

Processo: 1174365
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Brasil Predial Soluções e Serviços Ltda.
Denunciado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas - CIMESMI
Responsáveis: Éverton de Assis Ferreira e Valmir Gutierrez Almeida Marques
Interessado: Rogilson Aparecido Marques Nogueira
Procuradores: Flávio Henrique Lopes Cordeiro, OAB/PR 75.860; Jennifer Frigeri Youssef, OAB/PR 75.793; Caio Diego Pereira Nogueira, OAB/MG 88.411; Ricardo Brandão, OAB/MG 115.073
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

TRIBUNAL PLENO – 2/4/2025

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE OUTSOURCING PARA FORNECIMENTO VIA WEB, ON-LINE, REAL TIME PARA FORNECIMENTO DE INSUMOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL, URBANÍSTICA, MATERIAIS ELÉTRICO, HIDRÁULICO, UTENSÍLIOS, EPI'S E AFINS. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EXCESSIVOS. EXIGÊNCIA DE REDE CREDENCIADA LOCALIZADA NO ESTADO DO MATO GROSSO. FALHA NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E SUPERFATURAMENTO DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE DEMANDA. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. PRESENTES OS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

Quando no procedimento licitatório estiver concretizada a ofensa às normas e princípios reguladores da licitação, para fins de se evitar que a Administração possa levar a efeito a celebração de um contrato administrativo irregular, faz-se necessária a intervenção fiscalizatória com vistas à concessão da medida cautelar de suspensão liminar do certame.

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, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 121 c/c o art. 347 do RITCMG (Resolução n. 24/2023), a suspensão cautelar dos efeitos da Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório n. 025/2024, Pregão Eletrônico n. 025/2024, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas - CIMESMI, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$10.000,00 (dez mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis;

- II) fixou o prazo de 5 (cinco) dias úteis para que o Sr. Éverton de Assis Ferreira, Presidente do Consórcio CIMESMI – Prefeito de Paraisópolis, e o Sr. Valmir Gutierrez Almeida Marques, elaborador do Termo de Referência, comprovassem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório, na fase em que se encontrava;
- III) determinou, em caso de revogação ou anulação do certame, que fosse feita comunicação a este Tribunal de Contas a respeito, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, comprovando-se a publicidade do respectivo ato;
- IV) determinou a intimação da empresa denunciante, Brasil Predial Soluções e Serviços Ltda., do Sr. Éverton de Assis Ferreira e do Sr. Valmir Gutierrez Almeida Marques, em caráter de urgência, acerca do teor desta decisão, nos termos do art. 245, § 2º, incisos I e IV, do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023);
- V) determinou, após o referendo desta decisão e comprovação da suspensão do certame, que a Secretaria do Pleno promova a citação do Sr. Rogilson Aparecido Marques Nogueira, Presidente do Consórcio CIMESMI, à época dos fatos, e do Sr. Valmir Gutierrez Almeida Marques, elaborador do Termo de Referência para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, apresentem os esclarecimentos que entenderem cabíveis em face dos apontamentos de irregularidades da Denúncia, da Unidade Técnica e do Órgão Ministerial e, caso a citação seja infrutífera, que o ato citatório seja realizado por edital, através do Diário Oficial de Contas;
- VI) determinou que os responsáveis devem ser cientificados de que suas defesas e/ou documentos deverão ser apresentados por eles próprios ou por procurador devidamente constituído, nos termos do parágrafo único do art. 295 do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023) e, ainda, de que, não havendo manifestação no prazo determinado, os autos poderão ser levados a julgamento no atual estágio processual;
- VII) determinou, após a juntada da manifestação, o encaminhamento dos autos à 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios para reexame, conforme disposto no § 1º do art. 150 do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023) e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação conclusiva e, transcorrido o prazo em branco para apresentação das manifestações, remetam-se os autos diretamente ao Órgão Ministerial;
- VIII) determinou que os autos retornassem conclusos ao Relator.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 2 de abril de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

MAURI TORRES
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 2/4/2025**

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

REFERENDUM

Trata-se de decisão monocrática que proferi no processo em epígrafe, nos seguintes termos:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia, com pedido liminar, apresentada por Brasil Predial Soluções e Serviços Ltda., em face do Processo Licitatório n. 025/2024, Pregão Eletrônico n. 025/2024, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas - CIMESMI, cujo objeto consiste no “Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de outsourcing para fornecimento via web, On-line, Real Time para fornecimento de Insumos de Construção Civil, Urbanística, Materiais Elétrico, Hidráulico, Utensílios, EPI’s e afins e Serviços de consultorias em geral conforme Termo de Referência”.

A Denunciante sustenta que o instrumento convocatório apresenta as seguintes irregularidades: exigência de atestado de qualificação técnica e rede credenciada localizada no Estado do Mato Grosso, passíveis de prejudicar a competitividade; falha no Estudo Técnico Preliminar e superfaturamento do contrato.

Assim, com vistas a viabilizar um exame mais cauteloso acerca dos fatos denunciados, determinei a intimação dos responsáveis para que encaminhassem a esta Corte de Contas cópia integral das fases interna e externa do certame, tomassem conhecimento do inteiro teor da Denúncia, apresentassem os esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos denunciados e informassem o estágio atual do procedimento licitatório no momento do cumprimento desta intimação.

Em face do exposto, diante da documentação anexada aos autos, dei regular tramitação ao feito, encaminhando-o à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação para fins de análise da documentação encaminhada e manifestação sobre a existência de elementos para a concessão da medida cautelar pleiteada. A citada coordenadoria analisou a matéria e concluiu pela concessão da medida cautelar, diante da configuração do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* (peça 62 do SGAP).

Na sequência, determinei a intimação dos responsáveis para que informassem se já foi assinada a Ata de Registro de Preços, decorrente Processo Licitatório n. 025/2024, Pregão Eletrônico n. 025/2024, encaminhassem cópia da mesma, caso a resposta anterior seja positiva e, ainda, informassem se já foi assinado algum contrato em decorrência da assinatura da Ata de Registro de Preços e, caso a resposta seja positiva, com quais municípios (peça 63 do SGAP).

Por fim, após a manifestação dos responsáveis os autos foram encaminhados ao *Parquet* de Contas que se manifestou pela suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços n. 025/2024, inclusive no que se refere à adesão por outros Municípios (peça 78 do SGAP).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação analisou detidamente a matéria e manifestou-se pela procedência dos apontamentos de irregularidades, quais sejam, exigência de atestados de qualificação técnica excessivos, passíveis de prejudicar a

competitividade, exigência de rede credenciada localizada no Estado do Mato Grosso, podendo gerar restrição à ampla competitividade e falha no Estudo Técnico Preliminar e superfaturamento do contrato, além da ausência de Intenção de Registro de Preços e de Estudo de Demanda, fundamentando, assim, o deferimento da medida liminar de suspensão do certame, nos seguintes termos (peça 62 do SGAP):

[...]

2.1 Apontamento:

Da exigência de atestados de qualificação técnica excessivos, passíveis de prejudicar a competitividade.

[...]

2.1.3 Análise do apontamento:

Inicialmente, cabe destacar que o CIMESMI, em manifestação à peça nº 18, SGAP, argumenta que a exigência editalícia de qualificação técnica não causa restrição à competitividade e está em consonância com a legislação, uma vez que, no seu entendimento, respeita os limites impostos no §2º do artigo 67 da nova Lei de Licitações e Contratos.

As disposições da Lei nº. 14.133/2021, no que se refere à exigência de atestados para fins de comprovação da qualificação técnica:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

(...)

§ 1º A **exigência de atestados** será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, **será admitida a exigência de atestados** com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. (G.N.)

O inciso II do dispositivo acima permite a exigência de comprovação de experiência anterior por meio de atestados que demonstrem a “capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior”.

No entanto, o §1º estabelece que esta exigência deverá se restringir somente às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, enquanto o §2º preceitua que será admitido o atestado com o quantitativo mínimo de 50% das parcelas de que trata o §1º.

É imperioso ressaltar que esta Corte de Contas, à luz da Lei nº. 8.666/1993, já vinha proferindo julgados pela imprescindibilidade da definição das parcelas do objeto que possuem maior relevância.

Desta forma, admite-se, tanto na Lei nº. 8.666/1993 como na Lei nº. 14.133/2021, exigências de até 50% (cinquenta por cento) da comprovação de execução dos serviços de mesma natureza, devendo a Administração, ainda, definir no instrumento convocatório quais as parcelas do objeto possuem maior relevância técnica ou valor significativo do objeto.

Nesse sentido, vejamos o entendimento adotado nos autos da Denúncia nº. 1114531, de relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, publicado no dia 29/06/2024:

DENÚNCIA. PREFEITURA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. QUALIFICAÇÃO ECONOMICOFINANCEIRA. CUMULAÇÃO DE EXIGÊNCIAS. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E GARANTIA DA PROPOSTA. IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. RECOMENDAÇÃO.1. É irregular a cumulação das imposições editalícias de comprovação de capital social mínimo e de prestação de garantia da proposta, devendo a Administração escolher a melhor opção dentre as formas especificadas no § 2º do art. 31 da Lei de Licitações para a aferição da qualificação econômico-financeira da contratada para execução do objeto. 2. Os tribunais pátrios admitem exigências de até 50% de comprovação de execução de serviços de mesma natureza dos que se pretende contratar, isto é, a Administração deve definir no instrumento convocatório quais parcelas do objeto possuem maior relevância, seja em relação ao seu valor ou a sua importância para o conjunto dos serviços, e definir em relação a quais serviços devem ser comprovados até 50% de experiência por meio dos atestados de capacidade técnica. [DENÚNCIA n. 1114531. Rel. CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO. Sessão do dia 06/06/2023. Disponibilizada no DOC do dia 29/06/2023. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA]

No caso em tela, verifica-se que o subitem 15.3.2 do Edital exigiu atestado de capacidade técnica que demonstrasse que a licitante forneceu, no mínimo, 20% (vinte por cento) do quantitativo total da licitação (...)

Nota-se que o percentual acima está dentro do limite de 50% previsto no §2º do artigo 67 da Lei nº. 14.133/2021, afastando-se a irregularidade do item quanto a este ponto. No entanto, a Administração Pública não previu no Edital quais seriam as parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo do objeto que os licitantes deveriam considerar para fins de apresentação dos atestados de capacidade técnica, o que infringe o §1º do mesmo dispositivo. Acerca do presente tema, confira-se a lição do Joel de Menezes Niebuhr, referente à Nova Lei de Licitações:

Advirta-se que as parcelas de maior relevância e de valor significativo sobre as quais a Administração exige dos licitantes a comprovação de experiência profissional e/ou operacional devem ser discriminadas no edital de licitação.

Trata-se de consectário do princípio da vinculação ao edital, enunciado no artigo 5º da Lei n. 14.133/2021, em razão do qual os licitantes não devem ser surpreendidos no curso da licitação com exigências não formuladas no edital. Soma-se que o caput do artigo 65 da Lei n. 14.133/2021, para afastar qualquer dúvida, preceitua que “as condições de habilitação serão definidas no edital”. Logo, se a Administração pretende condicionar a comprovação de experiência a dada atividade específica, isto precisa ser exigido claramente no edital, até para que os licitantes possam avaliar se têm condições ou não de participar da licitação. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 832) (G.N.)

Deve-se ressaltar que o Tribunal de Contas da União chegou, inclusive, a elaborar súmula dispondo acerca dos parâmetros para fins de exigência de atestados de habilitação técnica. Confira-se:

SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e **desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes**, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (G.N.)

Assim, essa Unidade Técnica entende que ao generalizar a comprovação de capacidade técnica, não indicando quais são parcelas essenciais e compatíveis com o objeto posto em disputa, a cláusula tende à subjetividade, colocando em risco o princípio do julgamento objetivo, pois deixa nas mãos da Administração Pública a definição, no curso do certame, sobre o que seria compatível ou não com o objeto, sem se basear em parâmetros previamente estabelecidos no instrumento convocatório.

Por oportuno, vale mencionar o entendimento do Conselheiro Cláudio Couto Terrão em julgamento de caso análogo:

DENÚNCIA. EDITAL. CONCORRÊNCIA. TÉCNICA E PREÇO. LIMPEZA URBANA. GARANTIA. ATERRO SANITÁRIO. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. VINCULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE TAREFAS À EXPEDIÇÃO DE ORDENS DE SERVIÇO PELA ADMINISTRAÇÃO. FORNECIMENTO DE CELULARES E VEÍCULOS A SEREM UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO DA EMPRESA CONTRATADA. RECONHECIMENTO DE FIRMA. RECOLHIMENTO DE VALORES A FUNDO MUNICIPAL. CONDIÇÕES DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA E PENALIDADES. VISITA TÉCNICA. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DE PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E DE VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO LICITADO. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. PARCELAMENTO DO OBJETO.

[...] 9. **A previsão genérica das parcelas de maior relevância e valor significativo acarreta ofensa ao princípio do julgamento objetivo, já que permite à Administração Pública, a seu critério, definir quais atestados enquadram-se nos requisitos técnicos e quais não se enquadram, facilitando o direcionamento do certame.** (Denúncia nº 898423, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 1ª Câmara, Acórdão Publicado em 24/10/2016) (G.N.)

Isso posto, em consonância com a jurisprudência elencada e com as determinações acerca da comprovação da qualificação técnica insculpidas na Lei nº. 14.133/21 (Nova Lei de Licitações), considerando que o CIMESMI deixou de definir com clareza as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto licitado, esta Unidade Técnica entende pela **procedência** do apontamento.

[...]

2.2 Apontamento:

Da exigência de rede credenciada localizada no Estado do Mato Grosso, podendo gerar restrição à ampla competitividade.

[...]

2.2.3 Análise do apontamento:

O Edital, em seu subitem 5.1.8, prevê que a rede credenciada da contratada deverá ser composto por, no mínimo, 50 (cinquenta) estabelecimentos situados no Estado do Mato Grosso (...)

O próprio CIMESMI, em sua manifestação à peça nº. 18, SGAP, admite que a exigência em questão é indevida e que se trata, na realidade, de erro material na elaboração do Termo de Referência, sustentando, ainda, que esse erro não teria condão de causar a restrição de participação (...)

Contudo, examinando a Ata da Sessão (peça nº. 25, p. 1 a 5, SGAP), verifica-se que apenas uma única licitante participou do certame, sendo que esta licitante possui sede no Estado do Mato Grosso (...)

Nesse sentido, diferentemente do que alega o CIMESMI, tendo em vista a participação de apenas uma licitante e sendo esta licitante uma empresa do Estado do Mato Grosso, fica demonstrada a efetiva restrição na participação do certame, havendo, inclusive, indício de direcionamento do certame, não podendo ser tal irregularidade classificada como mero equívoco ou erro material.

Isso posto, verifica-se clara violação ao artigo 5º da Lei nº. 14.133/21, uma vez que consta no Termo de Referência exigência que afronta o princípio da razoabilidade e que interferiu, de fato, na competitividade do certame.

Assim, esta Unidade Técnica entende pela **procedência** do apontamento.

[...]

2.3 Apontamento:

Da falha no Estudo Técnico Preliminar e do superfaturamento do contrato.

[...]

2.3.3 Análise do apontamento:

O CIMESMI, em sua manifestação à peça nº. 18, SGAP, argumenta que a formação do valor estimado da contratação considerou um minucioso estudo das quantidades demandadas de produtos, insumos e serviços necessários a atender as ações, programas e projetos do consórcio e dos municípios pelo período de 12 (doze) meses, além dos orçamentos de preços apurados junto às empresas especializadas no serviço de gerenciamento.

Ainda, sustenta que o Estudo Técnica Preliminar justifica e fundamenta o valor estimado da contratação.

No caso em tela, percebe-se que a Denunciada realizou cotações com 03 (três) empresas para a aquisição materiais e serviços a serem licitados, conforme p. 1 a 5 da peça nº. 45, SGAP.

Contudo, verifica-se que o critério de julgamento do certame é a menor taxa de administração por item. Assim, na formação das cotações, houve um valor estimado de gastos de R\$ 210.000.000,00 (duzentos e dez milhões de reais) para o item 1 e de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) para o item 2, em relação aos quais as empresas aplicarão a sua taxa de administração.

Nota-se que o artigo 23 da Lei nº. 14.133/2021 trata sobre o valor previamente estimado da contratação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Entretanto, não há na fase interna documentos que justifiquem os vultosos valores estimados para os itens 1 e 2 (R\$ 210.000.000,00 e R\$ 60.000.000,00), que servirão de base para aplicação da taxa de administração. Esta Unidade Técnica entende que caberia ao Consórcio justificar e demonstrar a fidedignidade dos valores sobre os quais incidirá a taxa de administração, pois certame o referido valor irá impactar nas taxas que serão ofertadas pelas empresas licitantes, interferindo diretamente na vantajosidade ou não da contratação.

Pelo exposto, conclui-se que a fixação de base de cálculo para a taxa de administração, sem a comprovação de sua formação e com a ausência de estipulação de regras sobre a definição dos preços que serão pagos pelos serviços prestados, pode muito facilmente levar a contratações ineficientes e à escolha de propostas menos vantajosas, o que nos leva a concluir pela procedência do presente apontamento.

[...]

3.1 Apontamento:

Da ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços

3.1.1 Análise do apontamento:

Em análise aos documentos da fase interna do Pregão Eletrônico nº. 025/2024 encaminhados a este Tribunal (peças nº. 19 a 51, SGAP) não foi possível localizar o procedimento de Intenção de Registro de Preços, conforme preconiza a Lei nº. 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações.

A Lei nº. 14.133/2021 prevê, entre os procedimentos auxiliares à disposição da Administração Pública, o sistema de registro de preços, tratado entre os artigos 82 e 86 da referida legislação.

De acordo com o artigo 86, ao se verificar a necessidade de utilização do sistema de registro de preços, o órgão ou entidade gerenciadora deverá, ainda na fase interna do certame, deflagrar o procedimento de “intenção de registro de preços”, oportunizando a participação de outros órgãos ou entidades do poder público. Esse procedimento

poderá ser dispensado somente quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante. Confira-se:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora **deverá**, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora **for o único contratante**. (G.N.)

Nota-se que o caput do artigo 86 é expresso ao declarar que o órgão ou ente gerenciador “deverá” tornar pública a sua intenção de promover o registro de preços, afastando-se qualquer hipótese de discricionariedade em torno do tema. Dessa forma, sempre que o registro de preços possibilitar a utilização da futura ata por outros órgãos públicos, seja na condição de participantes ou na condição de aderentes (caronas), caberá ao órgão ou ente gerenciador, obrigatoriamente, a deflagração de procedimento de intenção de registro de preços na fase preparatória da licitação.

[...]

Portanto, considerando a ausência do procedimento de Intenção de Registro de Preços, entende-se que o Pregão Eletrônico nº. 025/2024 está em contrariedade ao disposto na Lei nº. 14.133/2021, artigo 86, o que nos leva a concluir pela irregularidade do certame quanto a este ponto.

[...]

3.2 Apontamento:

Da ausência do estudo de demanda

3.2.1 Análise do apontamento:

De início, ressalta-se que a nova Lei de Licitações, Lei nº. 14.133/2021, inovou ao prever o planejamento como princípio:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (G.N.)

O princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas. A Lei nº. 14.133/2021 dá grande ênfase à fase preparatória dos certames:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. (G.N.)

O novo diploma legal também prevê que o Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento essencial da fase de planejamento, conterà, entre outros elementos, as “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” (art. 18, §1º IV). A estimativa de quantidades, portanto, deve ser feita com base em estudos que demonstrem, objetivamente, a adequação dos quantitativos em relação à demanda do ente licitante, de modo que a Administração Pública possa adquirir bens ou contratar

serviços em quantidades que sejam mais próximas possíveis de suas reais necessidades.

Cumprе salientar que, mesmo na hipótese de registro de preços, é dever da Administração Pública estabelecer, com critério, os quantitativos estimados que serão registrados. É com base nessas estimativas que se buscará a obtenção de melhores preços, em função da economia de escala, além do controle das aquisições e contratações adicionais. Essas estimativas também servirão de parâmetro para a elaboração de propostas, de modo a evitar que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender.

O quantitativo registrado por meio da ata também determinará os quantitativos adicionais, decorrentes de eventuais adesões à ata de registro de preços, também conhecidas como “caronas”, o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à ata de registro de preços adere a ela e celebra contrato com base nela como se sua fosse.

[...]

Por fim, é importante destacar que a realização de estudos adequados que demonstrem, com fidedignidade, a demanda estimada do ente licitante (e, no caso do Consórcio, de cada Município consorciado), conforme exige o artigo 18, §1º, inciso IV, contribui para coibir a prática conhecida como “barriga de aluguel”, isto é, a formalização de atas de registro de preços com quantidades de itens superestimadas frente à real demanda dos órgãos gerenciadores e participantes, com intuito único de beneficiar o fornecedor, que poderá “oferecer” adesões tardias junto a outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

[...]

Nesse contexto, percebe-se que apesar de reiterar que a quantidade estimada possui relação com “as demandas e necessidades do Consórcio e de seus Municípios integrantes”, não é possível identificar a verdadeira demanda, definindo qual o quantitativo necessário para cada um dos Municípios. Há apenas uma afirmação genérica e abstrata, além de uma tabela inconclusiva, que não estão de acordo com o supracitado artigo 18, §1º, inciso IV, da Lei nº. 14.133/2021.

Por todo exposto, considerando a ausência de comprovação de um estudo de demanda eficiente, com indicação dos elementos fáticos que fundamentaram os valores previstos no Termo de Referência do certame sob análise, esta Unidade Técnica conclui que há irregularidades no certame em relação a este ponto.

[...]

Ato contínuo, após os responsáveis serem devidamente intimados e apresentarem manifestação sobre a fase em que se encontra o certame, os autos foram encaminhados ao *Parquet* de Contas que se manifestou pela suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços n. 025/2024, inclusive no que se refere à adesão por outros Municípios, nos seguintes termos (peça 78 do SGAP):

[...]

15. Por fim, cabe informar que a empresa que assinou a Ata de Registro de Preços com o CIMESMI, Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda., está sendo investigada por envolvimento em esquema de fraude em licitações e desvio de recursos públicos pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso, conforme amplamente divulgado na imprensa (...)

[...]

21. Nesse contexto, diante da gravidade das falhas identificadas e do perigo na demora na tramitação do processo, com base nos mesmos argumentos expendidos na fundamentação da análise empreendida pela Unidade Técnica, **este Órgão Ministerial OPINA pela suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços nº 025/2024, inclusive no que se refere à adesão por outros Municípios.**

[...]

Após examinar detidamente os apontamentos de irregularidades, podemos notar que o edital em comento apresentou falhas capazes de macular a sua lisura, tais como a exigência de atestados de qualificação técnica excessivos, passíveis de prejudicar a competitividade, exigência de rede credenciada localizada no Estado do Mato Grosso, podendo gerar restrição à ampla competitividade e falha no Estudo Técnico Preliminar e o superfaturamento do contrato. Frise-se que a unidade instrutiva apresentou apontamentos complementares, tais como a ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços e de Estudo de Demanda. Assim, a paralisação do certame é medida que se impõe, visando se resguardar a efetividade das contratações compartilhadas, definindo com clareza e fidedignidade os parâmetros mínimos, sob pena de se colocar em risco a eficiência das contratações públicas.

Nesse cenário, importante salientar que o Estudo Técnico Preliminar foi realizado sem embasamento e justificativa, uma vez que o Consórcio deve demonstrar a fidedignidade dos valores sobre os quais incidirá a taxa de administração, pois certamente o referido valor irá impactar nas taxas que serão ofertadas pelas empresas licitantes, interferindo diretamente na vantajosidade ou não da contratação.

Nestes termos, ressalte-se que o Tribunal de Contas da União tipifica como erro grosseiro a elaboração de documentos com vistas à contratação sem as devidas justificativas para se definir os quantitativos a serem adquiridos (Acórdão n. 2459/2021 – Plenário).

Importante também ressaltar que o princípio do planejamento, com expressa previsão na Lei Federal n. 14133/2021, significa que o ente público tem o dever de planejar as ações futuras, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas.

Dessa forma, em obediência ao princípio do planejamento e dos ditames preconizados na lei de regência das licitações públicas, tem-se que o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas - CIMESMI, na condição de órgão gerenciador, deve apresentar os quantitativos do objeto demandados, de acordo com as suas reais necessidades, amparadas em estudos realizados pelo próprio Município, para que então seja definido com clareza e fidedignidade os parâmetros do certame, sob pena de colocar em risco a eficiência das contratações.

Cabe ainda destacar que a estimativa deve ser baseada em estudos que demonstrem, objetivamente, a adequação dos quantitativos em relação à demanda do ente licitante, de modo que a Administração Pública, dentro de suas reais necessidades, obtenha os melhores preços em decorrência da economia de escala e tenha o controle das aquisições e contratações adicionais.

Já no que pertine ao apontamento complementar de ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços, nota-se uma violação direta ao disposto no art. 86 da Lei Federal n. 14133/2021, haja vista que o ente gerenciador tem o dever de tornar pública a sua intenção de promover o registro de preços. Assim, quando o registro de preços possibilitar a utilização da futura ata por outros órgãos públicos (como participantes ou aderentes - caronas), caberá ao órgão ou ente gerenciador, obrigatoriamente, a deflagração de procedimento de intenção de registro de preços na fase preparatória da licitação.

Nessa seara, nos termos do disposto no art. 50, § 1º da Lei Federal n. 9784/1999, utilizando-se da motivação *aliunde*, adoto como razão de decidir os fundamentos devidamente explicitados pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, fazendo remissão aos mesmos, eis que se apresentam robustos e coesos.

Ademais, considerando que a competência deste Tribunal de Contas para sustar atos encerra-se não na homologação ou na adjudicação de um processo licitatório, mas sim na assinatura do contrato, diante das irregularidades constatadas, entendo pela necessidade de que ocorra **a suspensão da Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório n. 025/2024, Pregão Eletrônico n. 025/2024, deflagrado pelo Consórcio**

Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas - CIMESMI, com determinação para que não se firmem contratos dela decorrentes.

Assim, valendo-me da análise da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação como razão de decidir, verifico que diante da procedência dos apontamentos da Denúncia, a suspensão é medida que se impõe, haja vista que uma decisão tardia pode resultar em graves danos ao interesse público. Nesse cenário, diante da possibilidade de formalização de múltiplos contratos administrativos, a meu ver, resta demonstrada a ocorrência do perigo da demora (*periculum in mora*).

Ainda, neste juízo superficial e urgente, diante da possibilidade de prosseguimento da contratação do objeto licitado por ato voluntário, entendo estar caracterizada a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*), uma vez que restou demonstrada a violação da legislação de regência, em decorrência das graves irregularidades constatadas no processo licitatório em exame, referentes à exigência de atestados de qualificação técnica excessivos, passíveis de prejudicar a competitividade, exigência de rede credenciada localizada no Estado do Mato Grosso, podendo gerar restrição à ampla competitividade, falha no Estudo Técnico Preliminar e superfaturamento do contrato; além de ausência de Intenção de Registro de Preços e de Estudo de Demanda.

Isso posto, diante dessas circunstâncias, verificam-se os elementos necessários para a concessão da medida liminar de suspensão do pleito. Por conseguinte, caso este Tribunal de Contas não promova a imediata suspensão da licitação pública, ter-se-á a celebração de contratos administrativos decorrentes de procedimento licitatório viciado, no qual não terá sido dada primazia à necessária competitividade do certame.

Ressalte-se que, nos termos do art. 121 da Resolução n. 24/2023, este Tribunal de Contas no exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios poderá determinar a suspensão dos certames até a data da assinatura dos respectivos contratos ou da entrega dos bens ou dos serviços, sempre que houver receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito.

Assim, considero presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, havendo, portanto, elementos para ensejar a concessão da medida liminar no caso em análise.

Assinalo que as questões aqui examinadas justificam, por si só, a suspensão da licitação, resguardando-se esta relatoria a prerrogativa de apreciar outras falhas, apontadas na inicial ou detectadas após detido exame dos autos.

III – DECISÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 121 c/c o art. 347 do RITCMG, **determino a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório n. 025/2024, Pregão Eletrônico n. 025/2024, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas - CIMESMI, com determinação para que não se firmem contratos dela decorrentes, ad referendum** da Segunda Câmara, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$10.000,00 (dez mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Fixo o **prazo de 5 (cinco) dias úteis** para que o **Sr. Éverton de Assis**, Presidente do Consórcio CIMESMI – Prefeito de Paraisópolis, e o **Sr. Valmir Gutierrez de Almeida Marques**, Elaborador do Termo de Referência, comprovem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório, na fase em que se encontrar.

Em caso de revogação ou anulação do certame, determino que se faça comunicação a este Tribunal de Contas a respeito, no **prazo de 48 (quarenta e oito) horas**, comprovando-se a publicidade do respectivo ato.

Intimem-se a empresa Denunciante, Brasil Predial Soluções e Serviços Ltda., o Sr. Éverton de Assis e o Sr. Valmir Gutierrez de Almeida Marques, do teor desta decisão, nos termos do art. 245, § 2º, incisos I e IV, do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023).

Em seguida, efetivem-se os trâmites necessários à submissão desta decisão ao Tribunal Pleno para referendo.

Após o referendo desta decisão e comprovação da suspensão do certame, determino que a Secretaria do Pleno promova a **CITAÇÃO**, do **Sr. Rogilson Aparecido Marques Nogueira**, Presidente do Consórcio CIMESMI, à época dos fatos, e do **Sr. Valmir Gutierrez de Almeida Marques**, Elaborador do Termo de Referência para que, no **prazo de 15 (quinze) dias úteis**, apresentem os esclarecimentos que entenderem cabíveis em face dos apontamentos de irregularidades da Denúncia, da Unidade Técnica e do Órgão Ministerial.

Desde já, caso a citação seja infrutífera, determino que o ato citatório seja realizado por edital, através do Diário Oficial de Contas.

Os responsáveis devem ser cientificados de que suas defesas e/ou documentos deverão ser apresentados por eles próprios ou por procurador devidamente constituído, nos termos do parágrafo único do art. 295 do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023) e, ainda, de que, não havendo manifestação no prazo determinado, os autos poderão ser levados a julgamento no atual estágio processual.

Após a juntada da manifestação, encaminhem-se os autos à 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios para reexame, conforme disposto no § 1º do art. 150 do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023) e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação conclusiva.

Transcorrido *in albis* o prazo para a apresentação das manifestações, remetam-se os autos diretamente ao Órgão Ministerial.

Ao final, retornem os autos conclusos a este Relator.

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 (Resolução n. 24/2023), submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Referendo.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Referendo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Referendo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Referendo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Também referendo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

* * * * *

ms/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS