

Processo: 1192060
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Douglas Martinez de Oliveira Rezende
Denunciado: Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha
Responsáveis: José Eduardo de Paula Rabelo (Presidente) e Thamiris Aparecida de Paula Silva (pregoeira)
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 24/6/2025

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR, LIMPEZA URBANA E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. INSUFICIÊNCIA DO PLANEJAMENTO. AFRONTA AO ART. 18, §1º, DA LEI N. 14.133/2021. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. Caracteriza insuficiência de planejamento a aglutinação de serviços diversos em uma licitação sem a devida justificativa, incluindo a demonstração da correlação entre os itens, considerando os aspectos técnicos, econômicos e a competitividade do mercado.
2. As estimativas dos quantitativos estimados dos serviços licitados para cada um dos entes consorciados, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, devem constar do estudo técnico preliminar, conforme o disposto no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021.

ACÓRDÃO

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

- I) determinou a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n. 019/2025 (Processo Licitatório n. 030/2025), promovido pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha, devendo a entidade se abster da prática de atos relativos à contratação dele decorrentes até o pronunciamento final de mérito nestes autos;
- II) determinou que, na hipótese de revogação ou anulação do certame, ou ainda a realização de outro, com objeto assemelhado, este Tribunal de Contas deverá ser comunicado no prazo de 5 (cinco dias), contados a partir da prática do ato, sob pena de multa;
- III) determinou a intimação do denunciante, do denunciado e dos responsáveis, acerca do teor desta decisão, via DOC e *e-mail*, e, havendo manifestação, que seja juntada a documentação com posterior remessa dos autos à unidade técnica para análise e, após, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação;

IV) determinou, decorrido o prazo sem manifestação, que os autos retornem conclusos ao Relator.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão a procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de junho de 2025.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 24/6/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

REFERENDUM

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

“I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Douglas Martinez de Oliveira Rezende, com pedido de suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n. 019/2025 (Processo Licitatório n. 030/2025), promovido pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha, tendo como objeto:

“Registro de Preços para futura e eventual contratação de serviços de transporte escolar e serviços de limpeza urbana, bem como de locação de veículos automotores, a serem acionados pelo CIM JEQUITINHONHA e municípios consorciados, conforme especificações constantes nos anexos a este edital.” (item 2.1 do edital, peça n.º 03)

A denunciante aponta a existência de supostas irregularidades no edital, merecendo destaque o apontamento relativo à aglutinação infundada e ilegal de objetos de natureza diversa em um mesmo procedimento. Alega que os serviços licitados não possuem correlação entre si, apresentando regimes de execução e formas de fiscalização e pagamento completamente diferentes.

Nesse contexto, assevera que a conduta da entidade comprometeria a viabilidade, exequibilidade e legalidade do certame e constituiria afronta aos princípios da economicidade, eficiência, vantajosidade e do planejamento adequado, requerendo, assim, a suspensão liminar do certame.

A denúncia foi autuada em 28/5/25, estando a sessão de abertura do certame designada para 22/5/25.

Por precaução, determinei a oitiva prévia do Presidente José Eduardo de Paula Rabelo e da Pregoeira Thamiris Aparecida de Paula Silva, do Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha (peça n.º 08), vindo aos autos petição e cópia do procedimento licitatório (peças n.ºs 11/24).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Na Lei n. 14.133/2021, em que pese não existir proibição expressa de inclusão de objetos distintos em uma só licitação, enfatizou-se a relevância da busca pelas soluções mais adequadas e vantajosas para as demandas da Administração, com a elevação do planejamento ao status de princípio (art. 5º). Neste sentido, ensina Marçal Justen Filho:

“Um dos pilares da Lei 14.033/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021)

A Administração deve buscar, portanto, a melhor forma de organizar a licitação, potencializando a eficiência e a transparência.

A aglutinação de serviços diversos em uma licitação deve ser justificada na fase interna do procedimento, com a demonstração da correlação entre os itens, considerando os aspectos técnicos, econômicos e a competitividade do mercado, por meio da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), de cunho obrigatório, a teor do art. 18 da Lei Nacional de Licitações e Contratos.

É certo que não basta a elaboração de documento formalmente denominado Estudo Técnico Preliminar, é necessário que este cumpra efetivamente os objetivos fixados na legislação de regência, principalmente quanto à motivação da escolha da solução adotada frente às várias opções possíveis e da compatibilidade entre o objeto licitado no quantitativo descrito no edital, no caso em tela, com a real demanda de cada um dos entes consorciados, caracterizando o interesse público envolvido.

In casu, o objeto da contratação foi dividido em três lotes, a saber: I) transporte escolar; II) limpeza urbana e III) locação eventual de veículos para transportes diversos.

No Termo de Referência foi apresentada a justificativa da contratação (item II), sem explicitar as razões que levaram à aglutinação de serviços tão diversos em um só procedimento.

Por sua vez, no Estudo Técnico Preliminar (fls. 55/70, peça n.º 14 e fls. 01/04, peça n.º 15), além da descrição da necessidade da contratação (item III), consta cláusula sobre o Levantamento de Mercado (item VII), incluindo a Análise das Alternativas Possíveis (item 7.1), na qual se discorreu sobre as opções de execução direta dos serviços ou contratação de empresa especializada, e a Justificativa Técnica e Econômica da Escolha (item 7.2), que se limita a alegar que o modelo de contratação adotado seria o mais adequado e vantajoso. Já no item X, apresentaram-se justificativas para o parcelamento ou não de cada um dos serviços, em razão da possibilidade de divisão em itens individuais, não se mencionando a contratação como um todo.

A motivação apresentada pela Administração é portanto ampla e genérica, sem adentrar questões técnicas e econômicas que demonstrassem, de forma concreta, a pretensa economia de escala em face dos recursos disponíveis no mercado. Não foram indicados dados específicos que demonstrassem a vantajosidade da aglutinação de serviços que não guardam qualquer vínculo entre si e que resultarão em contratações independentes, não sendo suficiente alegar, sem demonstrar com segurança, que a licitação conjunta seria a melhor solução.

Observa-se que cada um dos lotes possui objeto distinto, sem correlação com os demais. São serviços específicos, que demandam definição e expertise individual e a previsão de exigências próprias de habilitação e de execução, tanto é que foi destacada no Termo de Referência (item XIII) a possibilidade de contratações futuras de natureza complementar ou de suporte para os serviços, separadamente.

Não se mostra razoável, em estudo não exauriente, que a habilitação técnica se tenha limitado à apresentação de atestados de capacidade técnica (item 8.5 do edital), sem considerar as especificidades de cada um dos itens licitados, sobretudo em relação à limpeza urbana, serviço de engenharia amparado em legislação própria.

Portanto, sobressai que os serviços a serem contratados são marcadamente díspares, com características particulares, pertencentes a segmentos diversos do mercado e passíveis de contratação individual, não sendo plausível, em exame preliminar, as justificativas apresentadas para a sua reunião em procedimento único.

Embora não se ignore que certas prestações, na prática indissociáveis, tragam evidentes ganhos logísticos à Administração quando contratadas conjuntamente, tem-se no caso em tela, à primeira vista, um conglobamento desarrazoado ao se licitarem serviços de limpeza urbana, transporte escolar e locação de veículos em procedimento único, com

potencial comprometimento da competitividade certame e da vantajosidade para os entes consorciados.

Por fim, destaca-se a existência de inconsistências relativas à ausência de indicação dos municípios beneficiados pela contratação e do quantitativo estimado dos serviços licitados para cada um dos entes consorciados, seja no edital, seja no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar, inviabilizando-se a constatação, pelos licitantes, da efetiva dimensão e abrangência do objeto. Tampouco foram apresentados estudos de demanda eficientes ou memórias de cálculo que subsidiassem as quantidades pretendidas pela Administração e permitissem aferir a efetiva economia de escala.

A ausência de divulgação dos quantitativos em consonância com a real demanda dos Municípios integrantes do CIM Jequitinhonha também impacta possíveis contratações adicionais e adesões à ata de registro de preços a ser firmada, nos termos do disposto no art. 86, §§ 4º e 5º da Lei 14.133/2021.

Por se tratar de licitação processada via Registro de Preços, embora não tenha a Administração a obrigação de contratar a totalidade dos quantitativos registrados, a estimativa de quantidades devidamente lastreada na demanda dos municípios consorciados é necessária não só para balizar a estimativa de preços unitários e global, mas também para estabelecer os limites para adesões à futura ata de registro de preços.

Não por acaso, decisões recentes desta Corte de Contas têm suspenso certames licitatórios de forma liminar pela ausência de planejamento adequado, sobretudo quando se trata de contratações realizadas por consórcios públicos, que envolvem valores significativos, a exemplo dos Processos n.ºs 1.141.626 (rel. Cons. Mauri Torres, 06/6/23), 1.153.860 (rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, 28/11/23), 1.174.304 (rel. Cons. Mauri Torres 08/10/24), e 1.181.293, de minha relatoria.

Delineia-se, portanto, em juízo não exauriente, afronta a ditames da legislação de regência (art. 18, § 1º da Lei n.º 14.133/2021) e indícios de restrição à competitividade da licitação.

Isso posto, confirmada a plausibilidade das alegações da denunciante, a presença de indícios do bom direito e de perigo na demora, porquanto já avançado o certame, faz-se necessária a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n.º 019/2025 (Processo Licitatório n.º 030/2025), do Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha.

Friso que as demais impropriedades apontadas nos autos serão devidamente examinadas no curso da instrução processual.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, havendo sido observados vícios no certame em análise, determino, *ad referendum* do Colegiado, a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n.º 019/2025 (Processo Licitatório n.º 030/2025), promovido pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM Jequitinhonha, devendo a entidade se abster da prática de atos relativos à contratação dele decorrentes até o pronunciamento final de mérito.

Nada obstante, a revogação ou anulação do certame, ou ainda a realização de outro, com objeto assemelhado, deverá ser comunicada a este Tribunal no prazo de cinco dias a partir da prática do ato, sob pena de multa.

Intimem-se denunciante e denunciado, via diário oficial e *e-mail*, desta decisão.

Havendo manifestação, junte-se a documentação e remetam-se os autos à unidade técnica e, após, ao Órgão Ministerial.

Decorrido *in albis* o prazo, retornem-se 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. 264 do Regimento Interno, submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Referendo

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também referendo.

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

ms/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS