acima mencionados, é medida que se impõe.

Desse modo, aplico **multa** pessoal e individual ao **Sr. Luiz Cláudio Ferreira**, Pregoeiro e subscritor do Edital, no montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com fundamento no disposto no art. 85, VI, da Lei Complementar 102/2008, constituindo-se, para a cobrança do valor, autos apartados, nos termos dos arts. 240 e 241 do Regimento Interno – Resolução 24/2023.

À **Secretaria do Tribunal Pleno** para que sejam intimados, em caráter de urgência, os Srs. **Luiz Cláudio Ferreira**, pregoeiro e subscritor do edital, **Frederico Ozanan Rangel**, Presidente do CIMINAS, 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.

Determino, ademais, que seja **renovada**, por *e-mail*, a **intimação do Sr. Luiz Cláudio Ferreira**, ou de quem o houver substituto, para que apresente, **no prazo de 5 (cinco) dias**, cópia integral das fases interna e externa do referido processo licitatório, sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso, até o limite de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por obstrução ao livre exercício de fiscalização do Tribunal, nos termos do art. 90 da Lei Orgânica.

Concluídas as providências cabíveis e constituídos os autos apartados para cobrança da multa, permaneça o processo principal em Secretaria até o fim do prazo estipulado para cumprimento da diligência.

Findo o prazo, com ou sem manifestação, retornem-me conclusos.

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 do Tribunal Pleno.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Referendo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Referendo, senhor Presidente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também referendo a decisão do Relator.

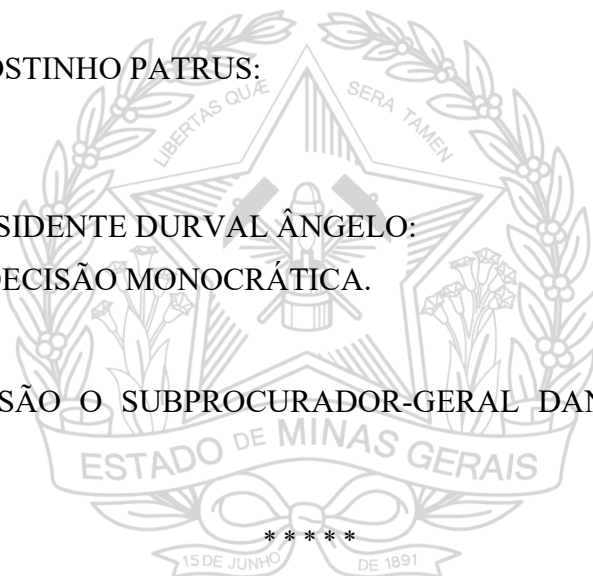
CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Referendo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)



bm/ms