

Processo principal: 1196195

Processo apenso: 1203967 (Representação)

Natureza: Denúncia

Jurisdicionados: Consórcio Interfederativo de Minas Gerais – Ciminias
Prefeitura de Governador Valadares

Denunciante: Otávio Toledo Rodrigues Lima Pereira

Interessados: Frederico Ozanam Rangel
Amanda Priscila Ribeiro
Natália Santana Martins Silva

Procuradores: Ana Vitória Silva Soares, OAB/MG 217.610, Leonardo Silva Quintino, OAB/MG 70.957, Hygor Tikles de Faria, OAB/MG 166.858, Welliton Aparecida Nazário, OAB/MG 205.575, Diego de Araújo Lima, OAB/MG 144.831, Diogo Augusto Debs Hemmer, OAB/MG 126.187, Whelliton Ribeiro, OAB/MG 64.732, Bruno Queiroz de Vasconcelos Finotti, OAB/MG 175.886, Antônio Carlos Suppes Doorgal de Andrada, OAB/MG 49.941, Marco Aurélio Alves de Oliveira, OAB/MG 141.627, Adriano Luiz Finotti Bailoni, OAB/MG 102.033, Moema Henriques Debs, OAB/MG 198.130, Gilberto Ferreira Ribeiro Júnior, OAB/MG 101.907, Matheus Henrique Araújo Costa, 220.442, Rúbia Nara da Silva Soares, OAB/MG 130.007, Ariel Coelho Franco, OAB/MG 228.650, Milena Xavier Linhares de Andrade, OAB/MG 72.738, Gabriel de Aragão Drumond, OAB/MG 223.208, Domenico Hemerly Silva Schayder, OAB/MG 205.281; Márcio dos Santos, OAB/MG 130.451

Ano de referência: 2025

MPTC: Procurador Glaydson Massaria

RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
EMENTA

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. TRANSPORTE ESCOLAR. CONSÓRCIO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO. INADEQUAÇÃO. FASE PRELIMINAR. PLANEJAMENTO. MUNICÍPIO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DESVIO DE FINALIDADE. SUPERFATURAMENTO. POTENCIAL DE DANOS DE DIFÍCIL REPARAÇÃO AO ERÁRIO. MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DE PROBABILIDADE DO DIREITO E DO PERIGO DE DANO OU RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO. CONCESSÃO SEM AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. DETERMINAÇÕES.

1. Indícios razoáveis de irregularidades como a inadequação do procedimento licitatório, ausência de planejamento adequado e superfaturamento do contrato, justificam a concessão de medida cautelar, em juízo perfunctório.

2. A decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens exige a demonstração da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, os quais se mostram presentes diante da materialidade do dano e das irregularidades apuradas, bem como do risco de comprometimento da efetividade da tutela ressarcitória.

3. Tendo em vista que o contrato está em execução e envolve a prestação de serviço público essencial de transporte escolar, cuja paralisação acarretaria gravame à sociedade, constata-se que a medida cautelar de indisponibilidade de bens representa, no caso, garantia mínima à efetividade do resultado útil das ações de controle desta Casa, sem comprometer a continuidade do serviço público.

I – RELATÓRIO

Trata-se o processo principal de denúncia formulada pelo Sr. Otávio Toledo Rodrigues Lima Pereira por supostas irregularidades no Credenciamento n. 42/2025, para contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de transporte escolar, destinado a suprir demandas dos municípios consorciados ao Consórcio Interfederativo de Minas Gerais – Ciminias (arquivo 4260758, peça 1).

Distribuídos os autos a esta relatoria, foi determinada a intimação dos agentes públicos Frederico Ozanam Rangel, presidente do Ciminias, Amanda Priscila Ribeiro, agente de contratação, Natália Santana, integrante do Ciminias, para apresentação de esclarecimentos prévios (arquivo 4267383, peça 6). Manifestaram-se os interessados nas peças 7 a 29.

Em sequência, encaminhados os autos à 2ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios, foi proferido Relatório de Análise Técnica Inicial (arquivo 4392120, peça 30), manifestando-se, em breve síntese, pela procedência dos apontamentos 2.1, 2.2 e 2.3, referentes, respectivamente, à inadequação do credenciamento para o objeto contratado, deficiência na pesquisa de preços, deficiência do Estudo Técnico Preliminar; bem como pelo deferimento da medida liminar pleiteada pelo denunciante.

Posteriormente, foi autuada representação formulada pelo deputado federal Leonardo Monteiro também em face de supostas irregularidades no Credenciamento n. 42/2025, motivando o seu apensamento à presente denúncia (arquivo 4417167, peça 31, processo principal), suscitando, em síntese:

- 1 – Manobra fraudulenta do Decreto n. 12.337/2025, que instituiu Procedimento Especial de Reconhecimento de Dívida (PRORD)
- 2 – Contratação do CIMINAS por meio de dispensa, em detrimento ao contrato de rateio;
 - a. desvio de finalidade do Consórcio Público;
 - b. cobrança de 2,5% pelo Consórcio a título de rateio;
 - c. ausência de gestão associada e duplicidade de fiscalização;
 - d. nulidade do contrato.
- 3 – Inadequação do credenciamento para contratação de transporte escolar;
- 4 – Alterações e evolução do capital social da empresa Alphavia Transportes;
- 5 – Insuficiência da qualificação técnica da empresa Alphavia Transportes;
- 6 – Superfaturamento – análise comparativa entre o prestador anterior e o atual.

Em Relatório de Análise Técnica Complementar (arquivo 4457345, peça 37) a 2ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios

manifestou-se quanto ao teor da representação, igualmente concluindo pela procedência de apontamentos, notadamente os referentes à contratação do Ciminias por meio de dispensa de licitação, em detrimento ao contrato de rateio; inadequação do credenciamento; superfaturamento do ajuste.

Em sequência, encaminhados os autos para análise pela 2ª Coordenadoria de Análise de Processos dos Municípios quanto aos apontamentos da representação acerca de suposta manobra fraudulenta do Decreto n. 12.337/2025, alterações e evolução do capital social da empresa Alphavia Transportes, o órgão técnico manifestou-se pela procedência do primeiro, referente ao Decreto n. 12.337/2025 que instituiu Procedimento Especial de Reconhecimento de Dívida (PRORD).

Após, vieram conclusos os autos a esta relatoria.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, no tocante às irregularidades apresentadas pelo denunciante (arquivo 4260758), a 2ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios – 2ª CAPLCM concluiu pela procedência dos apontamentos atinentes à inadequação do credenciamento, deficiência na pesquisa de preços e deficiência do estudo técnico preliminar. Lado outro, posicionou-se pela incompetência deste Tribunal de Contas para análise do apontamento relativo à ausência de transparência (arquivo 4392120).

Tendo em vista os pedidos de medidas cautelares apresentados pelo denunciante (processo n. 1196195) e pelo representante (processo n. 1203967, em apenso), entende-se suficiente a análise das irregularidades que, em juízo perfunctório e urgente, apresentam maior relevância para o deslinde do pleito cautelar.

No estudo inicial, a unidade técnica concluiu pela inaplicabilidade do credenciamento para a contratação em comento, bem como pela deficiência no Estudo Técnico Preliminar, sobretudo quanto à ausência de justificativa para o quantitativo estimado da contratação e à deficiência da pesquisa de preços.

Em consonância com o posicionamento da unidade técnica, chama atenção a adoção do credenciamento para contratação do objeto em tela, mecanismo de contratação por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a viabilidade de competição para o serviço de transporte escolar, bem como o fato de o interessado não ter conhecimento prévio para quais rotas estaria se credenciando.

Quanto à deficiência no Estudo Técnico Preliminar, a unidade técnica salientou que:

In casu, verifica-se que, tanto o Estudo Técnico Preliminar, quanto o Termo de Referência, trazem a descrição genérica das rotas e quantitativos em quilometragem.

São previstas 112 rotas, além de um item referente à disponibilização de monitor de alunos e outro referente à rastreamento 24h dos percursos.

Dentre as rotas, as únicas descrições que se têm, é a quantidade de quilômetros rodados por dia, que se repetem para veículos de diversas capacidades (entre 7 e 45 lugares), e se repetem novamente, em quantidades idênticas, para vias pavimentadas e não pavimentadas.

Não obstante, não trazem quaisquer estudos que comprovem a efetiva demanda dos municípios consorciados.

[...]

Logo, conclui-se que inexistem levantamentos que comprovem a fidedignidade da

quilometragem estimada pelo CIMINAS.

Reitera-se que a mera apresentação da tabela, com quantitativos de quilometragem idênticas para todas as rotas e Municípios, não serve como comprovante de estudo de demanda, pois não é possível comprovar se os números nela contidos representam exatamente a demanda dos municípios, uma vez que não constam no processo licitatório os documentos que subsidiem a informação.

Além disso, entende-se que é imprescindível a manifestação de todos os Municípios consorciados, na fase preparatória do certame, sobre os quantitativos do objeto, de acordo com as suas necessidades reais, para que então o Consórcio estime o objeto com veracidade.

A respeito da matéria, o órgão técnico destacou que a correta definição da demanda, fundamental para os processos licitatórios de forma geral, é ainda mais importante no caso de licitações compartilhadas promovidas por consórcios ou associações municipais, uma vez que, não raro, abrangem dezenas de Municípios, dos mais variados portes.

Todavia, com certa frequência, a falha no planejamento tem sido verificada em decisões envolvendo licitações promovidas por consórcios, em face da ausência da estimativa de quantidades devidamente lastreada na demanda dos municípios consorciados. A respeito, transcreve-se extrato da decisão interlocutória proferida nos autos n. 1196270, de relatoria do Cons. Substituto Hamilton Coelho, referendada pela Segunda Câmara em 4/11/2025, também envolvendo processo de credenciamento deflagrado pelo Ciminas:

EDITAL DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE GRAMA SINTÉTICA. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE QUE ENSEJOU A SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO OUTRORA REVOGADO. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DE QUANTIDADES DEVIDAMENTE LASTREADA NA DEMANDA DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO. OUTRAS INCONFORMIDADES APONTADAS PELA UNIDADE TÉCNICA. CAUTELAR CONCEDIDA. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

A ausência da estimativa de quantidades devidamente lastreada na demanda dos municípios consorciados e, por conseguinte, de planejamento adequado, afronta ditames insertos na legislação de regência (arts. 5º e 18 da Lei n.º 14.133/2021), podendo ensejar prejuízo ao erário. (Edital de Licitação 1196270 – decisão interlocutória. Segunda Câmara. Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho. 4/11/2025).

No que tange à deficiência da pesquisa de preços, ressalta-se que, mesmo nos casos de contratação direta, a pesquisa de preços é obrigatória, devendo a Administração demonstrar a razoabilidade dos valores praticados.

Em relação à situação examinada nos autos, conforme pontuado pela unidade técnica, nota-se que a pesquisa de preços se deu apenas mediante consulta a quatro fornecedores, em contrariedade ao art. 23 da Lei n. 14.133/2021, que prescreve que o valor estimado da contratação deverá ser compatível com valores praticados pelo mercado, devendo ser observados os seguintes parâmetros, de forma combinada ou não:

Art. 23 *Omissis*

[...]

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Consoante destacado pela unidade técnica a partir da análise de normas aplicadas no âmbito federal¹, estadual² e do próprio Ciminias³, a pesquisa de preços em bancos de preços oficiais de governo é priorizada, bem como a pesquisa baseada em aquisições e contratações realizadas pela Administração Pública.

A jurisprudência deste Tribunal de Contas também aponta para a necessidade de ampliação das fontes das informações coletadas, como comparação entre os preços praticados perante outras instituições públicas ou privadas, banco de preços, sítios especializados, entre outros⁴.

Ademais, outro ponto relevante se refere ao fato de o consórcio ter adotado o menor preço dentre aqueles apresentados, em detrimento da média entre eles e, ainda, a grande discrepância nos valores obtidos para os itens 112, 113 e 114 (p. 487-488, peça 22, arquivo 4281526), com cotações completamente discrepantes entre si, gerando dúvidas sobre a exequibilidade do valor apresentado.

Dessa feita, apesar de ter constado na fase interna do certame documento denominado “relatório de cotação”, constata-se a insuficiência da pesquisa de preços realizada no certame em exame.

Além das irregularidades no Credenciamento n. 42/2025, o órgão técnico verificou a existência de indícios relevantes de dano ao erário no contrato dele decorrente: Contrato n. 160/2025, firmado entre o Município de Governador Valadares e o Ciminias. Conforme manifestação técnica, houve o aumento substancial de 161% dos quantitativos em relação ao contrato anterior, sem justificativa para expressivo aumento da demanda. Vejamos:

Em consulta ao SICOM, conforme relatórios anexos, de fato constata-se discrepância nos valores pagos na vigência dos dois contratos. No exercício de 2025, foi pago à CPTransleste o valor de R\$6.805.921,55 (entre janeiro e agosto), enquanto ao CIMINIAS, o montante de R\$7.260.955,22 (entre setembro e dezembro).

Analizando especificamente os respectivos contratos, causa estranheza o expressivo aumento na quilometragem diária prevista. Na vigência do Contrato 143/2023 (CPTransleste), previa-se o total de 3.634km/dia. Já no decorrer do Contrato 160/2025 (CIMINIAS), a previsão foi elevada para 9.485,78km diários, aumento de 161%. Registra-se que inexistente justificativa plausível para significativo acréscimo, uma vez que, da análise comparativa entre o Contrato nº 143/2023 e o Contrato nº 160/2025, ambos têm por objeto o transporte escolar de alunos da zona rural, sem alteração substancial na natureza do serviço.

¹ Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021.

² Resolução Seplog n. 102, de 29 de dezembro de 2022.

³ Portaria n. 18, de 21 de agosto de 2023 – disponível às fls. 293-298 do processo licitatório (peça 18, arquivo 4281522 do SGAP).

⁴ Confira-se, entre outras decisões: Representação 1084446. Segunda Câmara. Rel. Cons. Mauri Torres. 12/3/2024; Recurso Ordinário 1160266. Tribunal Pleno. Cons. em exercício Hamilton Coelho. 2/7/2025; Denúncia 1153407. Tribunal Pleno. Rel. Cons. em exercício Telmo Passareli. 12/2/2025.

Além disso, a substituição dos fornecedores se deu no curso do ano letivo, circunstância que afasta a possibilidade de mudanças significativas no quantitativo de alunos matriculados ou nas rotas efetivamente percorridas. Isso porque a quilometragem em transporte escolar é calculada em função de fatores estruturais estáveis, como localização das escolas, distribuição dos alunos, malha viária e turnos escolares.

Assim, o aumento expressivo da quilometragem apresenta-se desprovido de fundamentação técnica ou operacional aparente. [...]

No caso em tela, entende-se haver medição de quilometragens significativamente superiores às efetivamente executadas, sobretudo quando levada em consideração a prestação do mesmo serviço no decorrer do mesmo ano letivo.

No Contrato nº 160/2025, não existem definições de rotas específicas a serem executadas. O instrumento contratual tão somente divide as rotas por sua extensão total e tipo de veículo a ser utilizado, o que já foi considerado irregular na análise inicial de peça 30, nos autos 1196195, apontando-se possível gasto excessivo quando da execução contratual.

Considerando, então, a forma em que as rotas foram formuladas, não há parâmetro comparativo direto que permita aferir o superfaturamento de cada rota. Assim, esta Unidade Técnica se vê obrigada a lançar mão do cálculo por meio dos preços médios do quilômetro rodado, calculando-se o dano ao erário sobre a distância que ultrapassar o limite do razoável.

Primeiramente, estabelece-se como distância razoável a ser percorrida por dia aquela disposta no Contrato nº 143/2023, que vinha sendo prestado a contento, qual seja 3.634 km/dia.

Assim, tem-se 5.851,78 km diários de excesso.

Por outro lado, como cada rota percorre uma distância diferente (km/dia), o preço médio efetivo por km do conjunto deve refletir o peso de cada rota. Logo, utilizar-se-á a média ponderada pelo km rodado, que é o indicador mais adequado para a tarifação média no caso em comento.

Seguindo essa metodologia, chega-se a uma média ponderada de R\$9,74 por quilômetro.

Considerando o excesso de 5.851,78 km por dia, tem-se um dano ao erário diário de R\$56.985,33 (cinquenta e seis mil novecentos e oitenta e cinco reais e trinta e três centavos por dia).

Levando em conta o início do Contrato nº 160/2025 a partir da assinatura, 3/9/2025, e o calendário escolar de 2025, chegam-se a 68 dias letivos nos quais a empresa prestou os serviços de transporte escolar.

Alcance-se, portanto, o dano ao erário de R\$3.875.002,44 (três milhões oitocentos e setenta e cinco mil e dois reais e quarenta e quatro centavos), efetivamente consumado entre 3/9/2025 (início do contrato) e 17/12/2025 (fim do ano letivo).

Na remota hipótese de se considerar válido o quantitativo da quilometragem estimada pela Administração, cumpre a esta Unidade Técnica, em observância ao princípio da eventualidade, apontar outro vício no cálculo do valor contratual.

Da análise do Contrato nº 160/2025, anexado a este relatório, constata-se que o valor total do contrato foi alcançado multiplicando-se a quantidade de quilometragem por dia, pelo valor unitário do quilômetro e, posteriormente, multiplicando-se por 22 dias (valor mensal). Por fim, multiplicou-se o valor mensal por 10 (valor total anual). Todavia, nem todo mês conta com 22 dias letivos, tampouco o ano escolar possui 220 dias letivos. A metodologia correta a ser adotada é aquela que havia sido disposta na vigência do Contrato nº 143/2023, qual seja, multiplicar o valor diário por 200 dias letivos, número positivado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96.

Logo, o valor de R\$2.497.425,61, que vem sendo pago mensalmente ao

forneecedor atual, encontra-se em indevido excesso.

Considerando o total de dias letivos no ano escolar (200) e a metodologia do Consórcio de se adotar 10 meses no ano, o valor a ser pago mensalmente deveria ser de R\$2.270.386,92, razão pela qual o montante efetivamente pago pela Administração se encontra com excesso de R\$227.038,69 por mês.

Levando em conta que a execução contratual, até o momento desta análise, se deu entre setembro e dezembro de 2025 (4 meses), tem-se o valor de dano ao erário histórico de R\$908.154,76 (novecentos e oito mil cento e cinquenta e quatro reais e setenta e seis centavos).

Ante todo o exposto, esta Unidade Técnica considera procedente o apontamento em voga, seja pelo superdimensionamento do objeto, com acréscimo indevido de quilometragem a ser percorrida pelo transporte escolar, seja pela metodologia de cálculo para pagamento à empresa credenciada.

Por conseguinte, resta configurado o dano ao erário municipal, passível de ressarcimento pelos agentes públicos responsáveis, na ordem de R\$3.875.002,44, ou, alternativamente, na monta de R\$908.154,76.

Ressalta-se que esses valores se referem ao dano efetivamente consumados até a data da presente análise, devendo ser atualizados à medida que a execução contratual avançar. (Grifamos)

Na análise técnica preliminar, verifica-se que há indícios significativos de dano ao erário, seja pelo aumento injustificado dos quantitativos, seja pelo fato de considerar mais dias letivos dos que os previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Ademais, para além de apontar o dano ao erário, a avaliação de superfaturamento na execução do Contrato n. 160/2025 corrobora os apontamentos já mencionados de falha de planejamento do credenciamento, sobretudo a ausência da previsão das justificativas de demanda e especificação das rotas.

Pelo exposto, verifica-se, em cognição sumária, a existência de fortes indícios de violação pela administração municipal de dispositivos legais, em especial os artigos 6º, incisos XLIII e LVII, 18, 23 e 79 da Lei n. 14.133/2021.

Constata-se, ainda, a elevada materialidade do potencial dano apurado no presente feito e o risco ao resultado útil do processo, que justificam a concessão de medida cautelar, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil e do art. 347 RITCEMG.

Como visto, a probabilidade do direito reside nos indícios de irregularidades graves, entre as quais: inaplicabilidade do credenciamento para a contratação em comento, bem como pela deficiência no Estudo Técnico Preliminar, sobretudo quanto à ausência de justificativa para o quantitativo estimado da contratação e à deficiência da pesquisa de preços.

O perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, configura-se pelo risco de inocuidade da tutela principal, que é a recomposição do dano ao erário apurado pela unidade técnica, em face de sua não efetivação em tempo hábil. Representa o risco de ocorrer uma alteração no estado de liquidez dos denunciados que impeça a recomposição dos prejuízos ao erário.

Tendo em vista que o contrato está em execução e envolve a prestação de serviço público essencial de transporte escolar, cuja paralisação acarretaria gravame à sociedade, constata-se que a medida cautelar de indisponibilidade de bens representa, no caso, garantia mínima à efetividade do resultado útil das ações de controle desta Casa, sem comprometer a continuidade do serviço público.

Assim, a cautelar de indisponibilidade de bens assegura o controle tempestivo, capaz de conferir estabilidade à sociedade, com a segurança e a brevidade necessárias à efetividade do resultado. Como leciona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *ipsis litteris*:

Entre as medidas cautelares voltadas para a satisfação do débito, está a possibilidade de determinar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, em número suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração. [...]

A indisponibilidade dos bens, diversamente, não requer ordem judicial. Pode ser ordenada diretamente pelo Tribunal de Contas sobre bens determinados, onerando-lhes com a qualidade da inalienabilidade.⁵

Ressalte-se que a ordem cautelar de indisponibilidade de bens está inserida no campo das atribuições constitucionais de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, com espeque no art. 71 da CRFB/88. Também, é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por deliberação fundamentada do Tribunal de Contas, sempre que necessárias à neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou à garantia da utilidade prática de suas deliberações finais, posto que não violadora, por si só, do devido processo legal. Nesse sentido, *in verbis*:

O TCU possui competência para decretar, no início ou no curso de qualquer procedimento de apuração que lá tramite, a indisponibilidade dos bens do responsável por prazo não superior a 1 ano (art. 44, § 2º da Lei 8.443/92).

O STF entende que essa previsão é constitucional, de forma que se admite, ainda que de forma excepcional, a concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por deliberação fundamentada do Tribunal de Contas, sempre que necessárias à neutralização imediata de situações que possam causar lesão ao interesse público ou ainda para garantir a utilidade prática do processo que tramita no TCU.

(STF, 2ª Turma. MS 33092/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/3/2015)

Quanto aos requisitos necessários para seu deferimento, Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia Alves⁶ ensinam que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), a decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens pressupõe a presença da fumaça do bom direito e do perigo da demora, os quais se evidenciam pela materialidade do dano e das irregularidades apuradas, bem como pelo risco de comprometimento do resultado útil da tutela ressarcitória. **Ademais, o TCU entende não ser necessária a comprovação de indícios concretos de dilapidação patrimonial ou de outras condutas voltadas a inviabilizar o ressarcimento ao Erário para a adoção da referida medida**, conforme se depreende dos entendimentos que se seguem:

A decretação de indisponibilidade de bens, sendo medida excepcional de natureza cautelar, não necessita ser precedida de indícios concretos de dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário, embora deva ser verificada, quando de sua utilização, a presença de conduta reprovável que represente riscos significativos de desfazimento de bens que possa prejudicar o ressarcimento ao erário.

⁵ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 433 e 434.

⁶ ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. **Processo do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 453.

(Acórdão n. 224/2015-Plenário. Relator: ministro Walton Alencar)

(Acórdão n. 3.057/2016-Plenário. Relator: ministro Benjamin Zymler)

Na concessão da medida cautelar de indisponibilidade de bens, a fumaça do bom direito deve ser analisada sob o prisma da materialidade do dano e dos indícios probatórios sobre a autoria dos atos lesivos ao erário; o perigo da demora, por sua vez, fica presumido em razão da gravidade das falhas e da relevância de se preservar os cofres públicos, sendo dispensável a existência de concreta dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou mesmo de outra conduta tendente a inviabilizar o ressarcimento pretendido.

(Acórdão n. 1.876/2018-Plenário. Relator: ministro-substituto André de Carvalho)

(Acórdão n. 2.316/2021-Plenário. Relator: ministro Bruno Dantas).⁷

No mesmo sentido, esta Corte de Contas já decidiu:

MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL. EX OFFICIO. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. INAUDITA ALTERA PARS. ELEVADA MATERIALIDADE DO DANO APONTADO. INDÍCIOS DE FATOS GRAVES. OMISSÃO DELIBERADA DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. PRESENTES FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA. EXPEDIÇÃO DA CAUTELAR. 1. Verificada a alta materialidade do feito e o forte indício de ocorrência das irregularidades apontadas, constituem-se o fumus boni juris e o periculum in mora necessários à expedição da Medida Cautelar para decretar indisponíveis por um ano os bens do principal responsável que possa ter agido com desídia no trato com os recursos públicos. 2. **A exigência de prova, mesmo que indiciária, de que haja intenção do agente de fugir da reparação do dano levaria à inocuidade da própria Medida Cautelar de indisponibilidade de bens.** 3. **O periculum in mora está implícito no objetivo da própria Medida Cautelar de indisponibilidade de bens, qual seja, assegurar o integral ressarcimento do dano.** (TCEMG. Tomada de Contas Especial n. 1058695. Primeira Câmara. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão de 11/2/2020) (Grifamos).

REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADE EMPRESÁRIA ESPECIALIZADA NA EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA E DRENAGEM PLUVIAL EM VIAS MUNICIPAIS. CURVA ABC DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. GRAVES INDÍCIOS DE FRAUDE E DE PRÁTICA DE SOBREPREÇO. POTENCIAL DE DANOS DE DIFÍCIL REPARAÇÃO AO ERÁRIO. NECESSIDADE DE SE APROFUNDAR A APURAÇÃO DA CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS COM O PROJETO BÁSICO, AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E O CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO. MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E O PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS DOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES.

1. O novo Código de Processo Civil, Lei n. 13.105/15 estabelece, em seu art. 300, que a “tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

2. A medida cautelar de indisponibilidade dos bens reveste-se de mínima garantia à efetivação do resultado útil esperado, pelo cidadão, das ações de controle desta Casa, inserindo-se, também, no atendimento à temática do direito ao controle tempestivo,

⁷ ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. **Processo do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 453.

capaz de conferir estabilidade à sociedade, com a segurança e a brevidade necessários à efetividade do resultado.

3. Quanto aos requisitos para a concessão de medida cautelar, o *fumus boni juris* é a provável existência do direito tutelado, ou seja, a possibilidade do direito invocado. Por sua vez, o *periculum in mora* configura-se pelo risco de inocuidade da tutela principal, que é a recomposição do dano, em face de sua não concretude em tempo hábil. Representa o risco de ocorrer uma alteração no estado de liquidez do representado, relativo ao dano provável e de difícil reparação.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece assistir ao Tribunal de Contas um poder geral de cautela que se consubstancia em prerrogativa institucional decorrente das próprias atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas para seu adequado funcionamento e alcance de suas finalidades.

5. A cautelar de indisponibilidade dos bens visa satisfazer a necessária recomposição de um dano provável, a partir dos fatos apurados na presente representação, devendo ser decretada como forma de prestigiar o Princípio da Supremacia do Interesse Público, não se mostrando necessária nem a demonstração da dilapidação patrimonial (que o agente público esteja extraviando bens de seu patrimônio) nem mesmo a oitiva dos demandados. (TCEMG. Representação n. 977734. Segunda Câmara. Rel. Cons. Licurgo Mourão. Sessão de 11/08/2016) (Grifamos).

Nesse sentido, considerando que o órgão técnico apurou possíveis danos ao erário decorrentes da execução do Contrato n. 160/2025, conforme métricas constantes do Relatório de Análise Técnica Complementar (arquivo 4457345, peça 37) e, velando pela eficácia da decisão de mérito no presente processo de controle externo, assim como considerando a proporcionalidade e a razoabilidade, **adota-se o menor valor apontado como premissa para a indisponibilidade cautelar, notadamente a estimativa de dano ao erário no valor histórico de R\$908.154,76 (novecentos e oito mil cento e cinquenta e quatro reais e setenta e seis centavos).**

Assim, restam demonstrados, na presente fase da instrução processual, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, ante as irregularidades apontadas e a estimativa de crescente dano ao erário diário, decorrente da execução do Contrato n. 160/2025. Tal fato enseja a adoção da medida cautelar de indisponibilidade dos bens dos responsáveis, visando assegurar o integral ressarcimento dos possíveis danos ao erário, nos termos do art. 95, caput, c/c o art. 96, II, da LC n. 102/2008.

III – CONCLUSÃO

Destarte, em face do exposto e do que consta nos relatórios das unidades técnicas, presentes a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, nos termos dos arts. 95, caput e § 1º, e 96, II, da Lei Complementar n. 102/2008, determino, *inaudita altera pars* e *ad referendum* da Primeira Câmara, **a indisponibilidade dos bens do Sr. Sandro Lúcio Fonseca, prefeito de Governador Valadares, e da Sra. Nair Maria da Cunha Freitas, secretária municipal de Educação de Governador Valadares, por um ano, em quantidade suficiente para fazer face ao eventual dano de R\$908.154,76 (novecentos e oito mil cento e cinquenta e quatro reais e setenta e seis centavos), em decorrência da apuração feita pela Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios – 2ª CAPLCM no Relatório de Análise Inicial Complementar.**

Assim, determino à Secretaria da Primeira Câmara, com a urgência que o caso requer que proceda imediatamente:

1 – à intimação do Ministério Público de Contas para que adote as providências necessárias à efetivação da cautelar de indisponibilidade de bens para garantir o ressarcimento dos danos em

apuração, nos termos do art. 96, II e § 1º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, ressalvados os recursos financeiros necessários à subsistência dos referidos agentes públicos;

2 – à intimação, por meio eletrônico, nos termos do art. 245, §2º, inciso IV, da Resolução n. 24/2023, do Sr. Sandro Lúcio Fonseca, prefeito de Governador Valadares, e da Sra. Nair Maria da Cunha Freitas, secretária municipal de Educação de Governador Valadares, signatários do Contrato n. 160/2025, para que apresentem os esclarecimentos que entenderem pertinentes, bem como enviem a seguinte documentação:

- a) Notas de empenho;
- b) Notas fiscais;
- c) Mapas das rotas do transporte escolar;
- d) Documentos comprobatórios da medição da quilometragem diária percorrida;
- e) Calendário escolar oficial com a definição dos dias letivos dos exercícios de 2025 e 2026;

3 – à intimação do presidente e da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Governador Valadares para conhecimento da presente decisão, bem como para que, se assim entenderem, adotem a medida prevista no § 1º do art. 71 da CRFB/88 em relação ao Contrato n. 160/2025;

4 – à intimação do Consórcio Interfederativo de Minas Gerais – Ciminis, por meio de seu presidente, para que tome ciência desta decisão e para que tome as devidas providências a fim de que não sejam celebrados novos contratos decorrentes do Credenciamento n. 42/2025;

5 – à intimação do denunciante do processo principal de n. 1196195, assim como do representante do processo apenso de n. 1203967, para que tomem conhecimento do teor desta decisão;

6 – ao encaminhamento de cópia desta decisão ao Exmo. Conselheiro Presidente Durval Ângelo, a teor da competência insculpida no art. 40, inciso XXXIII, c/c o art. 149, inciso III, do Regimento Interno, delibere acerca da realização da inspeção extraordinária diante da gravidade dos fatos narrados.

Iniciadas as providências necessárias à efetivação da cautelar, o Ministério Público de Contas deverá notificar imediatamente este relator.

Em seguida, sejam tomadas as providências necessárias visando à submissão desta decisão para referendo do Colegiado da Primeira Câmara.

Após, retornem os autos conclusos a esta relatoria.

Belo Horizonte, 24 de março de 2026.

LICURGO MOURÃO
Relator