

Processo: 1192311
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: VR Benefícios e Serviços de Processamento S.A, representada por Simone Luís Fernandes Marques
Denunciado: Consórcio Multifinalitário Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas – União Serra Geral
Interessada: Trivale Administração Ltda.
Processo referente: Agravo n. 1192460
Procuradores: Thiago Amaral da Silva, OAB/ES 19.502; Ana Paula Pereira Lourenço, OAB/SP 499.106; Fernanda Ramos Vieira, OAB/SP 281.521; Viviane Kelly Di Gioia, OAB/SP 280.906; Daniel Marcelo Alves Casella, OAB/MG 159.077; Pedro Felipe Naves Marques Calixto, OAB/MG 136.471; Samuel Soares Azambuja, OAB/MG 224.875; Wanderley Romano Donadel, OAB/MG 78.870
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 12/8/2025

DENÚNCIA. CONSÓRCIO. PREGÃO ELETRÔNICO. IMPRECISÃO NA ESTIMATIVA DE PREÇOS. INOBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE DESEMPATE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. A estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, bem como da memória de cálculo, devem ser minuciosamente consideradas quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP, de cunho obrigatório, a teor do art. 18, § 1º, VI, da Lei Lei n. 14.133/2021.
2. Em caso de empate no curso do procedimento licitatório, incumbe à Administração seguir a ordem de critérios prevista no art. 60 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) deferiu o pedido de suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n. 12/2025 (Processo Licitatório n. 21/2025), promovido pelo Consórcio Multifinalitário Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas – União da Serra Geral, devendo a entidade se abster da prática de atos relativos à contratação dele decorrentes até o pronunciamento final de mérito nestes autos;
- II) advertiu que a adoção da medida ora ordenada deverá ser comprovada, em até 5 (cinco) dias, mediante apresentação da publicação do respectivo ato de suspensão, sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008;
- III) determinou que, na hipótese de revogação ou anulação do certame, ou ainda de 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 imputação de sanção pecuniária;

- IV) determinou a intimação, com urgência, do denunciante e do denunciado, via Diário Oficial de Contas – DOC e *e-mail*, acerca do teor desta decisão;
- V) determinou a remessa dos autos ao órgão técnico para análise e, posteriormente, ao Ministério Público junto ao Tribunal.

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

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de agosto de 2025.

GILBERTO DINIZ

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

(assinado digitalmente)



**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 12/8/2025**

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 VR Benefícios e Serviços de Processamento S.A, com pedido de suspensão do Pregão Eletrônico n.º 012/2025 – Processo Licitatório n.º 021/2025, promovido pelo Consórcio Multifinalitário Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas – União da Serra Geral, tendo como objeto o:

“Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para fornecimento e administração de cartões para pagamento auxílio alimentação e/ou refeição dos agentes públicos do Consórcio UNIÃO DA SERRA GERAL e de seus municípios consorciados. 1.1. A licitação será realizada em item único, conforme tabela constante no Termo de Referência.” (item 1 do edital, peça n.º 07)

A denunciante aponta a existência de supostas irregularidades no edital, quais sejam: a) estimativa imprecisa quanto aos valores contratados e a consequente contrariedade à Lei n.º 14.133/2021; e b) não aplicação dos critérios de desempate previstos em lei e no edital. Noticia, ainda, o descumprimento por parte da entidade de determinação emanada deste Tribunal de Contas.

No que tange à imprecisão da estimativa dos valores contratados, a denunciante afirma que, muito embora no termo de referência conste a quantidade aproximada de cartões a serem eventualmente emitidos, considerando cada ente consorciado, não há clareza quanto aos valores efetivamente envolvidos na contratação.

Nesse contexto, assevera não haver no termo de referência estimativa em relação aos órgãos licitantes, que não o órgão gerenciador, mas apenas a previsão do valor mínimo, de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), e do valor máximo, de R\$1.200,00 (mil e duzentos reais), o que comprometeria a previsibilidade da execução contratual.

Alega, ademais, ter havido violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, visto que se previu, no edital, a aplicação do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021, para fins de desempate, não tendo o pregoeiro, contudo, observado a sequência legalmente estabelecida, passando diretamente à realização de sorteio.

Requer, por fim, a suspensão liminar do certame.

A denúncia foi autuada em 9/7/2025, tendo a sessão de abertura do certame ocorrido em 1º/7/2025.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Na Lei n.º 14.133/2021, 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). Nesse sentido, leciona 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 estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, bem como da memória de cálculo, devem ser minuciosamente consideradas quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP, de cunho obrigatório, a teor do art. 18, § 1º, VI, da Lei Nacional de Licitações e Contratos.

Assim, não basta a elaboração de documento formalmente denominado Estudo Técnico Preliminar, sendo imprescindível que este cumpra efetivamente os objetivos fixados na lei, 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, verifiquei, a partir da leitura do Termo de Referência, que a despeito de a Administração ter, de fato, estimado os quantitativos de cartões a serem emitidos para cada um dos consorciados, a referência aos valores envolvidos é ampla e genérica, sem adentrar nas necessidades particulares, senão vejamos:

“O valor mensal do benefício por servidor pode variar a partir da necessidade e realidade de cada município participe e, destaca-se que, dentro de um mesmo órgão contratante, podem haver diferentes valores aplicados para diferentes cargos/ funções. O valor estimado para os servidores do Consórcio UNIÃO DA SERRA GERAL é de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por crédito mensal para cada beneficiário, podendo este valor ser alterado.” (Item 5.1.15 do Termo de Referência, pena n.º 07, p. 33)

Nada obstante, em resposta a pedido de esclarecimento realizado em momento anterior à abertura da sessão, a Administração informou que, para fins de elaboração da proposta, os licitantes deveriam considerar o valor de R\$1.200,00 (mil e duzentos reais) por servidor, o que eleva, consideravelmente, o valor global da contratação.

É dizer, caso a estimativa dos 15.515 cartões passíveis de emissão, conforme inserto no item 5.5.15 do Termo de Referência, fosse pautada no valor mínimo estabelecido, a diferença anual no valor global da contratação seria de R\$ 148.944.000,00 (cento e quarenta milhões, novecentos e quarenta e quatro mil reais).

A ausência de divulgação dos quantitativos em consonância com a real demanda dos municípios integrantes do Consórcio União da Serra Geral 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 n.º 14.133/2021.

Por se tratar de licitação processada via Registro de Preços, embora a Administração não tenha a obrigação de contratar a totalidade dos quantitativos registrados, a estimativa de quantidades devidamente lastreada na demanda dos consorciados é necessária para balizar o prognóstico de preço global, bem como para estabelecer os limites para adesões à futura ata de registro de preços.

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

Não por acaso, decisões recentes desta Corte de Contas têm suspenso certames licitatórios de forma liminar por 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, 6/6/2023), 1.153.860 (rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, 28/11/2023), 1.174.304 (rel. Cons. Mauri Torres 8/10/2024), e 1.181.293, de minha relatoria, entre outros.

Quanto à inobservância dos critérios de desempate estabelecidos no art. 60 da Lei Geral de Licitações, observei, em consulta ao [Portal de Compras Públicas](#), que a questão foi objeto de diversos recursos administrativos interpostos por diferentes licitantes.

Com efeito, em análise perfunctória, não me parece que o legislador tenha atribuído à Administração discricionariedade na aplicação dos critérios de desempate previstos em lei, de modo que, embora o sorteio seja, de fato, um dos meios admitidos para se chegar à solução da disputa, as demais etapas preconizadas na legislação de regência devem ser consideradas, uma a uma, na ordem estabelecida no art. 60.

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 012/2025 – Processo Licitatório n.º 021/2025, deflagrado pelo Consórcio Multifinalitário Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas – União da Serra Geral.

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 012/2025 – Processo Licitatório n.º 021/2025**, promovido pelo Consórcio Multifinalitário Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas – União da Serra Geral, devendo a entidade se abster da prática de atos relativos à contratação dele decorrentes até o pronunciamento final de mérito.

Advirto que a adoção da medida ora ordenada deverá ser comprovada, em até 5 (cinco) dias, mediante apresentação da publicação do respectivo ato de suspensão, **sob pena de aplicação de multa**, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar n.º 102/2008.

Na hipótese de revogação ou anulação do certame, ou ainda de 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 imputação de sanção pecuniária.

Intimem-se, com urgência, via Diário Oficial de Contas – DOC e *e-mail*, acerca do teor desta decisão.

Após, remetam-se os autos ao órgão técnico para análise e, posteriormente, ao Ministério Público junto ao Tribunal.”

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 O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

* * * * *

gn/bm/ms



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS