Acórdão 00263/2026 - 1ª Câmara

Processos: 03665/2025, 04300/2025, 04291/2025, 03929/2025
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
UG: CIM NORTE - Consórcio Público da Região Norte do Espírito Santo - Cim Norte
Relator: Márcia Jaccoud Freitas
Representante: SINDICATO DAS EMPRESAS LOCADORAS VEIC.AUTOMOTORES NO EST.ESANTO, MC SERVICOS AUTOMOTORES LTDA
Responsável: EDILSON MORAIS MONTEIRO, ELIETE APARECIDA BARBOZA BERNABE, DANIEL ORESTES BISSOLI, DANIELLE DOS SANTOS
Terceiro interessado: VITORIA PRIME RENTAL CAR LOCACAO DE AUTOMOVEIS LTDA
Procuradores: MAURO ESTEVAM (OAB: 17341-ES), MATHEUS CALIMAN VASSOLER (OAB: 38149-ES)

CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO – CIM NORTE – IRREGULARIDADES CONSTATADAS – PROCEDÊNCIA – MULTA – DETERMINAÇÃO – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

A RELATORA, EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS:

Trata-se de Representação, com pedido cautelar, apresentada por **MC SERVIÇOS AUTOMOTORES LTDA.**, em face de possíveis irregularidades existentes no **Pregão Eletrônico n. 004/2025**, do Consórcio Público da Região Norte do Espírito Santo –

Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 17/04/2026 17:01
Assinado por HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA 17/04/2026 16:42
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 17/04/2026 14:10
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 17/04/2026 13:54
Assinado por MARCIA JACCOUD FREITAS 17/04/2026 13:50
Assinado por LUCIRLENE SANTOS RIBAS 17/04/2026 13:36

CIM NORTE, que tem como objeto o Registro de Preços "*para contratação de empresa para prestação de serviço de locação de veículos automotivos, zero quilômetro, com e sem motorista, para atender as demandas operacionais e administrativas do Consórcio CIM NORTE, dos entes Consorciados e dos Órgãos Participantes, conforme condições, especificações, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos*", sob a responsabilidade do Srs. Edilson Morais Monteiro (Presidente) e Eliete Aparecida Barbosa Bernabé (gestor de contratação).

Pugnou pela concessão de medida cautelar para suspender, de imediato, o Pregão Eletrônico n. 004/2025, na fase em que se encontrar.

Ao final, pugnou pela ratificação da tutela cautelar, com a promoção das retificações necessárias ao saneamento das irregularidades.

Nos termos da Decisão Monocrática n.º 00257/2025-2, determinei a notificação dos gestores para apresentar razões prévias, acerca dos indícios de irregularidade identificados pelo representante.

Devidamente notificados, os gestores apresentaram suas razões e documentação de apoio.

Encaminhados os autos para análise técnica, o **Núcleo de Controle Externo de Contratações Governamentais – NCG**, por meio da **Manifestação Técnica de Cautelar n. 00038/2025-4**, sugeriu a concessão da tutela cautelar para suspender as Atas de Registro de Preço n. 037 e 038/2025, pertinentes ao Pregão Eletrônico n. 04/2025.

Nos termos da Decisão n. 02053/2025-2, a tutela cautelar foi deferida, para suspender as Atas de Registro de Preço n. 037 e 038/2025, pertinentes ao Pregão Eletrônico n. 04/2025.

Devidamente notificados para cumprimento da decisão e para manifestação quanto à cautelar deferida, os gestores apresentaram defesa e documentação de apoio.

Os autos foram novamente encaminhados ao NCG, que, por meio da Instrução Técnica Inicial n. 00113/2025, sugeriu a citação dos responsáveis, para que apresentassem alegações de defesa quanto aos seguintes indícios de irregularidade:

> 3.1 Violação do princípio do parcelamento e restrição ao caráter competitivo do certame;
> 3.2 Da ilegalidade à vedação à participação de empresas sob a forma de consórcio;
> 3.3 Exigência indevida de garantia da proposta, violando o princípio da participação e competitividade do certame;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

> 4.1 - Ausência de justificativa adequada para a solução escolhida, ausência de justificativas para exigências técnicas e incorreções na coleta de preços, implicando em registro de preços superiores aos valores usuais de mercado, em ofensa aos princípios da economicidade, da legalidade e do interesse público.

A citação foi determinada por meio da Decisão SEGEX n. 00538/2025. Citados, os gestores apresentaram as suas razões de justificativas (Defesa n. 01040/2025).

Instado novamente a se manifestar, o NCG, por meio da Instrução Técnica Conclusiva n. 05806/2025-5, concluiu pela rejeição das razões de justificativas apresentadas pelos gestores, procedência da representação, em razão da manutenção de todas as irregularidades, com imposição das sanções.

No mesmo sentido, manifestou-se o Ministério Público de Contas, no Parecer MPC n. 05842/2025-1, de lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva.

Há de ser destacado, por fim, que a Decisão n. 02053/2025-2, que havia deferido a tutela cautelar, foi refogada pelo Acórdão n. 00916/2025-2, prolatado nos autos do recurso de agravo interposto pelo Sr. Edilson Morais Monteiro (Processo TC 4291/2025).

É o relatório.

Analisados os autos, acompanho a conclusão da área técnica e do Ministério Público de Contas, entendendo pela procedência da representação. Adoto, como razões de decidir, os fundamentos expostos pelo corpo técnico na **Instrução Técnica Conclusiva n. 05806/2025-5**, abaixo transcritos:

> "**2. DA ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES APONTADAS NA INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL 00113/2025-7 (EVENTO 79)**
>
> As irregularidades serão apresentados conforme apontadas na Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79), seguidas dos fundamentos de defesa dos responsabilizados e da respectiva análise.
>
> É oportuno registrar que a Defesa/Justificativa 01040/2025-3 (evento 100), apresentada pelos representados, ratifica as manifestações anteriores deste processo e do processo apenso (nº 03929/2025), não trazendo novos elementos de convicção para avaliação.
>
> **2.1 Violação ao princípio do parcelamento e restrição ao caráter competitivo do certame.**
> **Critérios:** art. 47, inc. II, art. 5º caput e art. 11 todos da Lei 14.133/2021.
>
> **Responsáveis:**
> **Identificação:** Daniel Orestes Bissoli (Superintendente Administrativo do CIM NORTE) – Evento 51, fls. 6-18; fls. 77-121 e evento 52, fls. 1-4)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

Conduta: Elaborar Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, prevendo lotes unificados para a contratação de locação de veículos sem a comprovação de sua viabilidade, e por vinculação, impondo exigências de habilitação que se mostraram restritivas, incorreu em erro grosseiro.
Nexo Causalidade: Ao elaborar Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência justificando a manutenção da aglutinação de itens em apenas 2 lotes sem a devida comprovação de sua viabilidade, e por vinculação, impondo exigências de habilitação que acarretaram restrição à competição, impediu a participação de empresas interessadas, com possível comprometimento da vantajosidade para a administração.
Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo à administração dos atos que praticou, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara.
Além disso, é razoável afirmar que, mesmo diante das recomendações do Parecer da Assessoria Jurídica que atentou para a necessidade de um aprofundamento dos estudos preliminares visando justificar o não parcelamento, foi negligente ao manter a escolha pela aglutinação dos lotes licitados sem atender às recomendações.

Identificação: Edilson Morais Monteiro (Presidente do CIM NORTE/ES – Evento 51, fl 5**)**
Conduta: Aprovar e autorizar a realização do certame com a aglutinação de lotes para a contratação de locação de veículos sem a comprovação de sua viabilidade, e por vinculação, impondo exigências de habilitação que se mostraram restritivas, incorreu em erro grosseiro.
Nexo Causalidade: ao aprovar e autorizar a realização do certame com a aglutinação de lotes para a contratação de locação de veículos prevendo lotes unificados para a contratação de locação de veículos sem a comprovação de sua viabilidade, e por vinculação, impondo exigências de habilitação que se mostraram restritivas, impediu a participação de possíveis interessados, e com possível comprometimento da vantajosidade e prejuízos para a administração.
Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo à administração dos atos que praticou, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara, consideradas as circunstâncias que o cercavam.

Como se vê, a primeira conduta impugnada pela representação e identificada como irregularidade pela Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79) se refere ao não parcelamento do objeto do lote I do certame, composto de locação de veículos *com* e *sem* motorista e de diferentes tipos, o que caracterizaria objetos distintos e contrariedade ao disposto no artigo 47, II da Lei 14.133/2021.

A não comprovação da viabilidade da aglutinação de 14 (quatorze) itens em apenas um lote não teria sido objeto de estudo prévio que comprovasse a sua viabilidade e acabou por impor exigências de habilitação que acarretaram restrição à competição, impedindo a participação de empresas interessadas, com possível comprometimento da vantajosidade para a administração.
Em sua defesa (Defesa/Justificativa 01040/2025-3 - evento 100), que ratifica as manifestações anteriores, os responsáveis apresentam as seguintes justificativas:

- A formação em dois lotes foi explicitamente motivada no Termo de Referência do edital, com base em estudo de viabilidade técnica, operacional e econômica, que levou em

consideração a complexidade da contratação e buscou racionalizar a gestão contratual, garantir uniformidade na execução e assegurar eficiência e economicidade.

- A inclusão de veículos com e sem motorista no mesmo lote não configuraria violação ao princípio do parcelamento, pois o fracionamento excessivo poderia comprometer a execução, a eficiência, o controle e a continuidade dos serviços.
- O parcelamento previsto no art. 40 da Lei 14.133/2021 não seria aplicável ao caso porque o certame em análise de volta à aquisição de prestação de serviços.
- A estruturação dos lotes foi pautada em demandas formalizadas pelos consorciados, levando em conta quantidade, tipo e perfil dos veículos, o que facilitaria a gestão, ampliaria a escolha e racionalizaria custos.
- O excesso de fragmentação em mais lotes geraria dificuldades de fiscalização, logística e controle, tornando a contratação menos vantajosa sob os aspectos técnico e econômico.
- O objeto da contratação abrange prestação continuada de serviços, com suporte técnico integrado, manutenção preventiva e corretiva, substituição de veículos e atendimento regionalizado, exigindo estrutura complexa e justificando a centralização dos objetos.

Da Análise:

A fim de identificar a complexidade do certame em análise, registra-se o que segue.

Nos termos do Edital de Pregão Eletrônico 004/2025 (Peça Complementar 13535/2025-1 – evento 06), a licitação será realizada em dois lotes, sendo o Lote I composto por 14 itens e o Lote II por item único, devendo ser oferecida proposta para todos os itens que os compõem, sagrando-se vencedor o licitante que ofertar o “menor preço por lote”.

O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 12 (doze) meses, a contar da data de sua publicação, podendo ser prorrogada nos moldes do art. 84 da Lei 14.133/2021 (item 1.5 do Termo de Referência, constante da Peça Complementar 13535/2025-1 – evento 06, fl. 47), sendo que o prazo inicial da prestação de serviços será de 12 (doze) meses, a contar da assinatura do contrato, podendo ser prorrogado sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal do art. 107 da Lei 14.133/2021 (Peça Complementar 13535/2025-1 – evento 06, fl. 47).

O valor estimado da licitação, conforme itens 13.1 e 13.2 do edital foi de R$ 78.272.882,64 (setenta e oito milhões, duzentos e setenta e dois mil, oitocentos e oitenta e dois reais e sessenta e quatro centavos), sendo previsto para o Lote I o valor de R$ 74.449.687,17 e para o Lote II R$ 3.823.195,47.

Evidenciada a extensão do certame, passa-se à análise da possibilidade de aglutinação do objeto licitado em apenas dois lotes, sendo o primeiro composto por 14 itens que contemplam vários tipos de automóveis e, ainda, automóveis *com* e *sem* motorista.

Como ressaltado por esta equipe técnica na Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79), mesmo nas licitações de serviços, o princípio do parcelamento, conforme preceitua o art. 47, inc. II da Lei 14.133/2021, deve ser aplicado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, levando em consideração a intepretação jurisprudencial (do Tribunal de Contas da União e deste eg. Tribunal de Contas estadual), no sentido de **o parcelamento do objeto deve ser aplicado como regra, sendo necessária prévia justificativa para a aglutinação dos itens**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

Confira-se a manifestação técnica quanto ao ponto:

A regra do parcelamento é pacífica no Tribunal de Contas da União, cuja Súmula TCU 247 assim dispõe:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Outras decisões do TCU seguem no mesmo sentido, ao considerar o parcelamento do objeto como regra, sendo necessária prévia justificativa para a sua aglutinação:

Deve ser efetuado o parcelamento do objeto do certame quando os serviços forem distintos, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, respeitando a integridade qualitativa do objeto a ser executado e observando que o fracionamento não deve acarretar risco de aumento no preço a ser pago pela Administração. Acórdão 1895/2010-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

A falta de parcelamento de objeto que implique diminuição sensível de licitantes aptos a prestar parte dos serviços demandados configura violação ao comando contido no art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993. Acórdão 491/2012-Plenário | Relator: VALMIR CAMPELO

O parcelamento do objeto escapa à discricionariedade administrativa sob circunstâncias em que se faça impositivo. Sua não adoção, nessa situação, configura patente ilegalidade. O parcelamento, além de disposição legal, é regra ética, de bom-senso e de boa administração, de modo a se promover o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, sem perda da economia de escala. Acórdão 2593/2013-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

A existência de empresa no mercado capaz de prestar todos os serviços licitados não justifica a ausência de parcelamento do objeto, quando viável. O parcelamento é a regra, excepcionada apenas quando, justificadamente, prejudicial ao interesse público. Acórdão 3009/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

Na mesma linha, é o posicionamento deste Egrégio Tribunal consoante à regra do parcelamento, senão vejamos:

Acórdão 01291/2024-3

A contratação em lote único, sem respaldo em estudos técnicos ou mercadológicos que justifiquem sua adoção em detrimento ao parcelamento do objeto, configura irregularidade por restringir a competitividade do certame.

ACÓRDÃO TC- 884/2018 – PLENÁRIO

*(...) 3.3 Não divisão da licitação em **parcelas** (menor preço por item). Assim conclui-se ser injustificado o fato de não se admitir a licitação por menor preço por item, ou a segregação por lotes, ao menos naquilo que não se relacionam, **como** ocorre **com** atividades musicais e atividades de dança.*

*(...) Nos termos **do** §1º **do** art. 23 da Lei 8666/93, a realização da licitação em lotes ou itens é a **regra** quando o objeto for divisível.*

*(...) Por conseguinte, **parcelar** a execução, nessas circunstâncias, é dever a que não se furtará a Administração sob pena de descumprir **princípios** específicos da licitação, tal **como** o da competitividade. Daí a redação trazida pela Lei nº 8.883/94 haver suprimido **do** texto anterior a ressalva "a critério e por conveniência da Administração", fortemente indicando que não pode haver discrição (**parcelar** ou não) quando o interesse público decorrer superiormente atendido **do parcelamento**. Este é de rigor, **com** evidente apoio no **princípio** da legalidade.*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

> *Desta forma, a Administração deve demonstrar, por meio de estudos e documentos, porque, no caso concreto, a licitação em lote único é mais econômica que o* ***parcelamento****, visto que a lei impõe a* ***parcela*** *(...).*
>
> *Logo, considerando que a reunião dos itens a serem licitados é uma exceção, é dever da Administração, em momento anterior à abertura* ***do*** *certame, demonstrar explicitamente a vantajosidade da licitação conjunta.*
>
> *(...)*

A opção pelo não parcelamento do objeto liciatdo deve ser justificado porque, como já amplamente reconhecido pela doutrina pátria, a não utilização de tal ferramenta reduz a competição e, consequentemente, prejudica a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração. Confira-se:

> A decisão por parcelar ou não a solução – nos casos em que o objeto é complexo, heterogêneo e divisível – deve ser justificada. Quando o parcelamento é viável, mas deixa de ser utilizado, a tendência é de que se reduza a competição na licitação, o que pode prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Por vezes, empresas especializadas ficam fora da disputa por não terem como oferecer todosos itens amalgamados em um objeto complexo e divisível, mas licitado in totum.
>
> Os arts. 15, IV, e 23, § 1o, da Lei 8.666/1993, bem como o art. 26, § 5o, I, o art. 40, V, c, §§ 2o e 3o, o art. 47, II e § 1o, todos da Lei no 14.133/2021, além do ora em comento inciso VIII do § 1o do art. 18, positivam a preferência pelo parcelamento. Igualmente o faz a Lei das Estatais (Lei no 13.303/2016), no inciso III do seu art. 32.
>
> Vários julgados do TCU são nesse mesmo sentido, de tal forma que o órgão editou a Súmula 247 e, em 2012, o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação – versão 1.0[2]. A NLLC incorporou o que a Corte de Contas ali instruiu: que a decisão de dividir ou não a solução em parcelas precisa ser justificada (p. 101). (ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. *E-book.* pág.161. ISBN 9786556273785. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/. Acesso em: 13 out. 2025).

Colocada esta importante premissa, não se tem dúvidas de que neste caso concreto a justificativa para o não parcelamento do Lote I deveria estar embasada em estudos prévios e em elementos concretos que atestassem a vantajosidade da opção adotada, qual seja, o afastamento da regra geral do parcelamento.

A alegação do Consórcio CIM Norte, que afirma que houve estudo de viabilidade técnica, operacional e econômica, que levou em consideração a complexidade da contratação e buscou racionalizar a gestão contratual, garantir uniformidade na execução e assegurar eficiência e economicidade, não restou comprovada.

Com efeito, assim consta dos itens 2.6.1 a 2.6.8 do Termos de Referência – TR:

> *"2.6.1. A locação de veículos demanda uma frota variada que precisa ser gerida e mantida de forma unificada. A opção por dois lotes assegura que todas as exigências sejam atendidas de maneira integrada, evitando a fragmentação do serviço, o que poderia comprometer a eficiência da execução contratual.*
>
> *2.6.2. A contratação em dois lotes simplifica a administração do contrato, reduzindo a complexidade burocrática. Dessa forma, a administração pública pode fiscalizar e acompanhar a prestação do serviço de um único fornecedor, garantindo maior controle e*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

evitando o excesso de trabalho que seria gerado pela gestão de múltiplos contratos com empresas distintas.

2.6.3. A adoção de dois lotes permite a obtenção de benefícios econômicos, como o aproveitamento de economia de escala. A concentração da demanda em no máximo dois contratos, possibilita negociações mais vantajosas, resultando em preços mais competitivos e condições contratuais mais favoráveis devido ao volume agregado da locação.

2.6.4. Além disso, a contratação em um menor quantitativo de lotes garante a uniformidade da frota e dos serviços complementares, como manutenção, rastreamento e seguro. Dessa maneira, evitam-se diferenças na qualidade dos serviços prestados por fornecedores distintos, assegurando que todos os veículos atendam aos mesmos requisitos técnicos e operacionais estabelecidos pela administração pública.

2.6.5. Dada a complexidade do serviço, a fragmentação da contratação em múltiplos lotes não se mostra viável do ponto de vista técnico e econômico.

2.6.6. Optar por dois lotes, também traz benefícios para o processo licitatório, tornando-o mais ágil e racional. Evita-se a necessidade de múltiplos procedimentos licitatórios, que poderiam elevar os custos administrativos e prolongar os prazos de tramitação.

2.6.7. A centralização da contratação em até dois fornecedores também garante a continuidade do serviço, evitando possíveis interrupções que poderiam ocorrer caso a prestação fosse dividida entre diferentes empresas.

2.6.8. Por fim, a locação de veículos e a gestão de uma frota diversificada exigem que a empresa contratada tenha a capacidade técnica e operacional adequada para garantir todas as necessidades do contrato, incluindo a manutenção preventiva e corretiva. A escolha por dois lotes assegura que o prestador possua a experiência e os recursos necessários para atender integralmente às exigências técnicas da administração pública."

A Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79) já havia constatado a insuficiência de tal previsão no Termo de Referência do edital para fins de justificação da escolha, valendo colacionar o seguinte trecho, dada a suficiência da fundamentação apresentada:

Pois bem. A justificativa de que, hipoteticamente, a unificação da contratação evitaria a fragmentação dos serviços e tornaria a fiscalização mais eficiente se centralizada num único fornecedor, a princípio não merece acolhida, isso porque se mostra genérica e carece de robustez, com base em estudo detalhado e comparativo dos cenários com e sem parcelamento, onde seja demonstrado os ganhos reais com a unificação e sua vantajosidade.

Por oportuno, indaga-se se na fase de planejamento da licitação teria sido realizada pesquisa prévia de preços considerando comparações "com ou sem" aglutinação do objeto? Houve disparidade de quantidade de ofertantes em uma situação ou outra? Qual teria sido o retrato do mercado para o modelo proposto no certame? Qual o universo de eventuais participantes no cenário proposto?

Pelo que se depreende da leitura do Estudo Técnico Preliminar e dos atos que envolvem a fase de planejamento da licitação, tais questões não foram previamente avaliadas.

É se observar que o Consórcio CIM NORTE não trouxe inequívoca demonstração de ampla disponibilidade mercadológica para o atendimento do edital nos moldes propostos no PE 004/2025, conforme se depreende das informações constantes do levantamento inicial (evento 52, fls.6-12), isso porque o levantamento se deu por item e não por lote.

Lançando luz sobre a importância do planejamento da licitação e a garantia da competição, a jurisprudência do Tribunal do Contas da União é clara ao estabelecer que "*o órgão licitante deve identificar um conjunto representativo de diversos modelos existentes no mercado que atendam completamente as necessidades da Administração antes de elaborar as*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para modelo específico e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado (Acórdão 2.383/2014-TCU-Plenário).

Ainda na fase de planejamento da contratação, para a escolha do tipo de solução a contratar, no documento '*Riscos e Controles nas Aquisições'*, o Tribunal de Contas da União orienta aos gestores públicos (www.tcu.gov.br/Selog):

> *'É a demonstração de que o tipo de solução escolhido pela equipe de planejamento da contratação, com base no levantamento de mercado, é o que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, levando-se em conta os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como práticas de mercado.'*

Ainda, para justificar o não parcelamento do objeto, o Consórcio teria justificado vantajosidade econômica, alegando que a licitação unificada poderia gerar melhores preços e condições comerciais, contudo, isso não restou comprovado com dados concretos. Depreende-se que, sem uma análise comparativa com contratações anteriores ou equivalentes ou cenários simulados com parcelamento, tal argumento se mostra meramente especulativo.

Ainda nesse contexto, à luz do § 1º do art. 47 da 14.133/2021, necessário que a Administração, na fase preparatória da licitação, realize cotações de preços ou busque contratos similares com ou sem aglutinação dos itens licitados, isso porque se o levantamento de preços tiver sido direcionada previamente e tão somente para itens aglutinados os resultados podem ser fictícios e não realistas, não demonstrando, assim, a verdadeira vantajosidade para a Administração, ou seja, dentro de uma avaliação "com ou sem" aglutinação do objeto.

Ademais uma licitação unificada sem estudo aprofundado pode gerar a concentração do mercado em poucas empresas com maior estrutura, o que potencializa o risco de restrição à competição e comprometimento da vantajosidade para a Administração.

Em análise ao Estudo Técnico Preliminar – ETP (evento 51, fls. 6 -18), observa-se que carece de estudos/dados que se amolde ao modelo proposto no aspecto econômico/comparativo, trazendo apenas considerações genéricas e desprovidas de comprovações de modo a justificar a alegada vantajosidade.

No tocante à justificativa de inviabilidade de assegurar, ao mesmo tempo, a celebração de todos os contratos bem como às alegações de dificuldade de gestão e fiscalização de contratos ao mesmo tempo, de igual forma não seria preponderante para justificar a aglutinação do objeto, isso porque a pretensa facilidade de fiscalização e a hipótese de inviabilidade não pode se sobrepor ao princípio da competitividade a ao incentivo legal ao parcelamento (art. 40, V, "b" e § 2º da Lei 14.133/2021), isso porque numa licitação compartilhada como nos moldes realizados, a fiscalização e o acompanhamento do contrato são atribuições de cada órgão consorciado/participante (item 6.2 do TR), e nesse aspecto, não é possível apenas conjecturar sobre possíveis dificuldades de fiscalização dos mesmos, sem demonstrar de forma concreta e robusta a possível inviabilidade, como, por exemplo, quadro de cargos da estrutura de fiscalização que cada ente participante dispõe para o exercício dessa fiscalização.

De igual forma, o ETP não traz nenhuma informação a respaldar a justificação de limitações de controle e fiscalização dos órgãos participantes.

Outra questão a ser considerada nesse contexto é o fato de que a satisfação da demanda dos órgãos consorciados se coaduna com suas necessidades concretas, que em muitas situações não abrangerá a totalidade dos itens, mas apenas parte ou até mesmo alguns poucos itens específicos, o que, a princípio não justificaria a prefalada "*dificuldade* de *gestão e do controle da contratação*".

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

Tal situação se configura no presente certame, como se observa das solicitações de adesões à Ata nº 037 do PE 004/2025 (evento 71 fls.1 a 39): Prefeitura de Ponto Belo/ES – 02 veículos tipo van – Lote I; Prefeitura de Ibatiba/ES - 6 veículos utilitários minivan, 7 veículos sedan e 9 veículos tipo hatch; Câmara Municipal de Baixo Guandu/ES – 8 veículos sedan e CIM POLO SUL – 7 veículos tipo minivan. Por certo, o acompanhamento da gestão desses contratos, à primeira vista, não se reveste de complexidade e nem exigiria grandes estruturas de fiscalização dos entes participantes.

Quanto à justificativa da "padronização da frota" entende-se que sua viabilidade pode se dar por meio de especificações técnicas mínimas, como cor, tempo de uso do veículo e outros aspectos técnicos sem, necessariamente exigir uma contratação unificada.

Por fim, quanto a alegação de que a contratação aglutinada garantiria a "continuidade dos serviços contratados", prevenindo falhas operacionais em razão de múltiplos fornecedores, insta pontuar que a continuidade dos serviços está mais relacionada à boa gestão do contrato do que, propriamente, da quantidade de contratos envolvidos. Nesse contexto, é possível afirmar que contratos fracionados podem até reduzir riscos de evitar a dependência de um único fornecedor/prestador e, consequentemente, mitigar o impacto de um eventual inadimplemento contratual.

Adicionalmente, é de considerar que a junção do objeto licitado em apenas 2 (dois) lotes unificados, sendo 1 (um) de relevante abrangência financeira, reduz o universo que potenciais fornecedores aptos a prestar o serviço ora licitado, seja pela qualificação econômico-financeira ou da prestação da garantia da proposta, que estão associadas à opção de licitação em lotes no formato unificado, como no caso, que se mostraram potencialmente restritivas.

Cumpre ressaltar que a expectativa que se tinha quanto a uma possível restrição da competitividade do certame, em razão da aglutinação de itens, se concretizou, isso porque, conforme se extrai das atas de sessão do PE 004/2025 para o Lote I (evento 72, fls. 72 e 73), das 10 (dez) empresas participantes, 8 (oito) foram inabilitadas, e do Lote II das 9 (nove), 7 (sete) inabilitadas, tendo restado apenas 2 (duas) empresas na disputa em ambos os Lotes.

Evidencia-se que a exigência de garantia da proposta, é, na realidade, uma derivação da complexidade e peculiaridades inerentes ao objeto do PE 004/2025 na forma de lotes aglutinados, tendo elevado sobremaneira o ônus para os licitantes, especialmente para o Lote I cuja prestação da garantia se estabeleceu em R$ 744.496,87 e para o Lote II - R$ 38.231,95, na razão de 1% do valor estimado dos respectivos lotes. Ao final, tal exigência se mostrou restritivo com 7 (sete) das 10 (dez) empresas inabilitadas, em flagrante afronta ao princípio da competitividade previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Por oportuno, extrai-se do Parecer Jurídico da Assessoria Jurídico do Consórcio SIM NORTE (evento 54, fls. 11 a 26), que analisando os aspectos legais da realização do PE 004/2025 em lote unificado, assim se manifestou:

> *"Com base na análise apresentada, **recomenda-se que a Administração realize avaliação criteriosa quanto à viabilidade da contratação por lote único**, considerando os aspectos técnicos, econômicos e mercadológicos envolvidos. É possível e pode ser vantajosa essa modalidade de lote único, desde que esta escolha seja devidamente fundamentada por estudo técnico robusto, acompanhado de planilhas comparativas, e que todo o processo ocorra com plena publicidade e transparência, de modo a resguardar a legalidade, a eficiência e a competitividade do certame."*
>
> *(...)*
>
> ***XI – Conclusão do Parecer Jurídico:***
>
> ***X - CONCLUSAO***
>
> *Diante da análise realizada, verifica-se que o Pregão Eletrônico para Registro de Pregos, destinado a aquisição futura e eventual contratação com empresa, visando locação de automóveis, VAN,*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

> *FURGAO, UTILITARIO, SEDAN, CAMINHONETE, HATCH, SUV, EXECUTIVO, todos 0 KM, mediante Sistema de Registro de Pregos, para atendimento dos municípios consorciados ao CIM NORTE/ES, em sua estrutura atual, apresenta-se em conformidade com os parâmetros legais estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, e demais normativos correlatos.* ***Contudo, em razão da expressividade do valor estimado da opção pela contratação em lote único, é recomendável que a Administração empreenda uma análise técnica aprofundada, com justificativas claras, objetivas e devidamente documentadas quanto a vantajosidade do modelo adotado. Ressalta-se que, na ausência de fundamentação técnica consistente, a manifestação deste corpo jurídico poderá seguir orientação em sentido diverso, à luz dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da eficiência, da isonomia e da competitividade.***
>
> *Por tanto algumas recomendações são essenciais para garantir a segurança jurídica e eficiência da contratação, a saber:*
>
> ***. Justificativa aprofundada para a adoção do lote único*** *— Considerando que a regra nas contratações públicas, conforme a jurisprudência do TCU (Sumula nº 247), é a adjudicação por item, recomenda-se que a escolha pela contratação em lote Único seja excepcional e devidamente fundamentada por estudo técnico específico. Tal justificativa deve demonstrar, de forma objetiva e mensurável, que a aglutinação dos itens resulta em ganho real de eficiência, redução de custos, otimização da logística contratual e gestão centralizada vantajosa.*
>
> *É indispensável que a motivação esteja lastreada em dados de mercado, planilhas comparativas e análise de riscos, evidenciando que a opção pelo lote único não compromete a competitividade e não restringe indevidamente a participação de licitantes especializados em apenas parte do objeto. A ausência dessa fundamentação poderá ensejar questionamento por parte dos órgãos de controle, e eventualmente levar à nulidade do certame.*
>
> ***(...)***
>
> *Esclarece-se, que o lote inicialmente previsto para ser único, foi alterado para 2 (dois) lotes, sendo o Lote I o mais representativo, com 13 itens, e o Lote II com apenas 1. Isso não descaracteriza a aglutinação do objeto, o que torna o parecer perfeitamente aplicável. Nesse particular, analisando os autos do PE 004/2025, não foram identificados documentos de suporte para respaldar o atendimento às recomendações e orientações da área jurídica, que prosseguiu sem que fosse reavaliado os aspectos técnicos, econômicos e mercadológicos do certame.*

Veja-se que já na Instrução Inicial restou demonstrado que a justificativa apresentada pelos representados quanto à vantajosidade da escolha por eles adotada estava baseada em alegações abstratas e não em dados concretos, passíveis de comprovação objetiva e, consequentemente, de controle. Não foram apresentados estudos comparativos, planilhas de custos ou quaisquer elementos técnicos que evidenciassem, de forma mensurável, que a opção adotada seria, de fato, a mais econômica e eficiente sob o ponto de vista da Administração.

Dada a vultuosidade da contratação, necessário o cuidado da Administração na formalização e condução do certame. Não é por outro motivo que esta área técnica concluiu que caberia aos responsáveis os esclarecimentos e comprovações conforme análise feita.

A Defesa/Justificativa 01040/2025-3 (evento 100), entretanto, não respondeu aos questionamentos, limitando-se a ratificar as informações antes apresentadas e as alegações não passaram da abstração à concretude esperada.

O mero levantamento de demandas perante os municípios consorciados não é suficiente para a formação da convicção acerca da necessidade ou não do parcelamento. O levantamento de demandas, por certo, é procedimento necessário à pesquisa da necessidade da contratação, mas a partir daí deve-se passar ao momento seguinte do estudo prévio necessário, que diz respeito à forma como a contratação será licitada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

Os argumentos quanto à dificuldade de gestão que o parcelamento proporcionaria foram todos afastados, já demonstrado que a fiscalização e o acompanhamento do contrato são atribuições de cada órgão consorciado/participante (item 6.2 do TR) e os Municípios não contratariam, cada um, a totalidade de itens, o que facilitaria a gestão dos referidos instrumentos contratuais; a padronização da frota independe da aglutinação dos veículos em um grande lote e o fracionamento da contratação evitaria a dependência de um único fornecedor.

Durante o processo, os agentes públicos foram alertados sobre a necessidade de justificar a opção pelo lote único, como se extrai do Parecer Jurídico da Assessoria Jurídico do Consórcio SIM NORTE (evento 54, fls. 11 a 26), transcrito na Instrução Técnica Inicial já referenciada e, apesar do alerta recebido, mantiveram a decisão pelo lote único. No entanto, como já dito, não apresentaram estudos técnicos, análises comparativas ou demonstrações concretas que comprovassem essa afirmação.

Após refutados todos os argumentos apresentados pela defesa, concluiu-se que a competitividade restou **efetivamente** prejudicada, já que apenas duas empresas conseguiram ultrapassar a fase de habilitação em ambos os lotes.

Diante do exposto, sugerimos a manutenção da referida irregularidade.

2.2. Da ilegalidade à vedação à participação de empresas sob a forma de consórcio.

Critérios: art. 5º, art. 11 e art. 15 da Lei 14.133/2021
Responsáveis:
Identificação: Daniel Orestes Bissoli (Superintendente Administrativo do CIM NORTE) – Evento 51, fls. 6-18; fls. 77-121 e evento 52, fls. 1-4)
Conduta: Elaborar Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, com vedação à participação de consórcio sem demonstrar de forma inequívoca a inviabilidade de sua aceitação ou do comprometimento dos objetivos da contratação, impondo restrição à competição, com infringência ao art. 5º caput, art. 11 e art. 15 todos da Lei 14.133/2021, incorrendo em erro grosseiro.
Nexo Causalidade: Ao elaborar Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência vedando a participação de consórcio sem demonstrar de forma inequívoca a inviabilidade de sua aceitação ou do comprometimento dos objetivos da contratação, impôs restrição à competição, ao impedir a participação de empresas do mercado que prestam os mesmos serviços, com possível comprometimento da vantajosidade para a administração, com infringência ao art. 15 e art. 5º caput, e por consequência ao art. 11 todos da Lei 14.133/2021.
Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo à administração dos atos que praticou, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara.

Identificação: Edilson Morais Monteiro (evento 51, fls. 5)
Conduta: Aprovar e autorizar a realização do certame com vedação à participação de consórcio sem demonstrar de forma inequívoca a inviabilidade de sua aceitação ou do comprometimento dos objetivos da contratação, impondo restrição à competição, com infringência ao art. 5º caput, art. 11 e art. 15 todos da Lei 14.133/2021, incorrendo em erro grosseiro.
Nexo Causalidade: ao aprovar e autorizar a realização do certame vedando a participação de consórcio sem demonstrar de forma inequívoca a inviabilidade de sua aceitação ou do comprometimento dos objetivos da contratação, impôs restrição à competição, ao impedir a participação de empresas do mercado que prestam os mesmos serviços, com possível comprometimento da vantajosidade para a administração, com infringência ao art. 15 e art. 5º caput, e por consequência ao art. 11 todos da Lei 14.133/2021.
Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo à administração dos atos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

que praticou, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara, consideradas as circunstâncias que o cercavam.

A segunda conduta impugnada pela representação e identificada como irregularidade pela Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79) se refere à vedação à participação de consórcios no certame, vedação esta inserida no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, sem que houvesse demonstração inequívoca da inviabilidade de sua aceitação ou de eventual comprometimento dos objetivos da contratação.

Tal restrição, prevista de forma genérica e destituída de fundamentação técnica idônea, teria acarretado limitação indevida à competitividade do certame, impedindo a participação de empresas do mercado que prestam serviços da mesma natureza e comprometendo potencialmente a vantajosidade e a economicidade da contratação, em afronta aos arts. 5º, caput, 11 e 15 da Lei nº 14.133/2021.

Em sua defesa (Defesa/Justificativa 01040/2025-3 - evento 100), que ratifica as manifestações anteriores, os responsáveis apresentam as seguintes justificativas:

- A vedação à participação de consórcios foi expressamente motivada no edital, com base na necessidade de execução centralizada e eficiente do objeto contratual.
- O edital apontou riscos de gestão e eventuais impasses contratuais que poderiam surgir com a participação de consórcios, especialmente quanto à responsabilidade solidária entre empresas.
- Os serviços licitados não apresentavam alta complexidade, podendo ser executados por empresas individuais de porte médio, amplamente existentes no mercado.
- A restrição teria sido necessária para garantir padronização, continuidade e uniformidade na prestação dos serviços de locação e manutenção de veículos aos municípios consorciados.
- A participação de consórcios poderia gerar dificuldades de controle, divergências operacionais e desigualdade na qualidade do atendimento entre os municípios.
- A vedação encontra respaldo no art. 15 da Lei nº 14.133/2021, que permite a proibição de consórcios desde que devidamente justificada no processo licitatório.
- O mercado local dispõe de número suficiente de empresas aptas a atender individualmente ao objeto, afastando a necessidade de agrupamentos empresariais.
- A restrição não comprometeu a competitividade, comprovada pelo número de participantes habilitados no certame.
- A diferença entre “complexidade” e “alta complexidade” no edital não caracteriza contradição, mas distinção semântica entre níveis distintos de exigência técnica.

Da Análise:

Sabe-se que opção pela participação de empresas em consórcios encontra-se na esfera da discricionariedade administrativa, sendo necessário avaliar a conveniência e a oportunidade no caso concreto. Segundo jurisrudência desta corte, “*essa análise deve ser feita de maneira cautelosa e, se ficar constatado que em razão da complexidade do objeto, sua extensão ou outras circunstâncias, a participação de consórcios é necessária, já que poucas empresas no mercado estão aptas a executá-lo isoladamente, deve a Administração admitir a participação, em homenagem ao princípio da competitividade*.” (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 00078/2019-4. Processo 09795/2018-1. Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 06/02/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 15/04/2019).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

A importância da motivação para a vedação da participação de consórcios é assim explicitada no voto condutor do acórdão acima referenciado:

> (...) O TCU se posiciona no sentido de que é possível a vedação à participação de empresas consorciadas em processo licitatório, desde que a escolha seja feita de forma motivada. A formação de consórcio pode fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), ou cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si), vide acórdãos 1165/2012-Plenário, 1946/2006–Plenário, 1678/2016-Plenário, 1917/2003-Plenário e 22/2003- Plenário.
>
> Este TCE tem decidido no sentido de que a formação de consórcio pode incentivar ou restringir a competição, de acordo com o caso concreto, e no sentido de que a vedação representa irregularidade se não for devidamente motivada de acordo com o caso concreto, conforme acórdãos TC-1244/2016 e 505/2018, ambos do Plenário. (...)

Já no Acórdão 01262/2024-7, esta eg. Corte de Contas eleva a importância da necessidade de motivação para o afastamento dos consórcios, levando em consideração a existência de diversos normativos e leis incentivando a participação dessas, conforme *in verbis*:

> Acórdão 01262/2024-7
>
> Enunciado:
>
> A vedação à participação de consórcios em licitações públicas, sem justificativa adequada, especialmente em certames com objetos complexos e de elevado valor, configura irregularidade por restringir indevidamente a competitividade e comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa
>
> Teor:
>
> Cuidam os autos, apresentados nesta Corte de Contas por (...), pessoal física inscrita sob o CPF 044.206.969-31 e em face do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/ES, sobre possíveis irregularidades no edital do processo licitatório deflagrado pelo Pregão Eletrônico 08/2023 (...).
>
> (...) 3.2 ILEGAL VEDAÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS
>
> Após avaliação dos autos, foi verificado que a vedação à participação de consórcios restringiu de forma ilegal a competitividade do certame, haja vista a diversidade dos serviços englobados no lote único e do vultuoso valor do objeto. Tal restrição impediu o Poder Público de obter a proposta mais vantajosa, indo na contramão do interesse público e da coletividade.
>
> A participação de consórcios não apenas fomenta a competição mais ampla, mas oferece à administração pública a possibilidade de obter as melhores condições de contratação, com benefícios tanto em termos de eficiência quanto de custo.
>
> Em Instrução Técnica Conclusiva, ficou constatado que a restrição de consórcio é uma decorrência da irregularidade anterior. Isso porque, em um comparativo com processos licitatórios do Detran/SP e do Detran/RJ, em que não ocorreu a aglutinação de lote, foi possível a participação de cooperativa, tendo inclusive sido vencedora (Consórcio BIOCAP) de um dos lotes no processo do Detran/SP.
>
> Dessa forma, assim como no item anterior, a falta de fundamentação justificando a referida vedação a participação de consórcio no certame licitatório, ainda mais quando há diversos normativos e leis incentivando a participação dessas, fez com que restasse configurada a irregularidade.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

> (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 01262/2024-7. Processo 00334/2024-1. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 22/11/2024, Data da Publicação no DO-TCES: 02/12/2024).

Tal entendimento segue a lição doutrinária sobre a questão, atenta à importante mudança da disciplina da participação de consórcios de empresas em licitações públicas a partir da vigência da Lei nº 14.133/2021. A respeito, assim se manifesta Rafael Carvalho R. Oliveira (*in* **Licitações e Contratos Administrativos – Teoria e Prática – 14ª Edição 2025** . 14. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book.* Pág.265. ISBN 9788530996116. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/. Acesso em: 13 out. 2025):

> De acordo com o art. 15 da Lei 14.133/2021, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, é permitida a participação de consórcio na licitação, desde que sejam observadas as seguintes exigências: a) comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados; b) indicação de empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração; c) admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado; d) impedimento, na mesma licitação, de participação de empresa consorciada, isoladamente ou por meio de mais de um consórcio; e) responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.
>
> Verifica-se, aqui, uma mudança importante em relação à disciplina dos consórcios nas licitações previstas na antiga Lei 8.666/1993. Ao contrário da regra tradicional (art. 33 da Lei 8.666/1993), que exigia expressa previsão no instrumento convocatório como condição para participação de consórcios nas licitações, **a nova regra prevista no art. 15 da Lei 14.133/2021 garante a participação dos consórcios, salvo expressa vedação no processo licitatório**.
>
> É verdade que o consórcio de empresas não acarreta, necessariamente, prejuízo à competitividade nas licitações. **Ao contrário, a formação de consórcios, em determinados casos, permite a participação de empresas menores que não teriam condições técnicas e/ou financeiras de concorrer isoladamente de licitações**. - grifos nossos

A partir de tal premissa, a Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79) concluiu que o Consórcio licitante "*não demonstrou de forma inequívoca que a aceitação de consórcio seria inviável ou que comprometeria os objetivos da contratação, limitando-se a apontar ou sugestionar inconvenientes e disfuncionalidades operacionais e de gestão, razão pela qual sugere-se que os responsáveis apresentem dados concretos e comparativos às justificativas adotados no certame para a não participação de empresas consorciadas*".

Em sua defesa, entretanto, os representados não apresentaram os referidos dados concretos e comparativos, limitando-se às referências contidas no edital e já analisadas por esta área técnica.

Diante do exposto, mantém-se a conclusão apresentada pela pela Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79), assim fundamentada:

> O Consórcio CIM NORTE não demonstra de forma conclusiva e respaldada em estudos aprofundados de que a subcontratação seria inviável, apenas que seria inconveniente e disfuncional frente ao modelo proposto, o que deixa margem para questionar se a escolha foi

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

a mais adequada para a obtenção da proposta mais vantajosa, que é um dos objetivos da licitação previstos no art. 11 da Lei 14.133/2021.

Nota-se que os fundamentos que levaram à vedação dos consórcios se amoldam às justificativas para o modelo da aglutinação dos lotes utilizado na licitação, e que foram pontualmente analisadas no item 3.1 dessa instrução, quando se concluiu que, na sua maioria, carecem de dados concretos e estudos comparativos, o que se aplica aos consórcios, com o intuito de se avaliar o modelo unificado ao fragmentado com permissão de sua participação, o que não foi feito, enfraquecendo, com isso, a robustez dos argumentos.

Além disso, a afirmação do Consórcio de que a participação de várias empresas no Pregão Eletrônico 004/2025 seria um indicador positivo de competitividade, sugerindo que a vedação não afastou licitantes de forma significativa, merece uma análise crítica, especialmente considerando que ao final do certame para os Lotes I (maior) e Lote II (1 ítem) apenas 2 (duas) empresas participantes se classificaram.

Ainda, quanto ao argumento de que o mercado é amplo e diversificado de fornecedores dos serviços de locação de veículos para justificar a não participação de consórcios, para que se avalie a validade dessa justificativa, é necessário contextualizá-la comparando com outras licitações de objetos semelhantes, considerando o universo de empresas aptas a participar e os padrões de concorrência observados, dados esses que não foram trazidos pelo Consórcio em nenhum momento, quer nos atos preparatórios do certame, quer nas justificativas de defesa.

No caso do PE 004/2025, tanto o Lote I quanto o Lote II, engloba serviços comuns e de vasta disponibilidade no mercado, inclusive o do Espírito Santo, o que poderia, em tese, atrair um número expressivo de licitantes, dado o porte da contratação. A vedação à subcontratação e a exigência de um fornecedor único para os “super lotes”, podem ter restringido o universo de participantes, afastando empresas menores ou especializadas que dependem de parcerias para atender a todos os requisitos do edital.

Dessa forma, as justificativas apresentadas não merecem acolhida (...).

Ora, o licitante criou ao menos um “superlote” (lote I) – o que poderia afastar a participação de empresas menores existentes no mercado – e ainda impediu a participação de consórcios, de modo que a formação de parcerias para a execução contratual também restou inviabilizada.

O resultado foi, como esperado, a restrição da competitividade, já que apenas duas licitantes foram capazes de ultrapassar a fase de habilitação do certame.

Diante do exposto, sugerimos a manutenção da referida irregularidade.

2.3. Exigência indevida de garantia da proposta violando o princípio da participação e competitividade do certame.

Critérios: art. 5º, *caput*, da Lei 14.133/2021

Responsáveis:
Identificação: Daniel Orestes Bissoli (Superintendente Administrativo do CIM NORTE) – Evento 51, fls. 6-18; fls. 77-121 e evento 52, fls. 1-4)
Conduta: Elaborar Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência com exigência da prestação da garantia de proposta a partir da lotes aglutinados, impôs restrição à competição e tratamento não isonômico aos licitantes em razão do alto valor de garantia a ser prestado, infringindo o 5º caput da Lei nº 14.133/21, incorrendo em erro grosseiro.
Nexo Causalidade: Ao elaborar Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência com exigência da prestação da garantia de proposta a partir da lotes aglutinados (modelo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

proposto), impôs restrição à competição e tratamento não isonômico aos licitantes em razão do alto valor de garantia a ser prestado, infringindo o 5º caput da Lei nº 14.133/21.
Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo à administração dos atos que praticou, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara.

Identificação: Edilson Morais Monteiro (evento 51, fls. 5)
Conduta: Aprovar e autorizar a realização do certame com exigência da prestação da garantia de proposta a partir da lotes aglutinados (modelo proposto), impôs restrição à competição e tratamento não isonômico aos licitantes em razão do alto valor de garantia a ser prestado, infringindo o 5º caput da Lei nº 14.133/21, incorrendo em erro grosseiro.
Nexo Causalidade: ao aprovar e autorizar a realização do certame com exigência da prestação da garantia de proposta a partir da lotes aglutinados (modelo proposto), impôs restrição à competição e tratamento não isonômico aos licitantes em razão do alto valor de garantia a ser prestado, infringindo o 5º caput da Lei nº 14.133/21.
Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo à administração dos atos que praticou, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara, consideradas as circunstâncias que o cercavam.

Como se vê, a conduta impugnada pela representação e identificada como irregularidade pela Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79) refere-se à exigência de garantia da proposta calculada sobre o valor dos lotes aglutinados do Pregão Eletrônico nº 004/2025, promovido pelo CIM NORTE/ES. Tal exigência teria resultado em restrição à competitividade e tratamento não isonômico entre os licitantes, em razão do alto valor da garantia a ser prestada, o que, segundo a área técnica, contraria o disposto no art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021.

A medida, adotada sem demonstração de necessidade ou proporcionalidade, teria imposto encargo excessivo aos participantes, reduzindo o universo de concorrentes e comprometendo a vantajosidade e a eficiência da contratação, caracterizando erro grosseiro na elaboração do Estudo Técnico Preliminar e na aprovação do Termo de Referência que embasaram o certame.

Em sua defesa (Defesa/Justificativa 01040/2025-3 - evento 100), que ratifica as manifestações anteriores, os responsáveis apresentam as seguintes justificativas:

- A exigência de garantia da proposta foi fixada em 1% do valor estimado do objeto, em estrita conformidade com o art. 58 da Lei nº 14.133/2021, sendo medida legítima e proporcional.
- A cláusula editalícia foi redigida com base em critério técnico e discricionariedade administrativa, considerando o risco e as peculiaridades do objeto licitado.
- A exigência não criou distinções arbitrárias, tampouco restringiu a competitividade, uma vez que o valor e as condições são compatíveis com o porte das empresas do setor.
- O edital assegurou liberdade às licitantes quanto à forma de prestação da garantia, permitindo caução em dinheiro, fiança bancária ou seguro-garantia, nos termos do §1º do art. 96 da Lei nº 14.133/2021.
- A medida visa à integridade do processo licitatório e à segurança da Administração, não ao afastamento de interessados.
- Não há nos autos prova de que a exigência tenha reduzido a participação ou restringido a concorrência, sendo a regra aplicável a todos os licitantes de forma isonômica.
- A garantia é compatível com a realidade financeira e operacional das empresas de locação de veículos, preservando a legalidade, a razoabilidade e a vantajosidade do certame.

Da Análise:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

Restou demonstrado, nos tópicos anteriores, que a ausência de adequado parcelamento dos itens licitados gerou restrição indevida à competitividade, porque poucas empresas no mercado seriam capazes de executar todo o objeto de cada lote, especialmente se impedidas de formar parcerias em consórcios.

A restrição à competitividade decorrente da formação dos denominados 'superlotes' agravou-se, uma vez que se exigiu das licitantes a prestação de garantia de proposta em valor significativamente elevado e, portanto, de difícil cumprimento.

A partir de tal premissa, a Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79) mais uma vez concluiu que "*a exigência de prestação da garantia da proposta, apesar de legal se mostrou restritiva, desproporcional e não isonômica especialmente em razão da vinculação ao formato de lotes aglutinados (não parcelados) do PE 004/2025*", motivo pelo qual sugeriu que "*os responsáveis prestem os esclarecimentos e tragam os estudos aprofundados que justifiquem comprovadamente a viabilidade técnica e econômica da escolha e por conseguinte da exigência de prestação da garantia da proposta*".

Em sua defesa, entretanto, mais uma vez os representados não apresentaram os referidos dados concretos e comparativos, limitando-se às referências contidas no edital e já analisadas por esta área técnica.

Diante do exposto, mantém-se a conclusão apresentada pela Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79), assim fundamentada:

> A representante argumenta que, apesar de ser legal, a exigência de garantia da proposta, prevista no item 4.6 do edital, na razão de 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação, fere a competitividade e a ampla concorrência, a partir do momento que restringe a participação de empresas menores, representando ônus financeiro desnecessário e desproporcional aos licitantes, com possível obstáculo à participação no certame.
>
> Os responsáveis alegam, contudo, que a exigência encontra respaldo no art. 58 da Lei 14.133/2021 e que não ultrapassa o teto legal, ficando a garantia estabelecida em razão do valor estimado para o Lote I em R$ 744.496,87 e para Lote II R$ 38.231,95.
>
> Alega ainda, que o edital não impõe forma única de prestação da garantia e afirma que não há nos autos qualquer elemento que comprove que a exigência de garantia da proposta tenha comprometido a ampla participação, sendo isonômica e proporcional.
>
> No presente caso, a alegação da parte representante não diz respeito à legalidade da exigência em sim, mas de possível restrição à participação de licitantes especialmente em razão do modelo unificado de itens nos (dois) lotes do certame.
>
> Nesse ponto, insta trazer as considerações de análise constantes do item 3.1 desta instrução, ao tratar do não parcelamento da licitação e da restrição à competição no PE 004/2025, conforme transcrito a seguir:
>
> > ***(...)***
> >
> > *Adicionalmente, é de considerar que a junção do objeto licitado em apenas 2 (dois) lotes unificados, sendo 1 (um) de relevante abrangência financeira, reduz o universo que potenciais fornecedores aptos a prestar o serviço ora licitado, seja pela qualificação econômico-financeira ou da prestação da garantia da proposta, que estão associadas à opção de licitação em lotes no formato unificado, como no caso, que se mostraram potencialmente restritivas.*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

> *Cumpre ressaltar que a expectativa que se tinha quanto a uma possível restrição da competitividade do certame, em razão da aglutinação de itens, se concretizou, isso porque, conforme se extrai das atas de sessão do PE 004/2025 para o Lote I (evento 72, fls. 72 e 73), das 10 (dez) empresas participantes, 8 (oito) foram inabilitadas, e do Lote II das 9 (nove), 7 (sete) inabilitadas, tendo restado apenas 2 (duas) empresas na disputa em ambos os Lotes.*
>
> *Evidencia-se que a exigência de garantia da proposta, é, na realidade, uma derivação da complexidade e peculiaridades inerentes ao objeto do PE 004/2025 na forma de lotes aglutinados, tendo elevado sobremaneira o ônus para os licitantes, especialmente para o Lote I cuja prestação da garantia se estabeleceu em R$ 744.496,87 e para o Lote II - R$ 38.231,95, na razão de 1% do valor estimado dos respectivos lotes. Ao final, tal exigência se mostrou restritivo com 7 (sete) das 10 (dez) empresas inabilitadas, em flagrante afronta ao princípio da competitividade previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021. (...)*
>
> Ao contrário do afirmado pelos responsáveis, quando diz que não haveria nos autos "qualquer elemento que tenha comprometido a ampla participação", não é o demostrado nos registros e atas das sessões públicas do certame que trazem o não atendimento da prestação da garantia como o principal fator de inabilitação e desclassificação de empresas do certame, visto que, conforme mencionado, das 10 (dez) participantes do Lote I, 7 (sete) teriam sido inabilitada por essa causa, o que demostra seus efeitos restritivos à competição do certame.
>
> Tal fato, por certo, se deriva e se vincula ao formato do certame na forma aglutinada de itens em apenas 2 Lotes (Lote I com 13 itens e Lote II com 1(um) item apenas, sem que fosse comprovada sua viabilidade técnica e econômica, e não apenas genericamente justificada como no caso, conforme abordagem analítica constante do item 3.1 dessa instrução.

Como salientado na Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79) acima transcrita, exigiu-se garantia para o Lote I no valor de R$ 744.496,87 e para o Lote II no valor de R$ 38.231,95, que corresponde a 1% do valor estimado dos respectivos lotes, exigência esta que levou à inabilitação de sete das dez licitantes participantes.

O número expressivo de inabilitações confirma que as escolhas adotadas pelo Consórcio neste caso concreto provocaram uma inadmissível restrição à competitividade, critério este (restrição à competitividade) já utilizado por esta Corte de Contas para caracterizar irregularidade em procedimento licitatório, como se infere, a título de exemplo, do Acórdão 00223/2023-7, proferido no Processo TCEES 01283/2022-8.

Tem-se, portanto, que a criação dos "superlotes" e a consequente exigência de garantia em valor vultuoso (ainda que em consonância com a previsão legal respectiva) acabou por afastar a participação de empresas menores existentes no mercado e o resultado foi, como esperado, a restrição da competitividade.

Diante do exposto, sugerimos a manutenção da referida irregularidade.

2.4. Processo Apenso TC nº 03929/2025-5 - Ausência de justificativa adequada para a solução escolhida, ausência de justificativas para exigências técnicas e incorreções na coleta de preços, implicando registro de preços superiores aos valores usuais de mercado, em ofensa aos princípios da economicidade, da legalidade e do interesse público.

Critérios: art. 18, §§ 1º e 2º, art. 23 e art. 5º caput da Lei 14.133/2021

Responsáveis:
Identificação: Daniel Orestes Bissoli (Superintendente Administrativo do CIM NORTE) – Evento 51, fls. 6-18; fls. 77-121 e evento 52, fls. 1-4)
Conduta: Elaborar Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência com falhas na demonstração de vantajosidade da solução proposta e sem as justificativas técnicas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

necessárias para a inserção de exigências específicas no descritivo do objeto, as quais restringiram indevidamente a competitividade e contribuíram para possível elevação de preços, em desacordo com os princípios da economicidade, da eficiência e isonomia.
Nexo Causalidade: Ao elaborar Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência com falhas na demonstração de vantajosidade da solução proposta e sem as justificativas técnicas necessárias para a inserção de exigências específicas no descritivo do objeto, impôs restrição à competição e tratamento não isonômico aos licitantes, contribuindo para possível elevação de preços da contratação.
Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo à administração dos atos que praticou, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara.

Identificação: Danielle dos Santos (Chefe do Setor de Compras e Contratações Compartilhadas - Evento 55, fls.82)
Conduta: Realizar coleta de preços em desacordo com as premissas trazidas pela Nova Lei de Licitações, sob justificativa infundada, privilegiando a consulta a possíveis fornecedores dos serviços contribuindo para elevação de preços máximos aceitos, em desacordo com os princípios da economicidade, da legalidade e do interesse público, incorrendo em erro grosseiro.
Nexo Causalidade: ao realizar coleta de preços em desacordo com as premissas trazidas pela Nova Lei de Licitações, sob justificativa infundada, privilegiando a consulta a possíveis fornecedores dos serviços, a agente contribuiu para que os valores finais pactuados ficassem acima do usualmente encontrado no mercado, culminando em Atas de Registro de Preços com sobrepreço.
Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo à administração dos atos que praticou, sendo exigível conduta diversa daquela que adotada, considerado o necessário conhecimento da NLLC frente ao cargo ocupado e as circunstâncias que a cercavam.

Identificação: Edilson Morais Monteiro (Presidente do CIM Norte - evento 51, fls. 5)
Conduta: Aprovar e autorizar a realização do certame com falhas na justificativa da solução escolhida, com falhas evidentes na coleta de preços e sem as justificativas técnicas necessárias para a inserção de exigências específicas no descritivo do objeto, as quais restringiram indevidamente a competitividade e contribuíram para possível elevação de preços, em desacordo com os princípios da economicidade, da eficiência e isonomia, incorrendo em erro grosseiro.
Nexo Causalidade: ao aprovar e autorizar a realização do certame com falhas na justificativa da solução escolhida, com falhas evidentes na coleta de preços e sem as justificativas técnicas para a inserção de exigências específicas no descritivo do objeto, impôs restrição à competição e tratamento não isonômico aos licitantes e contribuindo para possível elevação de preços da contratação.
Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável e é razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da possibilidade de prejuízo à administração dos atos que praticou, sendo exigível conduta diversa daquela que adotara, consideradas as circunstâncias que o cercavam.

Veja-se que a conduta impugnada pela representação e identificada como irregularidade pela Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79), relativa ao processo apenso TC nº 03929/2025-5, refere-se à ausência de justificativas técnicas adequadas para a solução escolhida e para as exigências específicas inseridas no descritivo do objeto da licitação em análise, bem como a falhas na coleta de preços realizada para a formação do valor estimado da contratação.

A inexistência de estudos que comprovassem a vantajosidade da solução proposta, aliada à ausência de motivação técnica suficiente e à adoção de metodologia inadequada na pesquisa de mercado, teria resultado na fixação de preços superiores aos usualmente praticados, restringindo a competitividade e comprometendo os

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

princípios da economicidade, da eficiência e da isonomia, em violação aos arts. 18, §§1º e 2º, 23 e 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021.

Em sua defesa (Defesa/Justificativa 01040/2025-3 - evento 100), que ratifica as manifestações anteriores, os responsáveis apresentam as seguintes justificativas:

- A análise dos preços não pode se limitar à comparação entre valores estimados e adjudicados, pois o objeto licitado envolve diversas categorias de veículos, com e sem motorista, o que impede avaliação linear.
- Os parâmetros de preço utilizados estavam defasados, baseados em dados anteriores a 2025, sem refletir a realidade inflacionária e setorial atual, marcada por aumento expressivo dos custos automotivos. A inflação acumulada entre 2022 e 2025, o aumento das taxas de juros (atingindo cerca de 29% ao ano) e a alta no custo de capital explicam a elevação dos valores adjudicados, sem configurar sobrepreço.
- A aferição de vantajosidade deve considerar o contexto econômico real, não apenas o menor preço nominal, conforme orientação dos Tribunais de Contas e da Lei nº 14.133/2021. As condições de uso da frota nos municípios do interior — com maiores distâncias, estradas não pavimentadas e desgaste mais intenso — aumentam custos de manutenção e reduzem o valor de revenda, o que impacta diretamente o preço da locação.
- Comparações com contratações urbanas ou de capitais são indevidas, por desconsiderarem as peculiaridades operacionais e logísticas do interior do Estado.
- Os preços contratados refletem custos reais do mercado, e não sobrepreço, representando valores compatíveis com as condições econômicas e financeiras vigentes.
- Houve observância plena aos princípios da legalidade, economicidade e vantajosidade, e que não há qualquer irregularidade ou violação ao interesse público.

Considerando que a defesa apresentada não acrescentou elementos às anteriormente constantes dos autos em apenso (processo TC nº 03929/2025-5), reiteram-se os termos da Instrução Técnica Inicial 00113/2025-7 (evento 79), que assim fundamentou o apontamento do indício de irregularidade:

> (...) Os responsáveis ponderam que o comparativo de veículos trazido aos autos para a caracterização de eventual sobrepreço não seria pertinente por não haver identidade entre os requisitos exigidos no edital PE 004/2025 – Lote I e os referenciados na amostra apresentada pelo representante.
>
> Para exemplificar, destacam como discrepâncias:
>
> > a) **PE 004/2025** para os itens 3 e 4 - tipo utilitário caminhonete - veículo zero quilômetro, câmbio automático, seguro total sem franquia para o contratante, potência mínima: 175cv; capacidade mínima caçamba de 1.200 litros, motorização a partir de 2.0
> >
> > Parâmetros:
> >
> > **ARP 17/2025 da Prefeitura Municipal de Vitória** – veículo com até dois anos de uso, aceita potência mínima de 160 cv, admite câmbio manual ou automático.
> >
> > **PE 004/2025** item 9 – veículo tipo hatch - zero quilômetro, com potência mínima de 74 cv, motorização mínima 1.0, pneus radiais, grade protetora de motor, seguro sem franquia;
> >
> > PE 004/2025 e Contrato 008/2025 da Fundação Carmélia – admite equivalência entre os veículos, porém alega que não teria sido considerado outros fatores de precificação, sem mencionar quais.
> >
> > ARP 121/2024 da Prefeitura Municipal de Serra – admitido veículo com até 1 ano de uso e até 5.000km rodados, potência mínima inferior 70cv, sem exigência de pneus radiais ou grade protetora de motor e cárter.
> >
> > ARP 17/2025 da PMV, se permite veículos com até 2 anos, não estabelece potência mínima, não há exigência de proteção do motor e nem o tipo de pneu.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

Como se nota, os aspectos destacados pelos responsáveis como não comparáveis, estão centrados em diferenças pontuais (veículo zero, potência do motor, especificações pneumáticas, itens de conforto), que, em muitas situações, além de onerar o contrato, estão desprovidas de justificativas de sua necessidade e se mostram, muitas vezes, desproporcionais à finalidade a que se propõem, e ainda, pouco usuais no mercado, como é o exemplo da exigência de veículos zero km, que conforme pesquisa no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP, tem se tornado uma exceção e não a regra.

Inclusive, sobre a exigência de veículos zero km (novos), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo se manifestou no sentido de que quando não justificada tecnicamente, a imposição da exigência pode acarretar prejuízos à economicidade e competitividade do certame, destacando que existem outros meios de garantir que os veículos estejam em boas condições. Vejamos:

> *EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS EM CARÁTER NÃO EVENTUAL. EXIGÊNCIA DE VEÍCULOS ZERO QUILOMETRO. PRAZO PARA INÍCIO DOS SERVIÇOS. VALORES DE COBERTURA DAS APÓLICES DE SEGURO. ESTIMATIVA DE QUILOMETRAGEM MENSAL. MEIOS DE COMPROVAÇÃO DA POSSE LEGAL DOS VEÍCULOS. 1. É inadmissível a exigência de veículos "zero quilômetro" para a simples locação, na medida em que existem outros meios de garantir que os veículos estejam em boas condições, como a fixação de idade máxima da frota. (...) A despeito de o Volume 4 do Cadterc – Caderno Técnico de Serviços Terceirizados mencionar que "os veículos deverão ser zero km", não foram apresentadas justificativas técnicas aptas a demonstrar a razoabilidade da limitação imposta. Ademais, inquestionável que existem outros meios de se garantir que esses bens estejam sempre em boas condições de utilização, sem que para isso se restrinja a participação no certame de interessados que possuam ou tenham possibilidade de adquirir veículos novos. De se destacar que imposição da espécie contraria o assente entendimento desta Corte, a exemplo das decisões proferidas nos TC-s1779.989.15-1, 1783.989.15-515, TC-1805.989.13-916 e TC-13656.989.16-7, este último nos seguintes termos: "De igual modo é procedente a insurgência relativa à exigência de que os veículos sejam zero quilômetro". Ademais, inquestionável que existem outros meios de se garantir que esses bens estejam sempre em boas condições de utilização, sem que para isso se restrinja a participação no certame de interessados que possuam ou tenham possibilidade de adquirir veículos novos. A esse respeito, a instrução processual converge no sentido de que imposição da espécie não se justifica, uma vez que, como bem observou a Chefia da Assessoria Técnica, trata-se de contrato de locação '(...) em que todos os custos de manutenção ficarão a cargo do contratado, o qual deve substituir imediatamente o objeto locado em caso de algum problema(...)'. Não por outra razão, a previsão vem sendo reprovada por este Tribunal, como se depreende das decisões proferidas no âmbito dos processos 4413.989.14-7 e 4495.989.14-7, sob minha relatoria. Por conseguinte, acompanhando as manifestações dos órgãos técnicos, considero procedente a impugnação devendo a Municipalidade excluir a exigência, passando a adotar parâmetros razoáveis de idade da frota". (Grifei). Assim, deve ser excluída a exigência de que os veículos sejam zero quilômetro, podendo a Administração limitar a idade máxima da frota, desde que baseada em parâmetros razoáveis. (Processo: TC-017129.989.18-2 - RELATOR DE CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO TRIBUNAL PLENO).*

Da mesma forma, a exigência de seguro veicular sem o estabelecimento dos valores mínimos de cobertura, compromete a clareza e a isonomia do certame, exigindo-se justificativa e demonstração dos impactos econômicos da medida, uma vez que influenciam no valor da proposta e no preço final.

Sobre o tema, segue entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que em caso idêntico pugnou pela retificação do edital para a inserção de informação quanto a valores de cobertura:

> *EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS EM CARÁTER NÃO EVENTUAL. EXIGÊNCIA DE VEÍCULOS ZERO QUILOMETRO. PRAZO PARA INÍCIO DOS SERVIÇOS. VALORES DE COBERTURA DAS APÓLICES DE SEGURO. ESTIMATIVA DE QUILOMETRAGEM MENSAL. MEIOS DE COMPROVAÇÃO DA POSSE LEGAL DOS VEÍCULOS. (...) 3. Necessário que o edital estabeleça os valores mínimos de cobertura das apólices de seguro. 4. O edital deve conter todos os dados relevantes à elaboração das propostas. (...) De igual forma, deve ser acolhida a crítica direcionada à ausência de informação sobre os valores de cobertura das apólices de seguro, elemento necessário à adequada formulação das propostas e, via de consequência, ao seu julgamento isonômico. Sobre a matéria, a decisão plenária de 08-02-2017,*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

nos processos TC-18366.989.16-8, TC-18490.989.16-7 e TC-18553.989.16-1, Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES: "(...) reprovável a insuficiência de informações para a formulação de propostas, que deve ser suprida com a disponibilização aos interessados de dados como o número de monitores por veículo, por período, em cada itinerário, e o valor mínimo dos seguros exigidos do adjudicatário como condição para assinatura do contrato. Trata-se de custos que impactam nos preços a serem propostos e que, portanto, devem ser conhecidos por parte dos proponentes". (Processo: TC-017129.989.18-2 - RELATOR DE CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO TRIBUNAL PLENO).

Ainda sobre os aspectos diferenciais do objeto, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, toda contratação pública deve ser precedida de estimativa de preços fundamentada e compatível com os valores de mercado, e eventuais variações de preços que decorram de adicionais específicos ao objeto devem estar devidamente justificadas e quantificadas a fim de demonstrar o seu impacto no preço e eventualmente justificar o maior valor contratado e se for o caso, promovendo-se os ajustes necessários.

No caso concreto, não foi apresentada planilha analítica ou documento técnico que demonstre o valor marginal acrescido por conta da exigência de veículo zero km, do seguro sem franquia, de itens de conforto, dentre outros, o que compromete a validade das justificativas apresentadas. Nesse caso, cabe ao Consórcio justificar as variações e adicionais e como elas impactaram o preço da contratação e o valor a maior verificado.

Outra alegação para refutar o comparativo de preços apresentado pelo representante seria que os parâmetros utilizados são de contratações na Grande Vitória e não no interior. Contudo, entende-se que a mera alegação de que o interior tem logística mais difícil não é suficiente. É imprescindível demonstrar de forma objetiva com distâncias médias a serem percorridas; qualidade das vias; eventuais dificuldades de manutenção e escassez ou abundância de prestadores locais, não bastando simplesmente conjecturar. É necessário que essas eventuais diferenças consideradas relevantes para o Consórcio sejam comprovadas e quantificadas de modo a demonstrar a existência de diferenças relevantes que justifique o valor maior.

Da mesma forma, se contrapõe ao comparativo trazido aos autos sob alegação de que os veículos contratados pelo Consórcio são superiores em motor (potência em cv) comparado aos demais para o mesmo tipo. Porém, não se está a discutir sobre a exigência em si, mas que não há nos autos nenhuma justificativa plausível para a imposição de uma motorização superior às usuais de mercado, considerando que diversos modelos e marcas de veículos foram afastados do certame em razão da exigência, sem que fosse demonstrada a plausibilidade da escolha, ou sem qualquer demonstração técnica da necessidade objetiva da especificação adotada para fins do atendimento ao interesse público.

No tocante à similitude dos objetos, a Lei 14.133/2021 e as regulamentações pertinentes (IN SEGES/ME nº 65/2021) que tratam da pesquisa de preços para bens e serviços em geral, trazem diretrizes claras sobre o assunto. O art. 23 da Lei e seu regulamento dá o direcionamento ao estabelecer que sejam utilizados parâmetros similares e tecnicamente compatíveis. Portanto, as alegações de ausência de identidade quase "absoluta" entre os objetos, como subtendido nas justificativa dos responsáveis, não invalida a análise de preços, desde que a compatibilidade seja razoável e tecnicamente justificada.

Partindo dessas premissas, foi elaborado um comparativo de alguns itens contratados pelo Consórcio no PE 004/2025 (itens 6 e 8) com os parâmetros trazidos na representação, onde foram levados em consideração o máximo de equivalência e compatibilidade técnica entre os descritivos das contratações, permitindo assim uma análise crítica dos preços praticados.

PE 004/2025 - Lote I – Item 6

Descrição: **Veículo tipo sedan zero quilometro manual** Cor: branca ou prata; Combustível: gasolina e/ou álcool; Direção hidráulica ou elétrica; Capacidade de transporte: 05(cinco) passageiros incluindo motorista; Número de portas (com travas elétricas): 04(quatro); 05(cinco) marchas à frente e 01(uma) à ré; Pneus: radiais, inclusive o estepe; **Potência mínima 75cv**; Espelhos retrovisores

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

internos e externos com controle interno; Grade protetora do motor e cárter; Acessórios obrigatórios exigidos pela legislação na ocasião de cada locação (exemplo: cintos de segurança, três pontas, tapetes, estepe, chave de roda, macaco e triângulo modelo standard); Auto rádio AM/FM; Ar condicionado; **Quilometragem livre e seguro total** (sem qualquer franquia de pagamento pela contratante, inclusive para casos de acidentes e roubo), **motorização mínima 1.0.**

ARP PE 001/2025 – CISABES – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico – (evento 11)

GM/ONIX **MANUAL** locação mensal de veículo tipo automóvel de passeio, **sedan** ou hatchback, cor branca, 04 (quatro) portas, capacidade para 05 (cinco) passageiros (incluído motorista), motor flex , **potência não inferior a 116 cv** ou superior, com ar condicionado, vidros e travas elétricas, direção hidráulica ou elétrica, sistema de som e navegador gps, ano de fabricação não inferior a 2022, em perfeito estado de conservação e funcionamento, **com manutenção e demais despesas inclusas**, ou seja, por conta da contratada, contendo todos os acessórios de uso obrigatório, conforme ctb, com **quilometragem livre** e ficar à disposição do contratante 24 (vinte e quatro) horas por dias, 07 dias por semana. UN N/C

Fundação Carmélia: Contrato 008/2025 (evento 9)

Especificações mínimas para o veículo **Sedan** Compacto - Capacidade de 05 passageiros incluindo o motorista; Número de portas laterais: 04; Combustível flex; Consumo médio de no mínimo 7,5 km/l (E) e 11,0 km/l (G); **Potência de no mínimo 74 cv**; Equipado com **câmbio manual**; Ar condicionado; Direção hidráulica, elétrica ou eletro-hidráulica; Airbags frontais; Freios ABS com EBD; Vidros com acionamento elétrico nas quatro portas; Travas elétricas; Alarme; Sistema de som multimídia; Computador de bordo; Película de controle solar; Incidência de luz de serviço ou leitura sobre os bancos traseiros; Apoio para cabeça no banco traseiro; Banco do motorista com regulagem de altura; Comando interno para a abertura do tanque de combustível; Jogo de tapete dianteiro e traseiro; Dotado de todos os equipamentos exigidos pela CONTRAN, bem como os de série não especificados; Marcas / Modelos de Referência: Virtus; Onix Plus; Yaris sedan; Etios sedan.

Item 3.2.1 do contrato: Os **veículos locados deverão ser do ano/modelo 2024/2025, 0 km**; item 3.2.2. **Seguro total, sem franquia**; item 3.4.3. **Quilometragem livre** de custos adicionais, independentemente da quantidade de km/mês rodados e item 4.1. O prazo de vigência da contratação de 12 (doze) meses.

Pactuações	Vlr. Unitário	Quantidade	
PE 004/2025	R$ 3.800,00	2196	
ARP PE 53/2024 CISABE	R$ 3.329,00	9	
Contrato 008/2025	R$ 2.090,00	12	
Considerando as duas pactuações	**Vlr. Médio**	**Diferença**	**Diferença Total**
	R$ 2.709,50	R$ 1.090,50	**R$ 2.394.738,00**

Constatações do comparativo do item 6 do PE 004/2025:

a) A descrição das exigências técnicas exigidas no PE 004/2025 é compatível e equivalente às descritas nos comparativos, à exceção do descritivo do CISABES que apresenta potência de motor superior, mesmo assim, apresentando valor inferior ao contratado pelo PE 004/2025;

b) O valor contratado no PE 004/2025 de R$ 3.800,00 se mostrou 40,25% superior à média de preços obtidos nas contratações similares (R$ 2.709,50). Os dados indicam que há indícios de possível sobrepreço em torno de R$ 2,4 milhões de reais para o tipo de veículo sedan manual, cuja compatibilidade com o mercado deve ser justificada;

c) A expectativa de fornecimento em razão do quantitativo estimado do certame em mais de dois mil veículos, não impactou no preço final em relação às contratações apresentadas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

com quantitativos ínfimos, pelo contrário, foi demonstrado que o preço apresenta ser superior ao usual de mercado.

PE 004/2025 - Lote I – Item 8

Descrição: **Veículo tipo Hatch** zero quilometro **manual** Cor: branca ou prata; Combustível: gasolina e/ou álcool; Direção hidráulico ou elétrica. Capacidade de transporte: 05 (cinco) passageiros, incluindo o motorista; Número de portas (com travas elétricas): 04 (quatro); 05(cinco) marchas à frente e 01 (uma) à ré; Pneus: radiais, inclusive o estepe; **Potência mínima de 74cv**; Porta malas mínimo de 200 lts; Espelhos retrovisores internos e externos com controle interno; Grade protetora do motor e cárter; Acessórios obrigatórios exigidos pela legislação na ocasião de cada locação (exemplo: cintos de segurança três pontas, tapetes, estepe, chave de roda, macaco e triângulo modelo standard); Auto rádio AM/FM; Ar condicionado; **Quilometragem livre e seguro total** (sem qualquer franquia para pagamento pela contratante, inclusive para casos de acidentes e roubo); Motorização mínima 1.0.

Fundação Carmélia: Contrato 008/2025 (evento 9)

Especificações mínimas para o **veículo Hatch** - Capacidade de 05 passageiros incluindo o motorista; Número de portas laterais: 04; Combustível flex; Consumo médio de no mínimo 7,5 km/l (E) e 11,0 km/l (G); **Potência de no mínimo 74 cv**; Equipado com **câmbio manual**; Ar condicionado; Direção hidráulica, elétrica ou eletro-hidráulica; Airbags frontais; Freios ABS com EBD; Vidros com acionamento elétrico nas quatro portas; Travas elétricas; Alarme; Sistema de som multimídia; Computador de bordo; Película de controle solar; Incidência de luz de serviço ou leitura sobre os bancos traseiros; Apoio para cabeça no banco traseiro; Banco do motorista com regulagem de altura; Comando interno para a abertura do tanque de combustível; Jogo de tapete dianteiro e traseiro; Dotado de todos os equipamentos exigidos pela CONTRAN, bem como os de série não especificados; Marcas / Modelos de Referência: Polo; Onix; Yaris; Hb20; Etios.

Item 3.2.1 do contrato: Os **veículos locados deverão ser do ano/modelo 2024/2025, 0 km**; item 3.2.2. **Seguro total, sem franquia**; item 3.4.3. **Quilometragem livre** de custos adicionais, independentemente da quantidade de km/mês rodados e item 4.1. O prazo de vigência da contratação de 12 (doze) meses.

Prefeitura Municipal da Serra – ARP 121/2024 (evento 7)

VEÍCULO DE SERVIÇO, **TIPO HATCH**, com no **máximo 01 (um) ano de fabricação e 5.000 km (cinco mil quilômetros) rodados**, cor prata ou branco, 04 (quatro) portas laterais, capacidade para 05 (cinco) passageiros incluindo o motorista, combustível: álcool e/ou gasolina, **potência mínima: 70 cv,** Distância entre eixos mínima de 2.460mm, Cambio: manual mínimo de 5 velocidades a frente e uma a ré, Direção: elétrica ou hidráulica, Freios ABS, Airbags: frontais, alarme antifurto perimétrico, Sensor de Estacionamento Traseiro, cintos de três pontos para todos os ocupantes, ar condicionado, controle elétrico dos vidros dianteiros e retrovisores, banco do motorista com ajuste de altura, equipamento multimídia permitindo conexões USB, Bluetooth e rádio, película de proteção solar (tonalidade a ser definida pelo contratante)

PE nº 20/2024 - REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR, COM **QUILOMETRAGEM LIVRE**, SEM MOTORISTA, SEM COMBUSTÍVEL, **INCLUINDO A MANUTENÇÃO E O SEGURO TOTAL DOS VEÍCULOS.**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

Pactuações	Vlr. Unitário	Quantidade	
PE 004/2025	R$ 3.500,00	432	
Contrato 008/2025	2.090,00	12	
ARP 121/2024 PMS	1.934,53	47	
Considerando as duas pactuações	Vlr. Médio	Diferença	Diferença Total
	R$ 2.012,27	R$ 1.487,74	**R$ 642.701,52**

Constatações do comparativo do item 8 – Lote I do PE 004/2025:

a) A descrição das exigências técnicas exigidas no PE 004/2025 é compatível e equivalente às descritas nos comparativos. Apesar do responsável alegar que o exigido na PMS são veículos com no máximo 1 (um ano) de uso e até 5.000 km rodados e com potência mínima de 70 cv, em relação ao exigido no PE 004/2025 (veículo zero e potência mínima 74cv). Entende-se compatíveis, isso porque um carro com até 5.000 km é praticamente novo, com todas as coberturas de garantia do fabricante. Mesmo que se admita a alegada justificativa, ainda assim o preço da contratação do tipo PE 004/2025 se manteve superior ao contratado pela Fundação Carmélia (Contrato 008/2025);

b) O valor contratado no PE 004/2025 de R$ 3.500,00 é aproximadamente 74% superior à média de preço obtidos nas contratações similares (R$ 2.012,27). Os dados indicam que há indícios de possível sobrepreço em torno de R$ 650 mil reais para o tipo de veículo hacth cuja compatibilidade com o mercado deve ser justificada;

c) A expectativa de fornecimento em razão do quantitativo estimado do certame (744 veículos), não gerou impacto no valor final do objeto, em relação às contratações apresentadas com quantitativos ínfimos, pelo contrário, foi demonstrado que o valor apresenta ser superior ao usual de mercado.

As considerações até aqui assentadas, são derivadas dos apontamentos e documentos apresentados no âmbito da representação, todavia, da análise da integra do processo administrativo que tratou do Pregão Eletrônico nº 004/2025 do CIM Norte culminou em constatações que demonstram uma série de impropriedades que convergiram para o registro de preços nitidamente superiores aos usuais de mercado.

Atualmente os reflexos nefastos de atas de registro de preços com estimativas superdimensionadas ou com valores superiores aos usuais de mercado, o que aparenta ser o presente caso, estão atraindo a atenção dos órgãos de controle e essa atenção a cada dia se demonstra mais necessária, mormente frente ao efeito multiplicador dos possíveis danos, visto que além dos órgãos licitantes e participantes, comumente após o registro das atas se apresentam diversos outros órgãos demonstrando interesse na adesão das atas registradas.

O registro de atas com os vícios mencionados se iniciam com falhas ainda na fase interna dos pregões, comumente através de especificações desnecessárias ou sem justificativas técnicas para exigências que limitam as opções de mercado ou buscam fazer parecer que a necessidade da administração não pode ser atendida por outras opções que nitidamente se prestam ao mesmo fim.

Em licitações para locação de veículos, algumas especificações são frequentemente associadas a **sobrepreço**. Isso ocorre porque podem ser desnecessárias para a função básica do veículo ou porque limitam a concorrência, favorecendo empresas que possuem frotas com essas características específicas, além de serem especificações que comumente implicam em contratações com sobrepreço, dentre outras:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

- Motorização excessiva: Veículos com motores muito potentes (acima de 2.0 ou V6/V8 para uso comum) quando a demanda não justifica essa potência, como transporte de pessoas ou cargas leves em centros urbanos;
- Tração 4x4 ou 4x2 com requisitos específicos: A tração integral pode ser essencial para algumas operações (áreas rurais, obras, etc.), mas quando exigida para uso urbano ou em condições normais de rodagem, pode indicar sobrepreço. O mesmo se aplica a especificações muito restritivas para tração 4x2;
- Dimensões ou capacidades de carga muito específicas e restritivas**:** Exigências de dimensões (comprimento, largura, altura) ou capacidades de carga (volume, peso) que são excessivamente precisas e que apenas um ou poucos modelos de veículos no mercado conseguem atender;

- **Ano de fabricação muito recente ou "zero km":** Embora um veículo novo seja desejável, a exigência de "zero km" pode inflacionar o preço, já que veículos com 1 ou 2 anos de uso muitas vezes atendem plenamente às necessidades e são mais baratos.

Essas exigências normalmente não são essenciais para o uso pretendido do veículo e são incluídas nos termos de referência sem uma justificativa técnica sólida, parecendo mais uma preferência do órgão do que uma necessidade funcional. Por isso é crucial que os termos de referência das licitações de locação de veículos sejam elaborados com foco nas **necessidades reais e essenciais** para a execução do serviço, evitando especificações que possam artificialmente elevar os custos e comprometer a economicidade da contratação pública.

Ademais, aos requisitos injustificados que serão mais a frente abordados, o presente caso já demonstra falhas desde a escolha da solução para a demanda da administração, qual seja, transporte. Da análise realizada, foi constatado que o processo de contratação se inicia com a apresentação de um Documento de Formalização de Demanda - DFD (Evento 51, fls. 2-5), assinado pelo Superintendente Executivo e pelo Presidente do CIM Norte em **28/01/2025**, onde já ficou assentada a solução previamente escolhida, **locação de carros 0 Km**:

CIM Norte/ES
Consórcio Público da Região Norte do Espírito Santo
"Uma visão, uma meta, municípios unidos por um norte fortalecido"

CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NORTE ES
03
LICITAÇAO
CIMNORTE - ES

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

Setor Requisitante: CÂMARA SETORIAL DE MEIO AMBIENTE - CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NORTE DO ESPÍRITO SANTO	
Responsável pela Demanda: Daniel Orestes Bissoli	**Matrícula:** 107
Técnico Responsável: Wilksom Ribeiro Rodrigues	**Matrícula:** 96
E-mail: meioambiente@cimnorte.es.gov.br	**Telefone:** (27) 3752-4480
Objeto da futura contratação: Processo para ata de registro de preço de locação de veículos como **VAN, FURGÃO, UTILITÁRIO, SEDAN, CAMINHONETE, SEDAN, HATCH, SUV, EXECUTIVO)** 0 km, sem motorista ou com motorista.	

Com a solução já definida, foi solicitada a abertura do processo licitatório em **29/01/2025** (Evento 51, fls. 1), com o “detalhamento” confirmando a definição prévia da solução:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

CIM NORTE - Consorcio Publico da Região Norte do ES

Consorcio Publico da Região Norte Do Espírito Santo

Nova Venécia - ES

CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NORTE ES
02
LICITAÇAO
CIMNORTE - ES

Relatório de Comprovante de Protocolização

29 de janeiro de 2025

Prezado(a) Senhor(a) **WILKSOM RIBEIRO RODRIGUES,**

Comunicamos que o registro abaixo foi efetuado com sucesso e que o mesmo já foi encaminhado para o(s) devido(s) setor(es) competente(s) para as devidas providências.

Confira abaixo algumas informações contidas em nosso banco de dados:

Protocolo: **Processo Requerimento Nº 000071/2025**

Data: **29/01/2025 09:19:20**

Origem: **WILKSOM RIBEIRO RODRIGUES ***.836.***-****
**** contatos indisponíveis ****

Contato: **WILKSOM RIBEIRO RODRIGUES ***.836.***-****
**** contatos indisponíveis ****

Protocolador: **MARIA MARINALVA PERUCHI RIGUETTE**

Assunto: **ABERTURA DE PROCESSO LICITATÓRIO - <indefinido>**

Detalhamento: **Solicito que autorize o setor responsável a proceder abertura de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico - Ata de Registro de Preços para locação de veículos O km com ou sem motorista.**

O Estudo Técnico Preliminar - ETP (Evento 51, fls. 6-18), que deveria se prestar a escolher a melhor solução para a demanda, foi elaborado e assinado pelo mesmo Superintendente Executivo em **10/03/2025**, ou seja, mais de um mês após o DFD e o pedido de abertura de processo já registrarem a solução escolhida, qual seja, **locação**, evidenciando, assim, puro formalismo de "atendimento" à Nova Lei de Licitações e Contratos, sem qualquer chance de que o ETP cumprisse a sua função prevista em lei, qual seja, de forma efetiva, ser instrumento para apontar a melhor solução à demanda apresentada.

Esse fato é corroborado pela constatação de que o comparativo de preços que supostamente se prestou a apontar a vantajosidade da "escolha" da solução foi realizado de forma insólita, comparando o **preço de aquisição** dos veículos com o **valor de locação apurado para apenas um mês**:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

2) NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A contratação visa garantir a disponibilidade de frota veicular adequada para o transporte de servidores e materiais, permitindo a execução eficiente das atividades institucionais.

A aquisição de veículos próprios foi considerada, mas se mostrou economicamente desvantajosa devido aos altos custos iniciais com a aquisição e os custos posteriores de manutenção e seguros, e sua depreciação ao longo do tempo e a destinação futura para leilão.

Vemos abaixo o valor médio de mercado para a aquisição do veículo em comparação com o valor médio da locação:

ITEM	DESCRIÇÃO	UND	VLR AQUISIÇÃO	VLR LOCAÇÃO
01	**Veículo tipo van 15 + 1 lugares zero quilometro manual** de no mínimo 6 marchas, cor branca. Freio com	UND	R$ 389.000,00	R$ 18.900,00

Como visto não foram apresentados cálculos que sustentassem o argumentado quanto aos valores de aquisição, uma vez que a comparação não tem a mesma base temporal, simploriamente melhor explicando, obviamente para se comparar o valor mensal da locação, os custos totais da aquisição deveriam ser divididos pela vida útil dos veículos, ou no outro sentido, deveria o valor mensal da locação ser multiplicado pelo meses de vida útil dos veículos para que dessa forma os valores estivessem na mesma base para comparação.

A vida útil dos veículos, que obviamente deveria ser considerada, refere-se ao período em que o veículo é entendido como economicamente viável e funcional, antes que os custos de manutenção se tornem proibitivos ou ele se torne obsoleto.

A forma como os valores foram apresentados, demonstram, para dizer o mínimo, que o Estudo Técnico Preliminar foi elaborado de forma grosseira, desidiosa e tendenciosa, e com base nos documentos anteriores que já anunciavam que a solução escolhida era a locação antes mesmo da elaboração do ETP.

No Brasil, a vida útil média de um carro de passeio é estimada em torno de 5 anos para fins contábeis e fiscais. Isso não significa que o carro deixará de funcionar, mas sim que, para efeitos de depreciação contábil, ele será totalmente depreciado nesse período.

Para o uso real, os carros modernos são projetados para durar bem mais. É comum que um carro atinja 200.000 quilômetros após cerca de uma década de uso, e muitos veículos podem ter uma vida útil operacional muito maior se forem bem cuidados, esses fatos implicam em consideráveis valores residuais para alienações futuras por meio de leilão, o que deve ser considerado em qualquer comparativo de custos adequadamente elaborado.

Quanto a isso, existem metodologias apropriadas para se comparar valores dentre possível soluções da demanda do poder público considerando o decurso de tempo de uma forma adequada, por lógico, sendo recomendável utilizar metodologias que permitam uma comparação objetiva, como por exemplo as que seguem:

- **Análise de Custo Total de Propriedade (TCO - Total Cost of Ownership):** Calcular todos os custos envolvidos em ambas as opções ao longo de um período definido (por exemplo, 5 anos), incluindo custos iniciais, operacionais, de manutenção, impostos, seguros, depreciação e, no caso da compra, o valor de revenda estimado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

- **Fluxo de Caixa Descontado (FCD):** Para projetos de maior prazo, pode-se trazer todos os fluxos de caixa (desembolsos) a valor presente para comparar as opções de forma mais precisa, considerando o valor do dinheiro no tempo.

Após a análise do comparativo de valores adequadamente realizado, é necessário que o ETP apresente uma recomendação **clara e fundamentada** que justifique a escolha pretendida e demonstre que a opção selecionada (compra ou locação) é a mais vantajosa para a administração, **com base nos dados quantitativos e nas análises qualitativas.** Somente seguindo essas etapas o Estudo Técnico Preliminar poderá ser considerado robusto e oferecerá uma base sólida para a decisão sobre a aquisição ou locação de veículos.

Como visto, a forma como se quis demonstrar a vantajosidade econômica da locação frente à aquisição dos veículos é absurdamente inapropriada, podendo-se afirmar, minimamente, que o documento foi elaborado sem qualquer observação da técnica necessária, com desídia e com método que demonstra erro grosseiro.

No que toca a descrição dos veículos não foram identificadas no ETP ou no Termo de Referência quaisquer justificativas técnicas para a exigência de características não essenciais para o atendimento da demanda, como por exemplo larguras mínimas, entre eixos mínimos, grades protetoras de motor e cárter (sendo o objeto locação), pneus radiais e **principalmente para que os veículos sejam zero quilometro**.

Como já registrado alhures, a adoção de critérios sem justificativas, como veículos zero quilometro, podem se prestar apenas a limitar as opções de mercado e contribuir para possíveis contratações antieconômicas. Essa exigência não é a regra em contratações semelhantes, e impactam fortemente o custo dos serviços de locação, uma vez que, **em tese**, as locadoras que não possuem carros zeros quilômetros em seu portfólio deverão adquirir novos veículos para atender a cada novo contrato.

Diga-se em tese, visto o número de participantes e as inúmeras possíveis adesões às atas registradas, não há, com isso, como garantir que essa exigência, que certamente contribuiu para onerar os valores pactuados, sequer será cobrada pelos diversos órgão contratantes.

Não obstante às críticas aqui assentadas quanto a elaboração do ETP e do TR do Pregão atacado, as falhas apontadas não necessariamente culminariam em sobrepreço, apesar de potencialmente já colaborarem para isso, caso a coleta de preços e a apuração dos valores referências fossem feitas de forma acurada, os erros apontados poderiam não impactar nos valores finais pactuados, porém não foi esse o caso.

Após a realização precária e enviesada do ETP e com o TR, não justificando a solução e exigindo que os veículos fossem zero quilômetro sem justificativas, outro ponto que merece crítica diz respeito à coleta de preços de mercado para subsidiar os valores máximos aceitos nas propostas. Nesse ponto, salientando a importância e relevância do procedimento no certame, como ponto chave para se buscar preços adequados aos valores praticados no mercado.

De início, a Certidão (Evento 55, fls. 82) da coleta utilizada para formar os preços referenciais já anuncia, sob alegação injustificada, que a média dos preços de mercado foi realizada considerando apenas as consultas aos possíveis fornecedores dos serviços requeridos:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

CERTIDÃO DE COLETA

Processo nº: 000071/2025

Assunto: Ata de Registro de preço para locação de veículos 0 km com ou sem motorista para demandas do Consórcio CIM NORTE e dos munícios consorciados.

Certifico, para os devidos fins, que as coletas de preços referentes ao Processo nº 000071/2025, foram realizadas pelo servidor **Danielle dos Santos**, lotada na Divisão de Compras do Consórcio Intermunicipal CIM Norte/ES, em conformidade com as diretrizes previstas pela Lei nº 14.133/2021. As pesquisas de preços foram conduzidas por meio de levantamento no Banco de Preços e consulta direta a fornecedores na data de 26/03/2025.

O levantamento de preços teve como base os itens solicitados, sendo observados as condições do mercado, a compatibilidade de valores e as especificações exigidas pelo objeto do processo. Em anexo, apresenta-se a apuração da média de preços referente ao item em questão, conforme tabela de média de preços adquiridos.

Tendo em vista que a consulta para apuração da média dos itens solicitados atende a algumas das especificações descritas no Banco de Preços e que não possuem marca informada, a média de preços foi calculada com base nas alternativas de fornecedores consultados.

Declaro que os dados foram obtidos de forma idônea e estão em conformidade com as normas vigentes, portanto esta certidão para os fins que se fizerem necessários.

Nova Venécia – ES, 26 de março de 2025.

Quanto a isso, é de conhecimento comum que a Nova Lei de Licitações estabeleceu uma metodologia mais rigorosa e transparente para a pesquisa de preços, devendo o valor estimado ser apurado, preferencialmente, com base em uma combinação de parâmetros (cesta de preços), a saber:

- **Composição de custos de bancos de dados públicos:** A prioridade é utilizar sistemas como o Painel para Consulta de Preços ou o Banco de Preços em Saúde, disponíveis no **Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP**, ou outros bancos de dados oficiais.

- **Contratações similares:** A pesquisa pode ser feita com base em contratos semelhantes já realizados pela administração pública, em execução ou concluídos no último ano.

- **Mídia especializada e sites de domínio amplo:** É possível usar dados de pesquisa publicada em revistas, tabelas de referência aprovadas pelo Poder Executivo e sites eletrônicos, desde que o acesso seja documentado (data e hora).

- **Pesquisa direta com fornecedores:** A lei permite solicitar cotações a, no mínimo, **três fornecedores**, desde que a escolha desses fornecedores seja justificada. Para que a cotação seja válida, ela precisa ser formal e conter as informações básicas como descrição do objeto, valores e dados do fornecedor.

Como visto, a NLLC incentiva o uso de mais de uma fonte para a pesquisa, promovendo maior pluralidade de dados e reduzindo a fragilidade de se basear em apenas um critério, como a pesquisa direta com fornecedores. Essa nova abordagem visa garantir que a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

administração pública realize contratações com preços justos, compatíveis com o mercado, e que o dinheiro público seja usado de forma eficiente.

A ordem dos parâmetros apresentados não é puro acaso, por evidente, o novo arcabouço afeto às licitações busca privilegiar as informações presentes nos bancos de dados públicos para a busca de preços referenciais de mercado, citando nominalmente o **Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP**.

Em sentido oposto, a última fonte de dados recomendada é a pesquisa direta com fornecedores, com a ressalva da necessidade de justificativa, que por lógico, espera-se que seja minimamente aceitável.

As ressalvas apresentadas são originadas no fato de que consultar apenas fornecedores para calcular o preço de mercado não é uma boa prática, visto que os dados obtidos podem ser distorcidos, o que prejudicaria a Administração Pública.

Dentre as distorções, podemos citar a possibilidade de influência e manipulação de preços, ou seja, quando a pesquisa de preços se baseia somente em orçamentos de fornecedores, existe um alto risco de os preços serem inflacionados. Isso porque, os fornecedores sabem que suas cotações servirão como base para o orçamento de referência da licitação, o que leva, em muitos casos à apresentação de preços mais altos, forçando a Administração a aceitar um preço médio que não reflete o valor real do mercado.

Existe ainda a possibilidade de falta de representatividade e precisão dos valores apresentados, uma vez que geralmente a consulta a fornecedores é limitada a um número pequeno de empresas. Essa amostra reduzida pode não ser representativa do mercado como um todo. Se os orçamentos obtidos não refletirem a realidade da maioria dos fornecedores, o preço de referência será impreciso.

Como assentado, utilizar apenas uma fonte de pesquisa, **especialmente a de fornecedores**, é considerado um erro de procedimento, sendo o ideal ter uma base de dados ampla e diversa para a obtenção do preço médio mais realista e justificado. Não sendo possível a composição por meio de uma cesta de preços ampla, recomenda-se que sejam considerados os preços disponíveis nos bancos de dados públicos. Contrariando o recomendado, privilegiou-se a consulta de potenciais fornecedores.

Cumpre registrar que uma das empresas consultadas para se apurar os preços referenciais, **Vitória Prime Rental Car**, foi a vencedora do Lote 01 do Pregão em apreço, lote com 13 itens, ou seja, quase a totalidade do certame uma vez que o outro lote (02) possui apenas 01 item, tendo sido arrematado pela empresa no montante de **R$ 55.280.400,00**, conforme **ARP nº 037/2025** (Evento 80).

Em que pese nos quadros comparativos de preços (Evento 55, fls. 83-91) existir uma coluna mencionando "**banco de preços**" sem maiores explicações e com valores majoritariamente inferiores aos das 03 (três) cotações dos possíveis fornecedores, as médias apresentadas nos demonstrativos, que não são iguais aos valores do Termo de Referência, são distorcidas para cima pelas cotações mencionadas, e no caso de cálculo de uma mediana essa coluna sequer foi considerada.

Ademais, independente dos documentos, cotações, mapas (muitas vezes não compreensíveis) acostados nos autos, o fato é que ao final, os valores referenciais apresentados no Termo de Referência apresentam-se **evidentemente** superiores aos usuais de mercado, como será demonstrado.

De início, em uma pesquisa simples no Portal Nacional de Contratações Públicas, nomeadamente indicado na NLLC, usando o filtro do Estado do Espírito Santo e usando o termo "hatch" ou "sedan" são localizadas 03 Atas de Registro de Preços (Eventos 82-84) da Prefeitura Municipal de Vitória, de datas anteriores à coleta de preços realizada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498



Portal Nacional de Contratações Públicas

Atas de Registro de Preços Vigentes

Termo Pesquisado: sedan

Filtros ativos: UF: ES

Exibindo: 4 de 4

Ordenar por: Mais recente

Ata nº 17/2025
Id ata PNCP: 27142058000126-1-000926/2024-000003
Modalidade da Contratação: Pregão - Eletrônico **Última Atualização:** 14/02/2025
Órgão: MUNICIPIO DE VITORIA **Local:** Vitória/ES
Objeto: Registro de Preços visando futura e eventual locação de carros tipo Hatch, Sedan, Picape Leve, Caminhonete 4X4 Pesada, Van e Minivan de passageiros, sem motoristas, sem combustível, sem franquia, com seguro total e outros encargos.

Ata nº 18/2025
Id ata PNCP: 27142058000126-1-000926/2024-000002
Modalidade da Contratação: Pregão - Eletrônico **Última Atualização:** 14/02/2025
Órgão: MUNICIPIO DE VITORIA **Local:** Vitória/ES
Objeto: Registro de Preços visando futura e eventual locação de carros tipo Hatch, Sedan, Picape Leve, Caminhonete 4X4 Pesada, Van e Minivan de passageiros, sem motoristas, sem combustível, sem franquia, com seguro total e outros encargos.

Ata nº 19/2025
Id ata PNCP: 27142058000126-1-000926/2024-000001
Modalidade da Contratação: Pregão - Eletrônico **Última Atualização:** 14/02/2025
Órgão: MUNICIPIO DE VITORIA **Local:** Vitória/ES
Objeto: Registro de Preços visando futura e eventual locação de carros tipo Hatch, Sedan, Picape Leve, Caminhonete 4X4 Pesada, Van e Minivan de passageiros, sem motoristas, sem combustível, sem franquia, com seguro total e outros encargos.

Cabe repisar que a Ata nº 19/2025 da PMV (Evento 84), referente ao sedan e à minivan, foi firmada com a mesma empresa vencedora do maior lote do pregão aqui analisado, **Vitória Prime Rental Car**, sendo que essas atas apresentam veículos com as mesmas especificações e exibem valores substancialmente menores aos preços cotados ao Consórcio, com a mesma empresa, respectivamente **Sedan R$ 6.185,00** e **Mini Van R$ 7.995,00** (Evento 55, fls. 84). Nessa esteira todos as demais Atas apresentam valores menores aos máximos expostos no Termo de Referência do Pregão aqui analisado:

VEÍCULO REFERÊNCIA	ARP 17, 18 e 19/2025 PMV	TR PE 004/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
Fiat Mobi (hatch)	R$ 1.730,00	R$ 4.153,75	R$ 2.423,75	432	R$ 1.047.060,00
Fiat Titano (Caminhonete manual)	R$ 5.400,00	R$ 11.380,40	R$ 5.980,40	240	R$ 1.435.295,40
MB Sprinter/Iveco Dayle (Van)	R$ 10.342,96	R$ 16.811,83	R$ 6.468,87	612	R$ 3.958.945,38
GM Onix Plux/Fiat Cronos (Sedan)	R$ 2.250,00	R$ 6.102,15	R$ 3.852,15	2196	R$ 8.459.310,42
Fiat Doblô/GM Spin (Mini Van manual)	R$ 3.920,00	R$ 9.101,23	R$ 5.181,23	900	R$ 4.663.107,00
					R$ 19.563.718,20

Como demonstrado, quanto aos veículos sedan e minivan, a empresa **Vitória Prime** presta serviços de locação à Prefeitura Municipal de Vitória ao custo unitário de **R$ 2.250,00** e **R$ 3.920,00** e forneceu cotação de preço ao CIM Norte de **R$ 6.185,00** e **R$ 7.995,00.** Nesse caso, por meio de uma simples consulta ao PNCP a agente responsável pelo levantamento poderia detectar a diferença absurda de valores, que nem mesmo a injustificada exigência de carros zero poderia se prestar a abonar.

Um outro bom exemplo para evidenciar a distorção dos valores cotados é o do contrato nº 10/2022 deste **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, em vigor à época da cotação por força do 4º aditivo (Evento 85), também com valores, substancialmente, inferiores aos apresentados no TR do Pregão Eletrônico nº 04/2025 do CIM Norte:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

VEÍCULO REFERÊNCIA	Contrato 10/2022 TCE	TR PE 004/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
Toyota Corolla (Sedan executivo)	R$ 4.659,20	R$ 10.652,04	R$ 5.992,84	480	R$ 2.876.564,40
VW Virtus/GM Onix (Sedan)	R$ 3.169,78	R$ 7.454,54	R$ 4.284,76	1044	R$ 4.473.292,05
GM S10/Fiat Titano (Caminhonete 4x4 aut	R$ 8.725,87	R$ 13.165,40	R$ 4.439,53	432	R$ 1.917.875,88
					R$ 9.267.732,33

Continuando as exemplificações, o município de São Mateus, da mesma região da sede do CIM Norte, também possuía contratos em vigor à época da coleta de preços com valores inferiores aos apresentados no TR, como por exemplo o 2º aditivo ao contrato nº 386/2022 (Evento 86):

VEÍCULO REFERÊNCIA	Adt 02 Contrato 386/2022 PMSM	TR PE 004/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
Hyundai HB20/Fiat Cronos (Sedan manua	R$ 2.936,00	R$ 6.102,15	R$ 3.166,15	2196	**R$ 6.952.854,42**

Por fim, evitando delongar, uma vez que contratos de locação de veículos são muito comuns, o próprio município sede do Consórcio (Nova Venécia) apresentava diversos contratos de locação de veículos com valores inferiores aos apresentados no TR na ocasião da coleta de preços, como por exemplo o 1º aditivo ao contrato nº 129/2023 (Evento 87) e o contrato nº 004/2024 (Evento 88):

VEÍCULO REFERÊNCIA	1º Adt. Contrato 129/2023 PMNV	TR PE 004/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
Fiat Cronos (Sedan manual)	R$ 2.581,97	R$ 6.102,15	R$ 3.520,18	2196	**R$ 7.730.304,30**

VEÍCULO REFERÊNCIA	Contrato 004/2024 PMNV	TR PE 004/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
GM Spin (Utilitário 7 lugares automático)	R$ 3.150,00	R$ 9.101,23	R$ 5.951,23	888	**R$ 5.284.692,24**

Cabe registrar que todas as pesquisas realizadas culminaram em se obter valores substancialmente menores aos apresentados nas cotações e nos valores referenciais delas decorrentes, destacando que também apresentam quantidade ínfimas de veículos frente aos quantitativos do certame do CIM Norte, fato que deveria culminar naturalmente em valores menores pelo possível ganho em escala.

Considerando os comparativos elaborados com as informações oferecidas pelo Representante, aproveitando os mesmos dados agora coletados e comparando com os valores apresentados na Ata de Registro de Preços nº 37/2025 (Evento 80), no total de **R$ 55.280.400,00**, firmada com a empresa **Vitória Prime**, já mencionada como fornecedora de cotações na coleta de preços referenciais, podemos constatar que os valores pactuados se mostram substancialmente superiores aos observados na amostra aqui apresentada. Como mencionado, a empresa vencedora do lote 1 do PE 004/2025 também é a fornecedora dos dois últimos veículos na Prefeitura de Vitória, conforme primeira tabela:

VEÍCULO REFERÊNCIA	ARP 17, 18 e 19/2025 PMV	ARP 37/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
Fiat Mobi (hatch)	R$ 1.730,00	R$ 3.500,00	R$ 1.770,00	432	R$ 764.640,00
Fiat Titano (Caminhonete manual	R$ 5.400,00	R$ 9.500,00	R$ 4.100,00	240	R$ 984.000,00
MB Sprinter/Iveco Dayle (Van)	R$ 10.342,96	R$ 14.900,00	R$ 4.557,04	612	R$ 2.788.908,48
GM Onix Plux/Fiat Cronos (Sedan	R$ 2.250,00	R$ 3.800,00	R$ 1.550,00	2196	R$ 3.403.800,00
Fiat Doblô/GM Spin (Mini Van ma	R$ 3.920,00	R$ 5.900,00	R$ 1.980,00	900	R$ 1.782.000,00
					R$ 9.723.348,48

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

VEÍCULO REFERÊNCIA	Contrato 10/2022 TCE	ARP 37/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
Toyota Corolla (Sedan executivo)	R$ 4.659,20	R$ 7.200,00	R$ 2.540,80	480	R$ 1.219.584,00
VW Virtus/GM Onix (Sedan)	R$ 3.169,78	R$ 5.300,00	R$ 2.130,22	1044	R$ 2.223.949,68
GM S10/Fiat Titano (Caminhonete	R$ 8.725,87	R$ 12.800,00	R$ 4.074,13	432	R$ 1.760.024,16
					R$ 5.203.557,84

VEÍCULO REFERÊNCIA	Contrato 386/2022 PMSM	ARP 37/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
Hyundai HB20/Fiat Cronos (Sedar	R$ 2.936,00	R$ 3.800,00	R$ 864,00	2196	**R$ 1.897.344,00**

VEÍCULO REFERÊNCIA	1º Adt. Contrato 129/2023 PMNV	ARP 37/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
Fiat Cronos (Sedan manual)	R$ 2.581,97	R$ 3.800,00	R$ 1.218,03	2196	**R$ 2.674.793,88**

VEÍCULO REFERÊNCIA	Contrato 004/2024 PMNV	ARP 37/2025 CIM Norte	DIFERENÇA	QUANTIDADE DE "SERVIÇOS"	TOTAL DA DIFERENÇA
GM Spin (Utilitário 7 lugares auto	R$ 3.150,00	R$ 5.950,00	R$ 2.800,00	888	**R$ 2.486.400,00**

Os fatos aqui relatados - escolha de solução sem justificativa adequada, exigência de veículos zero quilômetros de forma não usual e sem justificativas e apuração de preços máximos referenciais superiores aos usuais no mercado -, culminaram no registro de atas com valores com possível sobrepreço, que por certo, caso continuem vigorando, caminharão para a execução de contratos superfaturados.

Especificamente quanto a exigência de que os veículos sejam zero quilômetros, sem qualquer justificativa técnica, cabe aqui repisar que desde antes da elaboração do ETP essa exigência já havia sido registrada, exigência essa não usual no mercado quando se trata de locações de veículos, mas sim, para aquisições. Ao que parece essa exigência se prestou apenas para onerar a contratação, somada aos outros fatos apresentados, e servir de argumento para se tentar afastar outros referenciais de mercado localizados, afirmando-se não se tratar do mesmo objeto.

Quanto a isso, os fundamentos já registrados nessa manifestação são contundentes no sentido que basta similaridade e equivalência dos itens para que seja aceitável o comparativo de preços. Tendo isso em vistas, bastaria ao CIM Norte procurar a solução para a demanda de transporte apresentada, e caso a solução locação fosse a mais adequada, se buscaria o aluguel de veículos. Nesse sentido, ser zero quilometro ou seminovo em nada afetaria o serviço a ser prestado, contudo, qualquer exigência que implique em oneração de aquisições públicas deve ser devidamente justificada, o que não foi o caso.

Cabe registrar novamente que sequer há como garantir que essa exigência não justificada, carros zero quilômetros, será observada nos diversos órgãos públicos que firmarão contratos derivados das Atas registradas, quer seja por serem participantes ou pelas adesões que certamente ocorrerão.

Como visto as contratações disponíveis, tanto no Portal Nacional de Contratações Públicas quanto nos portais dos diversos entes estaduais foram, ao arrepio da Nova Lei de Licitações e Contratos, solenemente ignorados pela agente responsável pela coleta de preços, tendo essa por sua faculdade e sob justificativa questionável, privilegiando a consulta a possíveis fornecedores para a formação do valor referencial (muito acima do mercado).

A ação mencionada praticamente colocou nas mãos das empresas locadoras a quantificação de qual seria o valor máximo aceito no certame em apreço, ação não recomendada e comumente vinculada a contratações com sobrepreço, uma vez que, como sabido, é de interesse dos potenciais fornecedores que o valor pactuado seja o maior possível, como veio

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

a se concretizar no presente caso, uma vez que a empresa Vitória Prime forneceu cotação acima do mercado para os preços referenciais e se sagrou vencedora de 13 dos 14 itens do Pregão Eletrônico nº 004/2025, que resultou no registro de uma Ata (com sobrepreço) em seu favor da ordem de **R$ 55 milhões**.

Os fatos relatados são graves e de imensurável impacto nos futuros dispêndios dos entes correlacionados, uma vez que além do órgão gerenciador (Consórcio CIM Norte) existem mais 16 Prefeituras participantes de diversas regiões do Estado.

> 1.2.1. Órgão Gerenciador e Participante: Consórcio Público da Região Norte do Espírito Santo – CIM NORTE
> Órgãos Participantes:
> a) Prefeitura Municipal de Pinheiros – ES.
> b) Prefeitura Municipal de Jaguaré – ES.
> c) Prefeitura Municipal de São Mateus – ES.
> d) Prefeitura Municipal de Iuna -ES
> e) Prefeitura Municipal de Cariacica – ES.
> f) Prefeitura Municipal de baixo Guandu – ES.
> g) Prefeitura Municipal de Pedro Canario -ES.
> h) Prefeitura Municipal de Vargem Alta – ES.
> i) Prefeitura Municipal de Mucurici – ES.
> j) Prefeitura Municipal de Vila Pavão - ES
> k) Prefeitura Municipal de Nova venecia - ES
> l) Prefeitura Municipal de Ibatiba – ES.
> m) Prefeitura Municipal de Anchieta – ES.
> N) Prefeitura Municipal de Conceição da Barra – ES.
> o) Prefeitura Municipal de Presidente Kenedy – ES.
> p) Prefeitura Municipal de Colatina – ES.

Ademais, apenas até a remessa da cópia dos autos (09/06/2025) já haviam sido registradas solicitações de adesões às Atas de Registro de Preços nº 37 e nº 38 do CIM Norte por parte da Secretária Municipal de Saúde de Ponto Belo, Secretaria Municipal de Saúde de Ibatiba, Câmara Municipal de Baixo Guandu, e do CIM Polo Sul (Evento 73).

Como já dito, o dano potencial do registro de Atas com sobrepreços não pode ser calculado, uma vez que não se sabe ao certo a quantidade (nem os valores) de entes públicos que firmarão contratos e executarão serviços sabidamente com sobrepreços, incorrendo em superfaturamentos que deverão ser apurados objetivamente em cada caso concreto, devendo esses danos ao erário serem vinculados aos agentes apontados em toda a cadeia de responsabilidade, ou seja, desde aqueles que deram causa às Atas com sobrepreço, àqueles que as aderiram e executaram contratos incorrendo em pagamentos superfaturados.

Por fim cabe destacar que a principal justificativa para a existência (e dos custos) dos consórcios públicos intermunicipais é a **otimização dos recursos e a busca por maior eficiência na prestação de serviços públicos**, especialmente para municípios de pequeno e médio porte.

Em outras palavras, a existência dos consórcios visa permitir que os municípios se unam para **ganhar escala e reduzir custos** pois ao se associarem os municípios podem compartilhar despesas e fortalecer o poder de negociação ao realizar compras e licitações conjuntas (**obtendo melhores preços** e condições), buscando assim economicidade e a entrega de melhores resultados à população.

Como visto no presente caso, assim como em outros correlatos, a prática adotada vai contra a própria justificativa da existência dos Consórcios Públicos Intermunicipais, uma vez que, devido à justificativas infundadas e coletas de preços inadequadas, culminou-se no registro

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

de preços superiores aos praticados em outras contratações com quantitativos substancialmente menores.

Esses fatos acabam também por desvirtuar o instrumento das adesões às atas de registro de preço, criado visando economicidade ao se evitar parte dos custos administrativos inerentes aos procedimentos licitatórios com a justificativa de se utilizar preços comprovadamente dentro dos parâmetros de mercado, não sendo esse o caso.

Diante do exposto, mantém-se o entendimento de que persistem as falhas graves na justificativa da solução escolhida, nas exigências técnicas inseridas no descritivo do objeto e na coleta de preços que embasou o valor estimado da licitação.

Verificou-se que não houve estudos técnicos ou econômicos capazes de demonstrar a vantajosidade da contratação no modelo adotado, tampouco justificativas que fundamentassem as especificações e restrições inseridas no Termo de Referência. A pesquisa de preços mostrou-se limitada, quicá direcionada e desprovida de metodologia adequada, contrariando os arts. 18, §§ 1º e 2º, 23 e 5º da Lei 14.133/2021, além de ter resultado em valores superiores aos de mercado, com impacto na economicidade e na competitividade do certame.

Os dados concretos apresentados na instrução inicial, disponíveis e de acesso amplo à população, evidenciam, à toda prova, a ausência de pesquisa adequada pelos representados que justificassem suas escolhas.

A defesa apresentada pelos responsáveis — centrada em fatores macroeconômicos e particularidades regionais — não trouxe dados concretos, planilhas comparativas ou elementos comprobatórios que demonstrassem a adequação e vantajosidade dos valores contratados, de modo que se mantém a irregularidade, em razão da ausência de motivação técnica suficiente e da inobservância dos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e isonomia previstos na Lei 14.133/2021.

3. Análise dos pedidos formulados pelo terceiro interessado na Petição Intercorrente 00227/2025-1 (evento 38)

Antes de passar à conclusão desta instrução técnica conclusiva, impende, sob pena de posterior alegação de nulidade processual, a análise de pedido formulado na Petição Intercorrente 00227/2025-1 (evento 38), por meio da qual Vitória Prime Rental Car Locação de Automóveis, Máquinas e Equipamentos para Construção e Transporte Ltda. (terceira interessada que ingressou no feito por autorização da Decisão Monocrática 00810/2025-2 – evento 108) pleiteia a revogação integral da medida cautelar deferida na Decisão Monocrática nº 00357/2025-5.

Com efeito, a terceira interessada, licitante vencedora do certame em análise, afirma que a Decisão Monocrática 00357/2025-5 (evento 30), que suspendeu a Ata de Registro de Preços nº 037/2025 relativa ao Pregão Eletrônico nº 004/2025 do CIM Norte, foi proferida com base em interpretação equivocada do edital.

Argumenta que a estruturação dos lotes e a vedação à participação de consórcios foram devidamente justificadas nos itens 2.6.1 a 2.6.8 do Termo de Referência, amparadas nos princípios da padronização, eficiência administrativa e economia de escala, previstos no art. 47 da Lei 14.133/2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

Sustenta ainda que o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, ao apreciar o recurso de agravo de instrumento nº 5005897-51.2025.8.08.0000, reconheceu a legalidade do certame, reforçando a legitimidade da atuação administrativa.

Ao final, a empresa invoca a ocorrência de *periculum in mora* inverso, apontando graves prejuízos econômicos e operacionais decorrentes da suspensão — inclusive contratos já firmados e veículos entregues —, para fundamentar seu pedido de e revogação integral da cautelar para restabelecer os efeitos da Ata de Registro de Preços e garantir a continuidade da execução contratual.

A escolha da estruturação dos lotes e a vedação à participação de consórcios foi devidamente rechaçada nesta instrução técnica, motivo pelo qual reporta-se ao tópico anterior, em que amplamente fundamentada a manutenção da irregularidade da estruturação do certame em análise.

Mantido, assim, o *fumus boni iuris* necessário para a manutenção da medida cautelar deferida nestes autos.

Por outro lado, é assente na jurisprudência do Tribunal de Contas da União o entendimento de que a impugnação judicial de ato administrativo não impede a atuação do controle externo, dada a independência entre as instâncias penal, administrativa e cível, conforme *in verbis*:

> *(...) enfatiza-se que a jurisprudência aqui é pacífica em considerar que eventuais sentenças proferidas pelo juízo cível, versando sobre o mesmo assunto e tendo por objeto idênticas responsabilidades, não vinculam a decisão administrativa a ser proferida por este Tribunal, bem como não acarretam qualquer prejuízo à competência exclusiva do TCU em verificar a boa e regular aplicação dos recursos federais.*
>
> *38. Há entendimento consolidado no sentido de que somente a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem a aptidão de impedir a responsabilização civil e administrativa do agente (Acórdão 6903/2018-TCU-Segunda Câmara, relatora Ministra Ana Arraes; e 131/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). (...)*
>
> *40. Menciona-se por derradeiro, que a tese da* independência *entre as instâncias já foi objeto de pronunciamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), bem como pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas (Acórdão 3036/2015-TCU-Plenário, 10.042/2015-TCU-2ª e 2.743/2019-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer; 7.475/2015-TCU- 1ª Câmara e 7.752/2015-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro; e 7.123/2014-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas).*
>
> (Tribunal de Contas da União - Acórdão n. 5699/2025 - Segunda Câmara Plenário Relator: Min. Augusto Nardes – julgado em 23/09/2025)

Em que pese posicionamento diverso tenha sido adotado por este eg. TCE no julgamento do Acórdão 00803/2025-2, a jurisprudência desta Corte de Contas havia se firmado no sentido de que o ajuizamento de demanda judicial não seria capaz de anular a atribuição do Tribunal de Contas de exercer o controle externo dos atos da Administração ou transferi-la ao Poder Judiciário, senão vejamos:

> " (...) a partir da instituição do Procedimento de Análise de Seletividade, com rito, critérios, indicadores, parâmetros e pontuações pré-definidos, ainda que haja ação judicial

> concomitante, não é possível – seria absolutamente contraditório – que processos previamente submetidos à análise de seletividade e considerados selecionáveis sejam extintos sem julgamento do mérito como forma de se alcançar racionalidade administrativa em sua geração.
> Além disso, a extinção sistemática de processos nessas condições, sob o pretexto de evitar duplicidade de ações, configuraria, em última instância, em transferência das atribuições do tribunal de contas para o Poder Judiciário, enfraquecendo o sistema de controle externo, na medida em que enviaria à sociedade a mensagem de que a sua atuação é prescindível ou substituível, além de se deixar de produzir elementos relevantes para o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos." (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Decisão 02059/2025-1. Processo 02349/2025-1. Relator: Donato Volkers Moutinho. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 26/06/2025, Data da Publicação no DO-TCES: 01/07/2025).

Consoante se depreende da decisão acima transcrita, esta Corte de Contas reforça que, com a instituição do Procedimento de Análise de Seletividade, que tem por escopo avaliar, com base em metodologia específica, a necessidade e a adequação do exercício do controle externo sobre os atos administrativos, não se justifica mais a extinção de processos com fundamento exclusivo na existência de discussão judicial sobre o mesmo tema.

A atividade deste Tribunal de Contas mostra-se imprescindível e insubstituível, pautada por racionalidade técnica e critérios próprios decorrentes, especialmente, da especialização de sua atuação, necessários à completa análise – sob o viés administrativo – da situação levada à discussão também ao Poder Judiciário.

Reforça-se, por oportuno, que as decisões proferidas tanto no mandado de segurança nº 0000107-57.2025.8.08.0038 quanto no agravo de instrumento nº 5005897-51.2025.8.08.0000 decorrem de **cognição sumária**, própria das análises liminares, e são dotadas, por tal motivo, de **caráter precário e reversível**, podendo ser revistas a qualquer tempo, caso sobrevenham novos elementos fáticos ou jurídicos que modifiquem o juízo de probabilidade então estabelecido.

Não se está diante, pois, de decisão baseada em cognição exauriente, quiçá dotada da imutabilidade imposta pela incidência dos efeitos da coisa julgada, inexistente na hipótese.

Diante do exposto, ainda que ajuizado o mandado de segurança a que se refere o terceiro interessado, em que proferida decisão em primeiro e segundo graus de jurisdição mantendo hígido, em sede liminar, o certame aqui em discussão, a atuação desta Corte de Contas não pode ser peremptoriamente afastada.

Por fim, o alegado *periculum in mora* inverso não se sobrepõe ao reconhecido *periculum in mora* decorrente da manutenção das contratações realizadas com fundamento no certame irregular que gerou a formalização de atas de registro de preços em sobrepreço.

4. CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1. Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre a **Representação** em face da CIM NORTE - Consórcio Público da Região Norte do Espírito Santo - CIM Norte, sugere-se:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

a) **CONSIDERAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO**, nos termos do art. 178, II, do RITCEES, em razão da manutenção das seguintes irregularidades:

I – Violação do princípio do parcelamento e restrição ao caráter competitivo do certame (ITC 2.1)
Critérios: art. 47, inc.II, art. 5º caput e art. 11 todos da Lei 14.133/2021
Responsáveis: Srs. Daniel Orestes Bissoli e Edilson Morais Monteiro

II – Ilegalidade à vedação à participação de empresas sob a forma de consórcio (ITC 2.2)
Critério: art. 5º, art. 11 e art. 15 da Lei 14.133/2021
Responsáveis: Srs. Daniel Orestes Bissoli e Edilson Morais Monteiro

III – Exigência indevida de garantia da proposta, violando o princípio da participação e competitividade do certame (ITC 2.3)
Critério: art. 5º caput da Lei 14.133/2021
Responsáveis: Srs. Daniel Orestes Bissoli e Edilson Morais Monteiro

IV – Ausência de justificativa adequada para a solução escolhida, ausência de justificativas para exigências técnicas e incorreções na coleta de preços, implicando em registro de preços superiores aos valores usuais de mercado, em ofensa aos princípios da economicidade, da legalidade e do interesse público (ITC 2.4).
Critério: art. 18, §§ 1º e 2º, art. 23 e art. 5º caput da Lei 14.133/2021
Responsáveis: Srs. Daniel Orestes Bissoli e Edilson Morais Monteiro e Danielle dos Santos

4.2. Posto isso, e diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, da Res. TC 261/2013, conclui-se, opinando por REJEITAR razões de justificativas e alegações de defesa dos Srs. Daniel Orestes Bissoli, Edilson Morais Monteiro e Danielle dos Santos , mantendo suas responsabilidades em face das irregularidades apontadas nos itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 desta ITC.

4.3. Cientificar o representante da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas.

4.4. Após o trânsito em julgado, arquivar o feito".

Destaco, ainda, que os processos judiciais mencionados já possuem deliberações de mérito, ainda que não tenha havido trânsito em julgado.

No julgamento do Agravo de Instrumento n. 5005897-51.2025.8.08.0000, a Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo entendeu por suspender o Pregão Eletrônico n. 004/2025 e seus atos subsequentes, incluindo a homologação do resultado e adjudicação do objeto licitado. Vejamos:

EMENTA

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO PÚBLICA. PREGÃO ELETRÔNICO. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. CLÁUSULAS EDITALÍCIAS RESTRITIVAS. PARCELAMENTO DO OBJETO. PRAZO EXÍGUO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

PARA EXECUÇÃO. EXIGÊNCIA DE VÍNCULO PRÉVIO COM MOTORISTAS. COMPROMETIMENTO À COMPETITIVIDADE. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo de Instrumento interposto pelo Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do Estado do Espírito Santo (SINDLOC/ES) contra decisão que indeferiu pedido liminar em Mandado de Segurança ajuizado contra ato do pregoeiro do Consórcio Público da Região Norte do Espírito Santo (CIM NORTE/ES). O pedido liminar visava suspender o Pregão Eletrônico nº 004/2025, destinado à contratação de locação de veículos, sob alegação de ilegalidades no edital que comprometeriam a ampla competitividade e a isonomia entre os licitantes.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

1. Há três questões em discussão: (i) verificar se a aglutinação de itens heterogêneos no Lote 1 do edital compromete a competitividade, por afronta ao princípio do parcelamento do objeto; (ii) analisar se as exigências editalícias - especialmente a prova prévia de vínculo com motoristas e o prazo de 15 dias para início da execução contratual - configuram cláusulas restritivas indevidas; e (iii) avaliar se as exigências editalícias violam os princípios da isonomia, da razoabilidade e da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

III. RAZÕES DE DECIDIR

1. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Súmula 247) e da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o parcelamento do objeto é obrigatório sempre que técnica e economicamente viável, com o objetivo de ampliar a competitividade. A aglutinação de 13 itens de natureza heterogênea em um único lote, adjudicado pelo menor preço global, restringe a participação de empresas aptas a fornecer parte dos itens, mas não o todo.
2. A justificativa apresentada pela Administração, de gestão logística centralizada, não é suficiente para afastar a obrigatoriedade do parcelamento diante da diversidade dos veículos licitados e da ausência de comprovação de ganho de escala ou economicidade global.
3. A exigência de comprovação de vínculo empregatício com motoristas antes da assinatura do contrato antecipa obrigações contratuais e representa ônus excessivo aos licitantes, violando entendimento consolidado do TCU de que tais requisitos devem ser exigidos apenas na fase de execução.
4. O prazo de 15 dias corridos para início da execução do contrato, com fornecimento de veículos zero quilômetro, é desproporcional, ignorando a realidade logística do setor, como prazos de faturamento, emplacamento e personalização dos veículos. Tal exigência cria barreira intransponível para a maioria dos licitantes, comprometendo o princípio da isonomia.
5. As cláusulas editalícias impugnadas revelam potencial direcionamento do certame e afrontam os princípios da ampla competitividade, isonomia e busca pela proposta mais vantajosa, justificando a concessão da tutela recursal para suspender o pregão.

IV. DISPOSITIVO E TESE

1. Recurso provido.

Tese de julgamento:

1. A inclusão de itens heterogêneos em um único lote, sem justificativa técnica e econômica idônea, viola o princípio do parcelamento obrigatório do objeto e restringe a competitividade do certame.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

2. A exigência de comprovação de vínculo com motoristas antes da assinatura do contrato é indevida e representa antecipação de obrigação contratual que limita a participação de licitantes.
3. O prazo de 15 dias corridos para início da execução contratual com fornecimento de veículos novos é desarrazoado e compromete o caráter competitivo da licitação.
(TJ/ES; Agravo de Instrumento n. 5005897-51.2025.8.08.0000; Relator Des. Sérgio Ricardo de Souza; Órgão Julgador: Terceira Câmara Cível; Julgado na 2ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual, ocorrida de 23/02/2026 a 27/02/2026)

No mesmo sentido, em julgamento de mérito nos autos do Mandado de Segurança n. 0000107-57.2025.8.08.0038, a segurança foi concedida. Vejamos:

"Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por SINDICATO DAS EMPRESAS LOCADORES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES NO ESPÍRITO SANTO, apontando como autoridade coatora o pregoeiro do CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO NORTE DO ESPÍRITO SANTO, todos qualificados.

Informações prestadas nos autos.

Decisão negando a liminar pretendida.

Recurso de Agravo de Instrumento conhecido e provido.

Relatados, decido.

Dispõe a Constituição Federal que:

> 'Artigo 5º, LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público'.

Em apertada síntese, alega o impetrante irregularidades no edital de licitação, realizado pelo Consórcio Público.

A matéria foi submetida ao julgamento do Egrégio Tribunal de Justiça, através de recurso de agravo de instrumento, tendo a Colenda Câmara decidido no seguinte sentido:

> 'A justificativa apresentada pela Administração, de gestão logística centralizada, não é suficiente para afastar a obrigatoriedade do parcelamento diante da diversidade dos veículos licitados e da ausência de comprovação de ganho de escala ou economicidade global.
>
> A exigência de comprovação de vínculo empregatício com motoristas antes da assinatura do contrato antecipa obrigações contratuais e representa ônus excessivo aos licitantes, violando entendimento consolidado do TCU de que tais requisitos devem ser exigidos apenas na fase de execução.
>
> O prazo de 15 dias corridos para início da execução do contrato, com fornecimento de veículos zero quilômetro, é desproporcional, ignorando a realidade logística do setor, como prazos de faturamento, emplacamento e personalização dos veículos. Tal exigência cria barreira intransponível para a maioria dos licitantes, comprometendo o princípio da isonomia.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

> As cláusulas editalícias impugnadas revelam potencial direcionamento do certame e afrontam os princípios da ampla competitividade, isonomia e busca pela proposta mais vantajosa, justificando a concessão da tutela recursal para suspender o pregão'.

Nesse sentido, considerando o entendimento superior e a preclusão hierárquica, a procedência se impõe.

Diante do exposto, CONCEDO A SEGURANÇA pleiteada na inicial.

Condeno o impetrado ao pagamento das custas e deixo de condená-lo ao pagamentos dos honorários vez que incabíveis na espécie.

Proceda-se à remessa necessária".

Nesse sentido, ratifico que o posicionamento judicial vigente neste momento vai ao encontro da conclusão alcançada pelo corpo técnico, pelo *Parquet* de Contas e encampada por esta Relatora.

Ante o exposto, acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS
Conselheira Substituta

1. ACÓRDÃO TC-263/2026:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo', reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1. Julgar **PROCEDENTE** a representação, a Representação, nos termos do art. 178, II, do RITCEES, mantendo-se as irregularidades constantes da **Instrução Técnica Conclusiva n. 05806/2025-5**:

> **I – Violação do princípio do parcelamento e restrição ao caráter competitivo do certame (ITC 2.1)**
> Critérios: art. 47, inc.II, art. 5º caput e art. 11 todos da Lei 14.133/2021
> Responsáveis: Srs. Daniel Orestes Bissoli e Edilson Morais Monteiro

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

II – Ilegalidade à vedação à participação de empresas sob a forma de consórcio (ITC 2.2)
Critério: art. 5º, art. 11 e art. 15 da Lei 14.133/2021
Responsáveis: Srs. Daniel Orestes Bissoli e Edilson Morais Monteiro

III – Exigência indevida de garantia da proposta, violando o princípio da participação e competitividade do certame (ITC 2.3)
Critério: art. 5º caput da Lei 14.133/2021
Responsáveis: Srs. Daniel Orestes Bissoli e Edilson Morais Monteiro

IV – Ausência de justificativa adequada para a solução escolhida, ausência de justificativas para exigências técnicas e incorreções na coleta de preços, implicando em registro de preços superiores aos valores usuais de mercado, em ofensa aos princípios da economicidade, da legalidade e do interesse público (ITC 2.4)
Critério: art. 18, §§ 1º e 2º, art. 23 e art. 5º caput da Lei 14.133/2021
Responsáveis: Srs. Daniel Orestes Bissoli e Edilson Morais Monteiro e Danielle dos Santos

1.2. APLICAR, individualmente, **MULTA** de **R$ 2.000,00** (dois mil reais) aos Srs. **Edilson Morais Monteiro** (Presidente do CIM Norte) e **Daniel Orestes Bissoli** (Superintendente Administrativo do CIM Norte), em decorrência das irregularidades identificadas nos itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 da **Instrução Técnica Conclusiva n. 05806/2025-5**;

1.3. APLICAR, individualmente, **MULTA** de **R$ 500,00** (quinhentos reais) à Sra. **Danielle dos Santos** (Chefe do Setor de Compras e Contratações Compartilhadas do CIM Norte), em decorrência do cometimento da irregularidade identificada no item 2.4 da **Instrução Técnica Conclusiva n. 05806/2025-5;**

1.4. Em consequência à procedência da representação e a constatação das irregularidades, **DETERMINAR** a anulação dos procedimentos relativos ao Pregão n. 004/2025 e dos atos dele decorrentes, devendo ser adotadas as medidas para cumprimento desta decisão, no prazo máximo de 30 (trinta) dias;

1.5. CIENTIFICAR o representante, os responsáveis, os interessados e o Ministério Público de Contas;

1.6. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 10/04/2026 - 12ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora).

5. Ficam os responsáveis obrigados a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Relatora

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: F8657-D4866-D7498