



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

**Processo Licitatório nº 081/2026 - Pregão Eletrônico nº
008/2026**

Referência: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

**Solicitante: COOPERATIVA MUNDIAL DE TRANSPORTES DE TODA NATUREZA
LTDA COOTRANSMUNDI**, inscrita sob o CNPJ nº 06.236.059/0001-60, neste
ato representada pelo Sr. **JESUS FERNANDES JUNIOR, CPF não informado.**

Síntese: A empresa em epígrafe apresentou, a tempo e modo, impugnação
ao Edital, abordando especificamente os seguintes temas:
subcontratação no limite de 70%, aglutinação de itens, alegações
relativas às cláusulas de LGPD, dispensa de balanço patrimonial,
alegações quanto à não exigência de programas de compliance e
publicidade dos custos referenciais.

Cumprando inicialmente manifestar que o Consórcio Intermunicipal
de Especialidades - CIESP, atua sempre objetivando atender os
princípios que norteiam os processos licitatórios, em especial a
ampla concorrência, razoabilidade, moralidade e legalidade, atenta
ao disposto no artigo 5º da Lei 14.133/2021.

Preliminarmente, consigna-se a **TEMPESTIVIDADE** com que foi
executado o ato de Impugnação ao Edital, assim como a forma adequada
do mesmo, motivo pelo qual, é conhecido.

SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

No documento impugnatório, a empresa em questão alega, em
apertada síntese, que o edital contém ilegalidades e falhas
estruturais aptas a restringir a competitividade e comprometer a
segurança jurídica da contratação.

1. Subcontratação no limite de 70% do valor contratual



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

A empresa alega que o limite de subcontratação é excessivo e desvirtua a execução direta do objeto. Sustenta, também, risco de mera intermediação e pagamento indireto de dupla margem de lucro. Defende, ainda, que a capilaridade regional deveria ser resolvida por parcelamento geográfico.

2. Alegada aglutinação de itens heterogêneos

Prosseguindo em seus argumentos, a impugnante apresenta alegação de agrupamento indevido de objetos de mercados distintos. Alega violação à Súmula 247 do TCU e ao dever de parcelamento. Sustenta que a modelagem afasta empresas especializadas e encarece a contratação.

3. Alegada omissão quanto à aplicação da LGPD referente ao monitoramento por GPS

A empresa alega que o rastreamento por GPS implica tratamento de dados pessoais dos operadores. Sustenta, também, ausência de definição de controlador e operador, de encarregado e de política de incidentes. Alega, ainda, risco de responsabilização do CIESP por desconformidade com a LGPD.

4. Dispensa de balanço patrimonial

A impugnante alega que a não exigência de balanço patrimonial é incompatível com o vulto da contratação. Afirma que a certidão negativa de falência é insuficiente para aferir a saúde financeira das licitantes. Defende que a dispensa compromete a segurança da contratação.

5. Ausência de exigência de programa de integridade

A empresa alega que o edital deveria exigir compliance como condição de execução contratual. Sustenta que o setor é sensível a



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

fraudes de medição e desvios éticos. Afirma que tratá-lo apenas como critério de desempate é insuficiente.

6. Alegada falta de publicidade das planilhas de custos e orçamento sigiloso sem fundamentação

A impugnante afirma que o edital não teria dado transparência suficiente às composições de custos unitários. Sustenta que eventual sigilo do orçamento exigiria justificativa específica. Alega que a ausência desse detalhamento prejudica a aferição da exequibilidade das propostas.

Analisadas as argumentações suscitadas pela impugnante, tecemos os seguintes esclarecimentos, ponto a ponto:

ANÁLISE

1. Quanto à possibilidade de subcontratação, limitada a 70% do valor contratual

A alegação de ilegalidade quanto ao limite de subcontratação consignado em edital parte de uma leitura isolada do percentual de 70%, desconsiderando que nos documentos de planejamento da contratação, notadamente no Termo de Referência, **a subcontratação não foi autorizada de modo automático, irrestrito ou genérico.**

Pelo contrário, a cláusula foi estruturada de maneira a permitir a subcontratação com **autorização prévia e específica, vedação da subcontratação total, vedação de subcontratação em cascata, vedação de transferência da gestão geral do contrato, da interlocução oficial com a Administração, da consolidação das medições, do faturamento, da responsabilidade pelos prazos e da substituição de equipamentos,** além de **vedação expressa à parcela que configure mera intermediação comercial** e da **exigência de documentação comprobatória da capacidade técnica da subcontratada** na forma dos itens 2.9.1 a 2.9.6 do TR.



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

Nesse sentido, cumpre destacar que **o percentual de 70% funciona como teto máximo abstrato, e não como direito subjetivo automático da futura contratada**, na forma dos itens 2.9.1 e 2.9.7 do TR.

Do ponto de vista jurídico, essa modelagem é compatível com o art. 122 da Lei nº 14.133/2021, que **permite a subcontratação de partes do objeto até o limite autorizado**, em cada caso, **pela Administração, preservada a responsabilidade da contratada principal**. O Manual de Licitações e Contratos do TCU afirma expressamente que a lei permite subcontratação parcial até o limite autorizado pela Administração, vedando-se apenas a subcontratação total e a transformação do contratado em mero intermediador ou administrador do contrato¹. No mesmo sentido, o TCE-MG, em decisões recentes², também reconhece a discricionariedade administrativa para permitir, vedar ou condicionar a subcontratação, desde que haja motivação e previsão expressa.

Abaixo, apresentamos argumentação direta em contrário a algumas das alegações aduzidas pela impugnante.

1.1. "A fixação de 70% é frontalmente contrária à finalidade da licitação e ao princípio da execução direta. A subcontratação é instituto de caráter excepcional, que deve se restringir a parcelas

¹ Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-1-1-subcontratacao/>

² A título de exemplo, citamos os seguintes precedentes:

1) Processo 1184954 (Primeira Câmara): DENÚNCIA. PREFEITURA. REGISTRO DE PREÇOS PARA FORNECIMENTO DE PNEUS, MONTAGEM, BALANCEAMENTO, ALINHAMENTO E CAMBAGEM. SUBCONTRATAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. **A Administração Pública tem discricionariedade quanto à possibilidade de subcontratação parcial do objeto, sendo admitida apenas se autorizada expressamente no edital ou no contrato.** (Grifo nosso)

2) Processo 1101684 (Primeira Câmara): DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA FORNECIMENTO DE PNEUS, MONTAGEM, BALANCEAMENTO, ALINHAMENTO E CAMBAGEM. SUBCONTRATAÇÃO. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS REFERENTES À HABILITAÇÃO DA SUBCONTRATADA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. **Cabe à Administração Pública a avaliação de conveniência e oportunidade acerca da possibilidade de subcontratação parcial do objeto, sendo admitida apenas se autorizada expressamente no edital ou contrato.** 2. A demonstração do preenchimento dos requisitos de habilitação pela empresa subcontratada deve ser exigida após a assinatura do contrato, para evitar potencial restrição à competitividade. (Grifo nosso)



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

acessórias ou de alta especialização ou que não comprometam a responsabilidade técnica e a identidade operacional da empresa contratada.”

Não procede a afirmação.

Primeiramente, a Lei 14.133/21 não fixa um percentual máximo uniforme e abstrato para todos os contratos administrativos, nem limita a subcontratação apenas a parcelas acessórias ou de alta especialização. O art. 122 remete à Administração a definição do limite e das condições da subcontratação no caso concreto, o que indica que o legislador optou por reservar à Administração a tarefa de delimitar, em cada contratação, o alcance e as condições da subcontratação, e não por uma vedação legal rígida a percentuais mais amplos.

Em segundo lugar, a doutrina contemporânea especializada já destacou que a nova lei ampliou a compreensão do instituto. Em artigo publicado pela Zênite³, Ricardo Alexandre Sampaio sustenta que a interpretação sistemática dos arts. 67 e 122 da Lei nº 14.133/2021 permite, inclusive, a subcontratação de parcelas de maior relevância ou valor significativo, desde que a Administração avalie a capacidade técnica do subcontratado e mantenha o controle contratual. Portanto, a tese de que a subcontratação só poderia recair sobre parcelas meramente acessórias não se harmoniza integralmente com a nova disciplina legal.

Por fim, no caso concreto, a previsão de subcontratação foi motivada no planejamento e no TR pelas características operacionais do objeto: atendimento descentralizado a diversos municípios, demandas sob ordem de serviço, possibilidade de ordens simultâneas, dispersão territorial e necessidade de pronta mobilização, conforme

³ Disponível em: <https://zenite.blog.br/lei-no-14-133-2021-possibilidade-de-subcontratar-parcelas-de-maior-relevancia-ou-de-valor-significativo-do-objeto-da-licitacao/>



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

o item 2.9.7⁴ do TR. Isso afasta a ideia de cláusula arbitrária ou sem causa. O que a Administração fez foi adequar o instrumento da subcontratação à realidade logística da contratação, sem abrir mão da responsabilidade integral da contratada principal, nos termos dos itens 2.9.2⁵ e 2.9.7 do TR.

1.2. "Ao permitir que quase três quartos do contrato sejam executados por terceiros, o CIESP admite a contratação de empresas que atuarão como meras "escritórios de gerenciamento de contratos", sem possuir a frota própria ou a capacidade técnica mínima exigida pelo vulto da demanda"

Também **não procede**, porque o argumento pressupõe que o edital dispensou a capacidade técnico-operacional da licitante ou que a subcontratação seria automaticamente deferida, o que não se vislumbra no caso concreto.

A licitante continua sujeita às exigências de habilitação técnica previstas no edital e no TR. Além disso, o próprio regime de subcontratação do TR veda expressamente a subcontratação de parcela que descaracterize a capacidade operacional mínima da

⁴ 2.9.7. O limite de 70% (setenta por cento) do valor contratual justifica-se pelas características operacionais e logísticas do objeto, que envolve a disponibilização, sob demanda, de máquinas, equipamentos, veículos, implementos e bens móveis específicos, em atendimento descentralizado a múltiplos municípios consorciados, com possibilidade de execução simultânea de ordens de serviço em localidades distintas, necessidade de pronta mobilização, substituição célere de bens inoperantes e variação concreta de frentes de trabalho ao longo da vigência contratual, conforme avaliado em sede de Estudo Técnico preliminar. Nesse contexto, a ampliação da margem de subcontratação constitui medida adequada para assegurar capilaridade operacional, continuidade da execução, maior capacidade de resposta a picos de demanda e cobertura logística regional compatível com a natureza do serviço, sem prejuízo do controle administrativo, da fiscalização e da rastreabilidade contratual, uma vez que permanecem sob responsabilidade exclusiva da contratada principal a gestão da execução, a interlocação com a Administração, o cumprimento das obrigações contratuais e a responsabilidade integral pelos resultados, inclusive quanto às parcelas subcontratadas.

⁵ 2.9.2. A subcontratação não afastará a responsabilidade integral da contratada principal pela execução do contrato, inclusive quanto às parcelas subcontratadas, nem transferirá à subcontratada qualquer vínculo direto com a Administração, e dependerá da prévia apresentação, à Administração, da documentação comprobatória da capacidade técnica da subcontratada, bem como do atendimento dos requisitos previstos no Edital e em seus anexos.



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

contratada principal, bem como a transferência da gestão geral do contrato, da interlocução com a Administração, do controle das ordens de serviço, da consolidação das medições, do faturamento e das obrigações centrais de prazo e substituição, **nos termos dos itens 2.9.3, incisos I a VIII, e 2.9.6 do TR.** Em outras palavras, significa dizer que a futura contratada não poderá se apresentar como simples "escritório de gerenciamento", porque **o edital não lhe permite terceirizar o núcleo gerencial, executivo e obrigacional do ajuste,** conforme os itens 2.9.3 e 2.9.5 do TR.

A jurisprudência do TCU realmente rejeita modelos em que a contratada se converta em mera intermediária, mas essa rejeição não se volta contra qualquer tipo de subcontratação parcial expressiva, mas sim contra arranjos que esvaziem a identidade operacional do contratado. Nesse sentido, o próprio Manual de Licitações e Contratos do TCU condiciona a admissibilidade da subcontratação à manutenção da responsabilidade legal e contratual do vencedor e à vedação de sua transformação em mera intermediação⁶, o que entendemos estar devidamente delimitado no Termo de Referência que embasa o certame.

1.3. "Tal cenário caracteriza o que o Tribunal de Contas da União (TCU) define como "mera intermediação", prática que atenta contra o princípio da eficiência, pois a Administração acaba pagando duas margens de lucro (BDI): a da empresa subcontratada e a da empresa contratante principal, que nada executa no campo."

O raciocínio carece de fundamentação.

A noção de "mera intermediação" não decorre do simples fato de haver subcontratação parcial relevante, mas da circunstância de a contratada principal nada executar de substancial e apenas repassar

⁶ Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-1-1-subcontratacao/>



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

integralmente o encargo a terceiros, retendo margem desprovida de causa operacional. **Esse não é o modelo do TR.**

Como já demonstrado acima, o instrumento veda expressamente a subcontratação da gestão do contrato, da interlocução oficial com a Administração, da distribuição e encerramento de ordens de serviço, da consolidação das medições, do faturamento e da responsabilidade pelos resultados, **nos termos do item 2.9.3, incisos I a VI, do TR.** Além disso, conforme TR, a medição e o pagamento são objetivos: a Administração só paga pelo que for efetivamente executado, de forma a mitigar o risco de cobrança por valores sem relação com a execução concreta do serviço.

Nesse sentido, em artigo publicado no blog Zênite⁷ por Rafael Costa e Letícia Franco, os autores concluem, em síntese, que **o problema jurídico não é a existência de subcontratação em si, mas a perda de aderência entre encargo, responsabilidade e controle contratual.** Quando a Administração mantém a contratada principal como responsável integral, exige documentação da subcontratada e veda a terceirização do núcleo de governança do contrato (**contornos devidamente delimitados no TR, no caso concreto**), a subcontratação passa a ser **instrumento de flexibilidade operacional, não de intermediação ilícita.**

1.4. "A jurisprudência do TCU (...) é clara ao proibir que a subcontratação desfigure a capacidade operacional mínima do vencedor. Em um contrato de R\$ 75 milhões, permitir 70% de subcontratação significa que R\$ 52,5 milhões poderão ser repassados a terceiros que não foram avaliados na fase de habilitação deste certame"

⁷ COSTA, Rafael; FRANCO, Letícia. As novas fronteiras da subcontratação na era da Lei nº 14.1333/21. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 07 mar. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br> . Acesso em: 28/04/2026.



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

A premissa está apenas parcialmente correta, de forma que **a conclusão não procede.**

É correto dizer que o TCU não admite subcontratação que esvazie a capacidade operacional mínima da contratada principal. Mas **exatamente por isso o TR veda a subcontratação de percentual que descaracterize essa capacidade operacional mínima, conforme o item 2.9.3, inciso VIII.** Ou seja, **a cláusula impugnada já incorporou o filtro que a impugnante diz ausente.** Não há, portanto, confronto entre o TR e a orientação do TCU, e sim convergência.

Também não procede a afirmação de que os terceiros "não serão avaliados". O art. 122, §1º, da Lei 14.133/2021 prevê justamente que o contratado apresentará à Administração a documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, a ser avaliada e juntada aos autos do processo correspondente. **O TR reproduz essa exigência nos itens 2.9.2 e 2.9.4, incisos V e VI.** Logo, não se trata de execução por terceiros ocultos; mas de **subcontratação condicionada à análise administrativa prévia da capacidade técnica do subcontratado.**

Quanto ao argumento do valor absoluto ("R\$ 52,5 milhões"), o fato de o teto percentual, multiplicado pelo valor estimado global, resultar em cifra elevada não altera a natureza jurídica do instituto. O que importa, juridicamente, é se a Administração delimitou o que pode ou não ser subcontratado, se preservou a responsabilidade da contratada principal e se estruturou mecanismos de controle, **o que resta demonstrado no caso concreto, conforme os itens 2.9.1 a 2.9.6 do TR.**

1.5. "Se a Administração necessitava de "capilaridade regional", o caminho lícito e tecnicamente adequado seria o parcelamento do objeto em lotes geográficos"

A alegação parte da premissa de que há uma alternativa excludente, **o que não se demonstra no caso concreto.**



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

O objeto da contratação foi parcelado, com critério de julgamento de menor preço por item. O parcelamento geográfico não era a única solução possível, nem necessariamente a mais vantajosa. Para um SRP destinado a demandas futuras, variáveis e simultâneas de vários entes consorciados, a divisão geográfica poderia, inclusive, reduzir a flexibilidade operacional, fragmentar a gestão da ata e criar assimetrias regionais de cobertura.

A jurisprudência do TCU, consolidada na Súmula 247, prestigia o parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, mas não impõe lote geográfico como fórmula obrigatória e universal. O que a Súmula exige é a divisão do objeto para ampliar competitividade e aproveitar as peculiaridades do mercado, e foi exatamente isso que o edital fez ao adotar a adjudicação por item.

Além disso, é notório que o parcelamento do objeto não constitui um fim em si mesmo, devendo ser calibrado conforme a finalidade da contratação. No caso concreto, a Administração motivou a escolha pela contratação compartilhada, sob demanda e por item, justamente porque a necessidade é variável, recorrente, descentralizada e sujeita a ordens simultâneas. Nesse contexto, o parcelamento geográfico poderia até reduzir deslocamentos em alguns cenários, mas também imporia rigidez excessiva ao sistema, além de multiplicar custos administrativos e comprometer a fungibilidade operacional buscada no planejamento.

Diante de todo o exposto, não procede a alegação de ilegalidade da cláusula de subcontratação parcial do objeto. A impugnante constrói sua crítica a partir de uma leitura fragmentada do percentual de 70%, ignorando que o TR não autoriza subcontratação automática ou genérica (**item 2.9.1**); veda subcontratação total (**item 2.9.1**); veda subcontratação em cascata (**item 2.9.1**); veda a transferência da gestão geral do contrato, da interlocução com a Administração, da medição, do faturamento e das obrigações centrais



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

de prazo e substituição (**item 2.9.3, incisos I a VI**); veda a mera intermediação comercial (**item 2.9.3, inciso VII**); exige avaliação da capacidade técnica da subcontratada (**itens 2.9.2 e 2.9.4, inciso V**); e preserva a responsabilidade integral da contratada principal (**item 2.9.2**).

Sob a ótica normativa, doutrinária e jurisprudencial, a cláusula de subcontratação do TR encontra respaldo no art. 122 da Lei nº 14.133/2021, nas orientações oficiais do TCU e na jurisprudência do TCE-MG, tendo em vista que a interpretação conjugada de todos os itens nos permite afirmar que **o percentual de 70% do valor contratual é o limite máximo e condicionado ao controle administrativo caso a caso.**

2. Quanto à alegada "aglutinação indevida de itens heterogêneos e violação direta à súmula 247 do TCU"

Quanto à referida alegação, **a impugnante parte de uma premissa fática equivocada ao tratar os grupos como se fossem lotes licitáveis.**

A alegação **carece de fundamentos** tendo em vista que **o agrupamento dos itens foi feito de forma a facilitar a leitura do edital, não constituindo, de nenhuma forma, divisão dos itens em lotes,** tendo em vista que **o parcelamento da solução foi feito POR ITENS e o critério de julgamento é o de menor valor POR ITEM, nos termos do item 3.6 do TR⁸.**

⁸ 3.6. A divisão dos itens em grupos **foi adotada exclusivamente com a finalidade de organizar o objeto de forma lógica, sistemática e funcional,** considerando a natureza das atividades a que se destinam os bens locados e os serviços, bem como as características operacionais predominantes de cada conjunto. **Tal sistematização visa facilitar a compreensão do objeto, a elaboração da proposta, a gestão administrativa, a fiscalização da execução e a identificação das finalidades operacionais de cada item,** reunindo em um mesmo grupo aqueles que guardam similaridade quanto à destinação, ao tipo de serviço prestado ou à função desempenhada no atendimento das demandas da Administração. Desse modo, **os grupos estruturam o objeto em categorias operacionais homogêneas, sem alterar a autonomia individual de cada item.** (Grifo nosso)



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

Nesse sentido, não há que se falar em aglutinação indevida de itens heterogêneos pois não há, no caso concreto, licitação segmentada em lotes/grupos, mas item a item, de forma que não se vislumbra afronta à Súmula nº 247 do TCU, tendo em vista que a obrigatoriedade do parcelamento frente à divisibilidade do objeto foi devidamente observada.

3. Quanto à alegada "omissão crítica quanto à LGPD: monitoramento por GPS e o tratamento de dados pessoais"

Em que pese a argumentação do impugnante, tal alegação também não pode prosperar.

Não procede a alegação de omissão crítica apta a justificar a suspensão do certame. O Termo de Referência prevê, no item 2.3.1, a obrigatoriedade de sistema de rastreamento e monitoramento por GPS ativo, e o item 2.3.2 explicita de forma objetiva a finalidade do tratamento correlato, qual seja: possibilitar a fiscalização da execução contratual, o controle dos deslocamentos, a verificação da permanência no local de execução, a conferência da medição, a rastreabilidade das operações e a prevenção de pagamentos indevidos. Trata-se, portanto, de tratamento vinculado a finalidade contratual específica, legítima e previamente definida, em consonância com os princípios da finalidade, adequação e necessidade previstos no art. 6º da Lei nº 13.709/2018.

Conquanto o tratamento de dados pessoais se aplique, inclusive, no que se refere ao rastreamento via geolocalização da operação das máquinas, equipamentos, veículos e implementos e, conseqüentemente, da jornada do operador, não se identifica omissão relevante que justifique a suspensão e republicação do certame quanto às alegações suscitadas pelo impugnante.

Desta forma, não é correta a afirmação de que o edital e seus anexos são omissos quanto à proteção de dados. A Ata de Registro de



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

Preços, em sua cláusula 11, e a minuta contratual, em sua cláusula décima quinta, **estabelecem, de forma expressa,** obrigações de proteção, confidencialidade e sigilo de dados pessoais; exigem a implementação de medidas técnicas e administrativas suficientes para prevenir acessos não autorizados, perdas e vazamentos; vedam o uso dos dados para finalidades diversas da execução contratual; restringem o compartilhamento sem autorização escrita; impõem a devolução, eliminação e não retenção indevida de dados; determinam a notificação imediata em caso de incidente; e preveem a responsabilização integral do contratado por danos e sanções decorrentes de descumprimento da LGPD, havendo, ainda, **previsão de preposto para comunicação sobre os temas da cláusula.**

Logo, **não há ausência de disciplina protetiva, pois há previsão contratual expressa de deveres de governança, segurança e responsabilização.**

No que se refere à alegada ausência de designação formal de "controlador" e "operador", bem como à falta de exigência editalícia de encarregado de dados, cumpre registrar que **a Lei nº 13.709/2018 não exige que tais definições constem, como requisito de habilitação ou condição de validade do edital,** de forma nominada e exaustiva, **para que a contratação seja juridicamente possível.** Os papéis previstos nos arts. 5º, VI e VII, e 41 da LGPD decorrem da própria dinâmica do tratamento e devem ser observados pelos agentes envolvidos durante a execução contratual. **A eventual ausência de nomenclatura expressa no corpo do edital não elimina a incidência da LGPD, nem implica, por si só, nulidade do certame, especialmente quando os instrumentos contratuais já contêm obrigações materiais de segurança, limitação de finalidade, comunicação de incidentes e responsabilização.**

Por fim, também não procede a alegação de responsabilidade "solidária e objetiva" automática do CIESP. A responsabilidade civil



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

na LGPD decorre dos arts. 42 a 45 da Lei nº 13.709/2018 e depende da ocorrência de dano e de tratamento em violação à legislação aplicável, não se presumindo, de forma abstrata, pelo simples fato de haver monitoramento contratual por GPS.

Assim, embora o tema proteção de dados mereça atenção contínua na fase de execução, **não se verifica omissão suficiente ou ilegalidade manifesta que imponha a suspensão do certame**, razão pela qual as alegações da impugnação não prosperam, em mais este ponto.

4. Quanto à alegada "ilegalidade na dispensa de balanço patrimonial"

No tocante ao item, **não procede a alegação de ilegalidade da dispensa de balanço patrimonial**. A Consulta nº 1148573 do TCE-MG, invocada pela impugnante, não firmou tese de obrigatoriedade universal de exigência de balanço em todo e qualquer certame; ao contrário, assentou expressamente que, **"a depender do objeto contratado e da situação fática que ensejou a contratação, a Administração tem discricionariedade para definir os parâmetros adequados de aptidão econômica do licitante e, conseqüentemente, exigir a documentação indispensável para o seu reconhecimento"**. Assim, o próprio precedente reconhece margem de discricionariedade administrativa, desde que haja motivação idônea e aderência ao caso concreto.

Ademais, a mesma Consulta nº 1148573 deixa claro que os balanços e demonstrações contábeis se tornam indispensáveis **apenas** quando a Administração opta por definir, no edital, coeficientes e índices econômicos como parâmetro de verificação da qualificação econômico-financeira, pois "é a partir dos dados registrados em tais documentos legais que são calculados os coeficientes e índices estabelecidos no edital".



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

Não foi essa, porém, a modelagem adotada neste certame: conforme consignado no item 8.4 do TR, a Administração, de forma excepcional e motivada, não estabeleceu índices econômico-financeiros nem exigências complementares dos §§ 1º, 3º e 4º do art. 69, **razão pela qual não se aplica ao caso a parte do precedente que vincula a exigência do balanço à adoção desses parâmetros.**

A opção administrativa encontra amparo, ainda, no art. 37, XXI, da Constituição, segundo o qual **somente são admitidas exigências de qualificação econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações,** bem como nos precedentes do TCE-MG (Consulta 1148573 de 2024)⁹ e do STJ (REsp n. 402.711/SP, ainda sob a égide da Lei 8.666/93), já transcritos no item 8.4 do TR, no sentido de que **"a Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, (...) o balanço**

⁹ CONSULTA. LICITAÇÃO. COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO FINANCEIRA. DEVER ADMINISTRATIVO. ART. 69 DA LEI 14.133/2021. FIXAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXIGÊNCIA APENAS DOS DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS À COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DO OBJETO LICITADO E DA SITUAÇÃO FÁTICA. DOCUMENTOS DISPOSTOS NOS PARÁGRAFOS 1º, 3º E 4º DO ART. 69 DA LEI 14.133/2021. INVIABILIDADE DO USO ALTERNATIVO AOS DOCUMENTOS DOS INCISOS I E II DO CAPUT DO ART. 69. NATUREZA DE COMPLEMENTARIEDADE DA DOCUMENTAÇÃO. INEFICIÊNCIA DA EXIGÊNCIA ISOLADA. 1. **A depender do objeto contratado e da situação fática que ensejou a contratação, a Administração tem discricionariedade para definir os parâmetros adequados de aptidão econômica do licitante e, conseqüentemente, exigir a documentação indispensável para o seu reconhecimento.** 2. Optando-se, nos termos do caput do art. 69 da Lei 14.133/2021, pela definição de coeficientes e índices econômicos no edital como parâmetro de verificação da qualificação econômico-financeira, a Administração deverá exigir dos licitantes os balanços, demonstrativos e demais documentos contábeis descritos no inciso I do mesmo artigo, uma vez que é a partir dos dados registrados em tais documentos legais que são calculados os coeficientes e índices estabelecidos no edital, tornando-se documentação indispensável à sua comprovação. 3. Os documentos previstos nos parágrafos 1º, 3º e 4º do art. 69 da Lei 14.133/2021 não possuem, de maneira isolada, a capacidade de assegurar, com acertado grau de confiança e transparência, a aptidão econômica do futuro contratado, de modo que sua exigência, justificada e a depender das características do objeto licitado e da situação fática que tenha ensejado a contratação, deve ocorrer sempre em complementaridade aos documentos que constam no inciso I do caput do mesmo artigo, para que assim tenha real utilidade na comprovação da capacidade econômico-financeira do licitante e possibilite o exercício da conferência e controle por parte das linhas de defesa da Administração e dos demais licitantes.



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

patrimonial e demonstrações contábeis¹⁰ e de que **a qualificação econômico-financeira pode ser aferida por outros documentos.**

No caso concreto, o TR justificou a adoção de modelo mais enxuto e proporcional ao risco contratual, considerando tratar-se de objeto comum, com execução sob demanda, medição por quantitativo efetivamente executado, ausência de pagamento antecipado, possibilidade de substituição imediata dos bens, forte rastreabilidade operacional e histórico institucional de execução satisfatória, **sem prejuízo da exigência de certidão negativa de falência e das demais habilitações legalmente cabíveis.**

Quanto ao histórico institucional de contratações no âmbito do CIESP, destaca-se que a dispensa da apresentação de balanço patrimonial mostrou baixa sinistralidade na execução contratual, baixa incidência de paralisações por incapacidade financeira e alta aderência do modelo simplificado às contratações pretéritas.

Diante disso, conclui-se que a não exigência de balanço patrimonial, neste caso específico, não representa afronta ao art. 69 da Lei nº 14.133/2021 nem à jurisprudência do TCE-MG, mas sim exercício legítimo e motivado da discricionariedade administrativa reconhecida pela própria Corte de Contas. Por conseguinte, rejeita-se a impugnação nesse ponto, mantendo-se a disciplina editalícia tal como lançada.

¹⁰ RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI 8666/93. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO. 1. A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. **A Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações** (art. 31, inc. I), para fins de habilitação. (REsp n. 402.711/SP, relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 11/6/2002, DJ de 19/8/2002, p. 145.)



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

5. Quanto à alegada "obrigatoriedade de programa de integridade (compliance) e anticorrupção"

Em que pese a argumentação do impugnante, **tal alegação também carece de fundamentação, porquanto as normativas suscitadas não são diretamente aplicáveis ao caso concreto.**

Como afirma o próprio impugnante, o art. 25, § 4^o¹¹ da Lei 14.133/2021 torna **obrigatória** a implantação de programa de integridade **apenas em contratações de grande vulto.** Assim sendo, a exigência de apresentação de programa de integridade quando da execução contratual, no caso concreto, é uma **faculdade administrativa, sujeita a juízo motivado de conveniência e oportunidade.**

Ainda nesse aspecto, é importante destacar que não há, no caso das licitações realizadas pelo CIESP, aplicação direta do decreto estadual suscitado pelo impugnante, no sentido que o Decreto n^o 49.083 do Estado de Minas Gerais só é aplicável direta e imediatamente "no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo [do Estado de Minas Gerais]", âmbito no qual o CIESP, tratando-se de autarquia de natureza interfederativa, está vinculado apenas às normativas próprias ou do âmbito dos municípios consorciados, facultando-se a utilização de normativas estaduais e federais apenas enquanto referência normativa e analógica.

Nesse sentido, ainda que se considerasse a aplicação referencial e analógica do referido decreto, **não há norma constante deste ou do**

¹¹ Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (...) § 4^o Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos **de grande vulto**, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

Decreto Federal nº 11.129/2022 que estabeleça obrigatoriedade de programa de integridade em contratações que não sejam de grande vulto. O decreto federal suscitado regulamenta a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, no âmbito da Lei Anticorrupção, e disciplina parâmetros de avaliação de programas de integridade, **sem instituir, por si só, dever geral de exigir compliance em toda contratação pública fora das hipóteses legais específicas.**

Assim sendo, não há que se falar em ilegalidade no fato de, para esta contratação, não se exigiu dos licitantes a apresentação de programas de compliance e anticorrupção quando da execução contratual.

Ressalta-se, ainda, que a não exigência não impede que os licitantes apresentem de forma voluntária seus programas de compliance, quando o possuírem, apresentação esta que garante a estes o direito de preferência em caso de empate de propostas, nos termos do art. 60, inciso IV da Lei 14.133/21.

6. Quanto às alegações de "orçamento sigiloso sem fundamentação" e de ausência de "publicidade das planilhas de custos"

Primeiramente, não procede a alegação de "orçamento sigiloso". **O edital divulga expressamente o valor total estimado da contratação e, além disso, traz a tabela dos itens com valor unitário e valor total de referência,** de modo que os licitantes conhecem os parâmetros econômicos adotados pela Administração para formulação das propostas.

O ETP informa o valor estimado total, registra que a estimativa foi formada com base em pesquisa de preços formalmente instruída, acompanhada de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos de suporte, e **o próprio anexo de pesquisa apresenta os valores unitários estimados por item e o total final.** O TR repete



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

que a estimativa, com preços unitários referenciais e memórias de cálculo, consta do Relatório da Pesquisa de Preços juntado aos autos.

A ausência de eventual planilha analítica de composição de custos unitários e de cronograma físico-financeiro no corpo principal do edital não configura ilegalidade neste caso. Trata-se de licitação de serviços em geral/locação operacional sob demanda, com disputa por menor preço por item, e não de obra ou serviço de engenharia estruturado por orçamento analítico e cronograma físico-financeiro. O próprio edital apenas prevê apresentação de planilha **APENAS caso a Administração tenha decomposto o custo global em planilha de custos e, especificamente para engenharia, faz remissão condicional a BDI, ES e cronograma,** o que confirma que **tais documentos não são pressupostos obrigatórios e gerais desta contratação.**

Por fim, não há prejuízo à elaboração das propostas. O edital informa **objeto, quantitativos, unidades de medida, valores referenciais unitários e totais, critério de julgamento por item e disponibiliza seus anexos na íntegra.** Além disso, **o valor ofertado deve contemplar TODOS os custos diretos e indiretos da execução.** Com esses elementos, o licitante dispõe de base suficiente para precificar sua proposta e, se houver dúvida quanto à exequibilidade, o edital ainda prevê diligência específica na fase de julgamento.

CONCLUSÃO

Reforçamos, ainda, que, em obediência aos princípios constitucionais da legalidade e moralidade, expressamente acolhidos pela Lei nº 14.133/21, bem como ao que cabe o Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023 e Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, não pode a Administração Pública acolher procedimento manifestamente contrário à lei.



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES

ARGIRITA - BICAS - CHIADOR - DESCOBERTO - GOIANÁ - GUARARÁ
MAR DE ESPANHA - MARIPÁ DE MINAS - MERCÊS - PEQUERI
ROCHEDO DE MINAS - SANTANA DO DESERTO - SANTO ANTÔNIO DO AVENTUREIRO
SÃO JOÃO NEPOMUCENO - SENADOR CORTES - TABULEIRO - VARGINHA

Não há, portanto, do ponto de vista pragmático ou normativo, qualquer irregularidade ou omissão referente às exigências editalícias e à forma como estas estão dispostas no instrumento convocatório, permitindo a participação e correta formulação de propostas pelas empresas interessadas.

Desta forma, analisado o conjunto impugnatório, e esclarecidas fundamentadamente as questões levantadas a título de impugnação, entendemos que estas se encontram em consonância com a legislação pátria e não padecem de deficiência capaz de impedir a correta formulação de propostas.

Quanto aos pedidos formulados ao final da impugnação: **nega-se efeito suspensivo à impugnação**, pois não há plausibilidade do direito alegado ou risco de dano que justifiquem a aplicação do instituto; no mérito, **nega-se provimento aos pedidos formulados e a consequente retificação do edital**, por todos os fatos e fundamentos acima expostos; **nega-se, por consequência, os pedidos de republicação do edital e reabertura integral dos prazos**.

Não havendo, por derradeiro, fundamento legal que demande revisão no ato convocatório do presente certame, especialmente quanto aos assuntos aventados pela empresa em questão, **tendo-se conhecido da impugnação, NEGA-SE provimento a esta em sua totalidade**.

Bicas/MG, na data da assinatura digital.

Debora Rodrigues Bambino

Pregoeira

