

**Processo:** 1098613  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Ministério Público junto ao Tribunal de Contas  
**Representados:** Marcella Machado Ribas Fonseca (Prefeita Municipal à época), José Márcio Vargas Liguori (Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo à época), João Paulo de Almeida Mello (Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo à época), Ademar Alecrim de Oliveira (Secretário Municipal de Projetos e Obras à época), André Rodrigues Oliveira (Engenheiro Civil do Município à época), Poliana Alves Araújo Martins (Pregoeira e subscritora dos editais dos Pregões n. 009/2020 e 026/2020)  
**Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Pirapora  
**Procuradores:** Hugo Nunes Reis, OAB/MG 142.381; Raphael David Duarte Mariano, OAB/MG 135.397  
**Interessado:** Alexandro Costa César (Prefeito atual)  
**MPTC:** Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

**PRIMEIRA CÂMARA – 14/2/2023**

REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. CITAÇÃO REGULAR DO RESPONSÁVEL. MÉRITO. INCONFORMIDADES APURADAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E NOS SUCESSIVOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. FALHAS NO PLANEJAMENTO, CONCERNENTES ÀS DEFICIÊNCIAS NA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO E AO FRACIONAMENTO DOS SERVIÇOS EM CERTAMES DISTINTOS. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA EM RELAÇÃO À ESCOLHA DO FORMATO PRESENCIAL, EM DETRIMENTO DO ELETRÔNICO, NA MODALIDADE PREGÃO. EXIGÊNCIAS IRREGULARES DE HABILITAÇÃO CONCERNENTES ÀS CAPACIDADES TÉCNICA-PROFISSIONAL E TÉCNICA-OPERACIONAL. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL ATINENTE À AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE GARANTIA. CELEBRAÇÕES, SEM JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS, DE ADITAMENTOS CONTRATUAIS ILEGAIS. PROCEDÊNCIA. MULTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. É regular a citação do responsável quando obedecidas as nuances do art. 166 do Regimento Interno desta Corte de Contas e observada a entrega do AR postal no domicílio registrado no portal de dados da Receita Federal do Brasil.
2. A ausência de definição objetiva das vias públicas que seriam recuperadas com os serviços de recapeamento e de tapa buraco objetos dos Pregões deflagrados pelo Município, bem como o fracionamento dos serviços em licitações distintas, configuram irregularidade na fase de planejamento do certame face à inobservância aos enunciados do art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002 e dos arts. 6º, IX, e 8º, *caput*, da Lei n. 8.666/93.

3. A inexistência de justificativa do Município para a realização de Pregões no modelo presencial, em detrimento do formato eletrônico, constitui falha passível de sanção aos agentes responsáveis.
4. A previsão relativa a exigências irregulares de habilitação nos editais dos certames, direcionada notadamente à capacidade técnica-profissional e à capacidade técnica-operacional dos licitantes, ofende os preceitos estampados no art. 30, § 1º, I, e § 3º da Lei de Licitações e Contratos.
5. A ausência da prestação de garantias pelos licitantes transgredir os cânones da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório e os enunciados capitulados nos arts. 56, *caput*, e 66 da Lei n. 8.666/93.
6. A celebração de termos aditivos aos contratos decorrentes de procedimentos licitatórios, sem a devida justificativa pela Administração Municipal, viola a norma estabelecida no art. 65, *caput*, da Lei n. 8.666/93, bem como os axiomas da isonomia, da ampla competitividade, da moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) acolher, em preliminar, por unanimidade, o parecer do Órgão Ministerial quanto à regular citação do Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo à época dos fatos, Sr. José Márcio Vargas Liguori, nos termos e limites da fundamentação desta decisão;
- II) julgar procedente a representação, no mérito, por unanimidade; e, com fundamento nas disposições do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, aplicar, por maioria, as seguintes multas aos respectivos responsáveis:
  - a) R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo, Sr. José Márcio Vargas Liguori, em face de:
    - I) irregularidades no planejamento, concernentes à deficiência na caracterização do objeto e ao fracionamento dos serviços em licitações distintas (art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02 – arts. 6º, IX, e 8º, *caput*, da Lei n. 8.666/93 – Princípios da legalidade e motivação) – item 2.a;
    - II) inexistência de justificativa em relação à escolha do formato presencial, em detrimento do eletrônico, na modalidade pregão – item 2.b, ficando vencido, em relação a este item, o Conselheiro Gilberto Diniz;
    - III) celebrações, sem justificativa técnicas, de aditamentos ilegais (infringência ao enunciado do art. 65, *caput*, da Lei n. 8.666/93 – princípios da isonomia, da ampla competitividade, da moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório) – item 2.e;
  - b) R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. André Rodrigues Oliveira, Engenheiro Civil do Município, em virtude de irregularidades no planejamento, concernentes à deficiência na caracterização do objeto e ao fracionamento dos serviços em licitações distintas (art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02 – arts. 6º, IX, e 8º, *caput*, da Lei n. 8.666/93 – princípios da legalidade e motivação (item 2.a); e

- c) R\$ 1.000,00 (mil reais), individualmente, ao então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo, Sr. João Paulo de Almeida Mello, e ao Secretário Municipal de Projetos e Obras à época, Sr. Ademar Alecrim de Oliveira, em razão das celebrações, sem justificativa técnicas, de aditamentos ilegais (transgressão aos preceitos do art. 65, *caput*, da Lei n. 8.666/93 – princípios da isonomia, da ampla competitividade, da moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório) – item 2.e;

III) recomendar à atual Administração Municipal que:

- 1) atente para as peculiaridades envolvendo as exigências de habilitação das licitantes, especialmente quanto às capacidades técnica profissional e operacional, em conformidade com o preceito inserido no art. 67, incisos I, II e V, da Lei n. 14.133/21, conferindo-se ampla e irrestrita publicidade da orientação aos gestores e demais responsáveis pelas contratações públicas; e
- 2) confira irrestrita publicidade dos requisitos para os projetos básicos nos futuros certames deflagrados pelo ente, bem como da designação do gestor e do fiscal do contrato aos responsáveis pelas contratações públicas, em conformidade com as disposições legais, individualizando-se as tarefas e as responsabilidades cabíveis a cada um dos agentes envolvidos, em consonância com os dizeres do art. 117 da Lei n. 14.133/21;

IV) determinar a intimação do representante e, por via postal, dos representados dos termos desta decisão;

V) determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo, a teor do inciso I do art. 176, regimental.

Votaram o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz. Vencido, parcialmente, no mérito, quanto a uma das multas, o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de fevereiro de 2023.

GILBERTO DINIZ  
Presidente

HAMILTON COELHO  
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**PRIMEIRA CÂMARA – 14/2/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de representação formulada pelo Ministério Público de Contas contra a então Prefeita Marcella Machado Ribas Fonseca, do Município de Pirapora, o então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo, Sr. José Márcio Vargas Liguori, o então Engenheiro Civil do Município, Sr. André Rodrigues Oliveira, e a Pregoeira do Município à época, Sra. Poliana Alves de Araújo, face a possíveis inconformidades apuradas no Processo Licitatório n. 02/2020 – Pregão Presencial n. 009/2020 – Contrato n. 035/2020, cujo valor inicial da contratação totalizou R\$ 6.314.988,02 e, após a celebração dos termos aditivos, R\$ 7.891.806,81, bem como no Processo Licitatório n. 061/2020 – Pregão Presencial n. 026/2020 – Contrato n. 072/2020, cujo valor inicial da contratação atingiu R\$ 4.669.459,91 e, após a celebração dos termos aditivos, R\$ 5.736.270,95. Ambos os certames visavam à contratação de empresas para fins de manutenção da rede viária municipal, compreendendo os serviços de tapa buraco e de recapeamento.

Conforme noticiado pela unidade técnica (Peça 60), houve encaminhamento de denúncia ao Ministério Público, na qual se informavam possíveis inconformidades no Processo Licitatório n. 061/2020 – Pregão Presencial n. 026/2020. Toda documentação foi autuada no Órgão Ministerial como notícia de irregularidade. Uma vez distribuída ao Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, realizou-se a análise preliminar da matéria, estudo em que se considerou procedente parte dos apontamentos assinalados com a posterior determinação de instauração de Procedimento Preparatório e a requisição de documentos perante a Prefeitura Municipal de Pirapora.

No Procedimento Preparatório MPC n. 250.2020.600, examinaram-se o Processo Licitatório n. 025/2020 – Pregão Presencial n. 009/2000 – Contrato n. 035/2000 e o Processo Licitatório n. 061/2020 – Pregão Presencial n. 026/2020 – Contrato n. 072/2020, com os registros dos seguintes apontamentos:

- a) irregularidades no planejamento, concernentes às deficiências na caracterização do objeto e ao fracionamento dos serviços em licitações distintas;
- b) inexistência de justificativa em relação à escolha do formato presencial, em detrimento do eletrônico, na modalidade pregão;
- c) exigências irregulares de habilitação concernentes às capacidades técnica-profissional e técnica-operacional;
- d) descumprimento contratual atinente à ausência de demonstração da prestação de garantia; e
- e) celebrações, sem justificativas técnicas, de aditamentos ilegais.

Ato contínuo, o MPTC requereu o recebimento e o regular processamento da presente representação, com amparo no art. 70, *caput*, da Lei Complementar n. 102/08. O *Parquet*, simultaneamente, requereu a complementação da instrução processual de modo que:

- a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE) indicasse a documentação necessária para fins de análise da execução contratual;

- fosse determinada a intimação do atual gestor do Município para encaminhamento a esta Corte de Contas, sob pena de aplicação de multa, dos documentos discriminados pela unidade técnica;

- uma vez complementada a instrução processual, a unidade técnica procedesse a realização de estudo quanto à existência de irregularidades e possível dano ao erário, desde a fase interna do certame até a execução contratual, apresentando, como contribuição à análise, os seguintes quesitos:

1- Os serviços de tapa buraco e de recapeamento, nos moldes do detalhamento realizado nos projetos básicos dos Pregões n. 009/2020 e 026/2020, podem ser enquadrados como serviços comuns de engenharia, para fins de escolha da modalidade licitatória pregão (art. 6º, II, da Lei n. 8.666/93, art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.520/02 e Súmula TCU n. 257)?

2- Na hipótese de os serviços não serem comuns, o Projeto Básico foi suficiente para definir os elementos necessários à execução de obras/serviços de engenharia no Pregão n. 009/2020? A ausência do Projeto Executivo no processo licitatório ocasionou alguma insuficiência no caso?

3- Os orçamentos apresentados na fase interna são compatíveis com os dados do SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil e da SETOP – Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas? Os preços referenciais são adequados?

4- O serviço de tapa buracos é considerado reforma, nos moldes do 1º Termo Aditivo ao Contrato n. 035/2020, decorrente do Pregão n. 009/2020?

Requeru-se, ainda, após o exame elaborado pela unidade técnica, o retorno dos autos ao Órgão Ministerial para análise e apresentação de eventuais aditamentos à peça inicial, antes de se diligenciar a citação dos responsáveis.

Distribuído à minha relatoria, determinei a remessa do processo à unidade técnica competente para exame, cumprimento das solicitações elencadas nos itens 140, “B.1”, “B2” e “C” da exordial e demais medidas porventura necessárias (Peça 13). Em seguida, a unidade técnica requisitou a documentação que não havia sido disponibilizada ao MPTC oportunamente, de forma a elucidar as possíveis irregularidades e eventual lesividade aos cofres públicos (Peça 14).

Em 12/5/21, o Município de Pirapora acostou manifestação, instruída com documentos (Peças 19 e 20).

Encaminhados os autos à unidade técnica, concluiu-se pela procedência de todas as irregularidades elencadas pelo *Parquet* nesta representação, e propositura de citação dos responsáveis para apresentação de defesa (Peça 24).

Regularmente citados, os Srs. João Paulo de Almeida Mello, Ademar Alecrim de Oliveira, André Rodrigues Oliveira e Poliana Alves de Araújo acostaram manifestação e documentos (Peças 41, 42, 43, 44, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 55, 56 e 57). O Sr. José Márcio Vargas Liguori não apresentou defesa, conforme atesta a certidão da Peça 59.

A unidade técnica, em derradeiro estudo, concluiu pelo acolhimento parcial da tese dos defendentes quanto ao apontamento referente ao descumprimento contratual – ausência de demonstração da prestação de garantias/ofensa aos enunciados nos arts. 56, *caput*, e 66 da Lei n. 66 da Lei n. 8.666/93. Rematou pela desconstituição do apontamento alusivo a exigências irregulares de habilitação/inobservância aos preceitos do art. 30, § 1º, I, e § 3º da Lei n. 8.666/93, confirmando os demais apontamentos assinalados (Peça 60).

O Ministério Público pronunciou-se, sucessivamente, pela procedência da representação e reconhecimento dos apontamentos relacionados na Peça 62, imposição de multa aos responsáveis, nos moldes estabelecidos nos arts. 83 a 85 da Lei Complementar n. 102/08, e,

finalmente, a expedição de recomendações ao Município de Pirapora. Requereu, ademais, a concessão de vista aos responsáveis quanto ao conteúdo do parecer ministerial, prontamente deferida no despacho exarado na Peça 63.

Devidamente intimados, nenhum responsável apresentou manifestação complementar.

É o relatório, em síntese.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1 - Preliminar. Citação regular do responsável José Márcio Vargas Liguori.

O *Parquet* erizou preliminar referente à escoreita citação do Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo à época dos fatos, Sr. José Márcio Vargas Liguori, contextualizando a entrega do AR postal de citação no endereço cadastrado no portal de dados da Receita Federal do Brasil – mesmo domicílio do responsável indicado no Ofício n. 15776/2021 expedido pela Secretaria da Primeira Câmara.

Malgrado cumpridas as condicionantes estabelecidas no art. 166 do Regimento Interno, o responsável não acostou defesa nos autos, conforme se deduz da certidão integrante da Peça n. 59.

Acolho a preliminar do Órgão Ministerial.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a preliminar.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR QUANTO À PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

### 2 - Mérito

#### Apontamentos técnicos

**a) Irregularidades no planejamento – Deficiência na caracterização do objeto – Fracionamento dos serviços em licitações distintas – Art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02 – Arts. 6º, IX, e 8º, *caput*, da Lei n. 8.666/93 – Princípios da legalidade e da motivação.**

Responsáveis: José Márcio Vargas Liguori (então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo) e André Rodrigues Oliveira (Engenheiro Civil do Município à época).

O Órgão Ministerial indicou a existência de falhas no planejamento dos certames, voltadas notadamente à: (I) ausência de definição objetiva dos logradouros que seriam recuperados com

os serviços de capeamento no Pregão n. 009/2020 e com os serviços de tapa buraco em ambos os processos licitatórios (Pregões n. 009/2020 e 026/2020); e (II) ao fracionamento dos serviços em licitações distintas, redundando no desembolso aproximado, pelo Município de Pirapora, de R\$ 19.736.621,78, mediante cinco contratos firmados em menos de um ano, com ênfase, ainda, para os Pregões n. 009/2020 e 026/2020 deflagrados em um intervalo de seis meses (Peça 1).

A unidade técnica consignou, no estudo preliminar (Peça 24), que os gestores deveriam ter realizado o levantamento das vias que demandavam a realização do recapeamento e dos serviços de tapa buracos no exercício de 2020, ressaltando, entretanto, que o Município de Pirapora poderia ter instaurado procedimentos licitatórios diversos ou com vários lotes, desde que fossem demonstradas as vantagens obtidas pelo ente, circunstância que não ocorreu no caso concreto.

O Sr. José Márcio Vargas Liguori não apresentou defesa e o Sr. André Rodrigues Oliveira não se pronunciou especificamente contra o apontamento em tela.

O *Parquet*, no parecer conclusivo, corroborou o posicionamento do órgão técnico. Assentou que a Administração Pública deve realizar o estudo e o levantamento das vias públicas do Município, de modo a entender a demanda e definir as prioridades de atuação. Salientou que o planejamento é fundamental para que o ente solucione os problemas relacionados à infraestrutura, evitando, por conseguinte, retrabalho, gastos desnecessários e ineficiência. Em relação ao Pregão n. 009/2020, pontuou sobre os levantamentos realizados, ressaltando, todavia, que os dados apurados não constam da fase interna da licitação e sequer foram apresentados pelos responsáveis. Quanto ao Pregão n. 009/2020, o *Parquet* salientou que o certame indica os logradouros que receberiam os serviços de recapeamento, embora tal informação não tenha sido indicada para os serviços de tapa buraco. Mencionou a exegese do Tribunal de Contas da União sobre a temática, invocando os precedentes dos Acórdãos de n. 2778/2020-Plenário e 3881/2017-Primeira Câmara.

Os responsáveis, como dito, não se manifestaram contra a inconformidade. Não lograram, portanto, desconstituir a irregularidade em exame.

Ratifico, assim, o apontamento do MPTC e aplico multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) aos Srs. José Márcio Vargas Liguori e André Rodrigues Oliveira, com esteio no preceito do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08.

**b) Fase interna – Ausência de justificativa do Município de Pirapora para a realização de Pregões no modelo presencial.**

Responsável: José Márcio Vargas Liguori (então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo).

O MPTC indicou a realização de certames pelo Município de Pirapora, aleatoriamente, sem qualquer justificativa para a escolha do modelo presencial, em detrimento do formato eletrônico, quanto aos Pregões n. 009/2020 e 026/2020.

O responsável não se manifestou nos autos.

No estudo conclusivo, a unidade técnica pronunciou-se pela procedência da inconformidade. O Órgão Ministerial realçou, em seu parecer, que embora a Administração Municipal já houvesse optado pelo formato eletrônico em outras licitações promovidas pelo ente, nos Pregões n. 009/2020 e 026/2020, em específico, utilizou-se o modelo presencial durante o período da pandemia da COVID-19, aleatoriamente e sem devida fundamentação.

Considerando a inexistência de qualquer asserção do responsável apta a desconstituir a irregularidade, ratifico o apontamento do Ministério Público e aplico, com espeque no comando

do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. José Márcio Vargas Liguori.

**c) Exigências irregulares de habilitação previstas nos editais dos certames – Capacidade técnica-profissional e capacidade técnica-operacional (Art. 30, § 1º, I, e § 3º da Lei n. 8.666/93).**

Responsáveis: José Márcio Vargas Liguori (então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo), André Rodrigues Oliveira (então Engenheiro Civil do Município) e Poliana Alves Araújo Martins (Pregoeira à época).

O *Parquet* apontou impropriedades nas cláusulas dos editais referentes aos requisitos para a habilitação dos licitantes. No que concerne à capacidade técnica-profissional, não houve justificativa para a inclusão de quantitativos mínimos, circunstância que infringiu o disposto no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93. Sobre a capacidade técnica-operacional, houve imposição da apresentação de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado na entidade profissional competente, conquanto o CREA registre apenas atestados de qualificação técnica-profissional.

O Sr. André Rodrigues Oliveira, em sua defesa, asseverou que não possui conhecimentos jurídicos e que não integrou as comissões de licitação. Acentuou ter participado tão somente da elaboração do projeto básico, voltando-se para a parte técnica de engenharia, e não para os aspectos jurídicos, já que tal incumbência competia à Procuradoria do Município, à Comissão de Licitação, à Pregoeira e à equipe de apoio. Salientou que o edital foi aprovado após parecer jurídico favorável. Comprometeu-se, nos certames futuros, a atentar para a necessidade de quantitativos mínimos para a capacitação técnico-profissional, com as devidas justificativas. Ultimou, ponderando inexistir a comprovação de dano aos cofres públicos, dolo ou má-fé de sua parte, pleiteando pelo não reconhecimento das inconformidades ou, em eventualidade, que este Tribunal considere as falhas como meramente formais.

Já a Sra. Poliana Alves de Araújo discorreu que a inclusão de cláusulas irregulares se deu em razão de falha humana e de desconhecimento da matéria, mormente quanto ao conteúdo da Resolução do CONFEA, sendo desarrazoado exigir tal domínio da matéria por sua parte. Informou que somente tomou conhecimento da existência da inconformidade em epígrafe na época em que o Ministério Público de Contas emitiu notificação ao Município de Pirapora. Logo após, o setor responsável adotou providências para aprimorar os editais posteriores. Ponderou que o MPTC determinou o arquivamento do Procedimento Licitatório n. 046.2021.600, versando sobre o mesmo objeto. Aduziu inexistir dolo ou erro grosseiro e que o arquivamento desta representação constituiria o melhor desfecho ao caso concreto. Argumentou, ademais, sobre a costumeira exigência, pelo Município, alusiva à capacitação técnica-operacional para fins de comprovação de experiências anteriores de empresas participantes de certames, bem como do usual costume de se solicitar o referido atestado registrado em entidade competente de modo a blindar o ente na contratação de melhores empresas. Articulou que a redação adotada nos editais subscritos perfilhou a mesma estilizada no edital do Processo Licitatório n. 07/2015 – Concorrência n. 01/2015, instaurado por este Tribunal. Concluiu que a jurisprudência é pacífica no sentido de que a elaboração do edital não é atribuição da Pregoeira. Contudo, os Municípios mineiros têm adotado o desacertado hábito de imputar aos Pregoeiros a responsabilidade de subscrevê-los.

Por sua vez, o Sr. André Rodrigues Oliveira reconheceu a sua participação na confecção do projeto básico executivo, destacando que a inconformidade se refere a formalidades ínsitas à habilitação. Teceu narrativa de que, na condição de responsável técnico pelos projetos e fiscal do contrato, não seria responsável pela elaboração do edital como um todo.

A unidade técnica considerou pertinente a explanação do Sr. André Rodrigues Oliveira. Em relação à tese sustentada pela Sra. Poliana Alves de Araújo, enfatizou que a pregoeira é a única signatária do edital, responsabilizando-se pelo seu teor. Relativizou, entretanto, a admissão de prova em sentido contrário para se afastar a condenação da responsável. Nesse contexto, ilustrou que o edital do certame em comento possui similar redação à contida no edital do Processo Licitatório n. 07/2015 – Concorrência n. 01/2015, deste Sodalício, o qual apresenta a mesma inconformidade em tela. Registrou que a defendente poderia, contudo, ter procurado informações mais consentâneas sobre a matéria, considerando a evolução interpretativa dos Tribunais de Contas.

Enfatizou, ainda, a ausência de conduta dolosa da defendente, mencionando o Arquivamento n. 008/2021, referente ao Procedimento Preparatório n. 046.2021.600, do Ministério Público de Contas. Frisou que a consulta ao portal eletrônico do Município de Pirapora evidenciou que os atuais editais licitatórios não apresentam mais o registro da falha em discussão. Ademais, nenhuma empresa restou inabilitada em decorrência da ausência da documentação referida, cenário que redundou em ausência de prejuízo ao trâmite do certame, motivos suficientes para se acolher as razões da defendente.

No parecer ministerial, ponderou-se que a Administração Municipal não havia respondido, à época, a requisição de informações do PP n. 157.2020.600, razão que ensejou as consultas do MPTC aos portais eletrônicos do ente para a identificação de possíveis licitações substitutivas à Concorrência n. 001/2020. Constatou-se, em março de 2021, a publicação de novo certame (Pregão Eletrônico n. 005/2021) com objeto análogo, cujo edital previa cláusula contendo a mesma inconsistência relacionada na Concorrência n. 001/2020.

O *Parquet* circunstanciou a correlação entre os objetos da Concorrência n. 001/2020 (pavimentação asfáltica), do Pregão Presencial n. 026/2020 (tapa buracos e recapeamento), com o objeto do Pregão Eletrônico n. 005/2021 (tapa buracos). Como a inconformidade relativa à exigência para habilitação das licitantes repetiu-se em todos os editais, considerou-se necessária a instauração de Procedimento Preparatório para complementar as informações coletadas e apurar possíveis ilegalidades diversas.

No Procedimento Preparatório n. 046.2021.600, de acordo com o Órgão Ministerial, verificou-se que o Município de Pirapora havia reprisado, nos editais, as mesmas cláusulas irregulares inerentes às capacidades técnica-profissional e técnica-operacional outrora apontadas pelo MPTC na notificação recomendatória contida no Ofício n. 121/2020/DCG/MPC, de 03/11/2020. Não obstante a recorrência da falha, verificou-se, após detida análise dos procedimentos licitatórios, que os responsáveis pela condução dos certames promoveram diversas melhorias desde a deflagração da Concorrência n. 001/2020 (pavimentação asfáltica), do Pregão Presencial n. 009/2020 (tapa buracos e recapeamento) e do Pregão Presencial n. 026/2020 (tapa buracos e recapeamento). Assim sendo, três aspectos destacaram-se na análise ministerial: 1 - ausência de prejuízos relativos à ampla competitividade, considerando a adesão de seis empresas à sessão de licitação, sem qualquer inabilitação decorrente das cláusulas irregulares assinaladas; 2 – aperfeiçoamento dos procedimentos aplicáveis aos Pregão n. 005/2021 face outras três licitações sobrevindas para a contratação de objetos correlatos; 3 - compromisso do Município de não reeditar o conteúdo da cláusula nos procedimentos licitatórios futuros. O Ministério Público de Contas esclareceu ter concluído, em 11/6/21, no âmbito do Procedimento Preparatório n. 046.2021.600, que o ajuizamento da representação perante esta Corte de Contas mostrava-se descabida. Como corolário, procedeu-se ao arquivamento do procedimento com a expedição de recomendações ao Município.

Portanto, ainda que se entenda que a inconformidade tenha de ser reconhecida por este Tribunal, o *Parquet* opinou pela supressão da responsabilização dos responsáveis, com a expedição, no entanto, de recomendação ao ente municipal.

Acolho o estudo promovido pela unidade técnica e o parecer ministerial. Contextualizadas as ausências de dolo dos defendentes, o espelhamento, pela pregoeira, da utilização da redação da cláusula prevista em certame realizado por esta Corte de Contas, a ausência de inabilitação de qualquer licitante nos Pregões analisados, a comprovação do aprimoramento das ações adotadas visando aos certames futuros, ratifico o apontamento do MPTC, deixando, contudo, de infligir multa aos responsáveis, considerando todas as atenuantes ilustradas.

À guisa do posicionamento ministerial, recomendo à Administração Municipal para que atente quanto às peculiaridades envolvendo as exigências de habilitação das licitantes, especialmente relativamente às capacidades técnicas profissional e operacional, em conformidade com o enunciado do art. 67, incisos I, II e V da Lei n. 14.133/21, conferindo-se ampla e irrestrita publicidade da orientação aos gestores e demais responsáveis pelas contratações públicas.

**d) Descumprimento contratual – Ausência de demonstração da prestação de garantia – Princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório – Artigos 56, *caput*, e 66 da Lei n. 8.666/93.**

Responsáveis: José Márcio Vargas Liguori (então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo) e André Rodrigues Oliveira (Engenheiro Civil do Município à época).

O Órgão Ministerial destacou que nos editais dos certames foi estipulada a necessidade de prestação de execução contratual no percentual de 5% dos valores contratados. Assinalou-se, outrossim, que não houve a apresentação da documentação, no Processo Preparatório MPC n. 250.2020.600, demonstrativa do cumprimento da exigência, resultando na presunção de inobservância das cláusulas estabelecidas, sem a adoção de quaisquer providências pela Administração Municipal.

O Sr. André Rodrigues Oliveira aduziu que, na condição de Engenheiro Civil Municipal, somente participou da elaboração do projeto básico, voltando-se, assim, para o panorama técnico. Os enfoques jurídicos competiriam à Procuradoria Municipal, bem como à Comissão de Licitação, à Pregoeira e à equipe de apoio. Dissertou que não lhe incumbia acompanhar, nos procedimentos licitatórios, se as empresas contratadas cumpriram ou não a exigência inerente à prestação de execução contratual no percentual de 5% do valor contratado – ônus igualmente da Comissão de Licitação e da Pregoeira e da sua correspondente equipe de apoio. Frisou, apesar de inexistente a demonstração da prestação de garantias, que as empresas licitantes realizaram as prestações dos serviços objeto dos certames sem qualquer prejuízo à Administração Municipal, motivo suficiente para elidir possíveis punições aos responsáveis.

O Sr. José Márcio Vargas Liguori não se pronunciou nos autos.

A unidade técnica, no estudo conclusivo, ponderou que o Engenheiro Civil do Município atuou na elaboração do projeto básico, sendo igualmente responsável pela fiscalização do contrato. Excetuou as diferenças, no entanto, entre a gestão e a fiscalização dos contratos públicos. Robusteceu a explanação de que ao fiscal do contrato competiria verificar os aspectos técnicos da obra, desconsiderando-se, portanto, as peculiaridades relacionadas às formalidades dos instrumentos. O exame da documentação obrigatória toca ao gestor, também responsável por ordenar as respectivas despesas. Assim sendo, opinou pela isenção de responsabilidade do Sr. André Rodrigues Oliveira no caso concreto, apenando-se, entretanto, o Sr. José Márcio Vargas Liguori na condição de então Secretário de Infraestrutura e Urbanismo encarregado do múnus ínsito à inconformidade identificada.

O MPTC ratificou o apontamento. Endossou a tese esboçada pela unidade técnica concernente à diferenciação entre as funções do gestor e do fiscal da avença, embora as redações dos Contratos n. 035/2020 e 072/2020 não sejam muito claras quanto às atribuições cabíveis a cada um dos responsáveis. Acorde com os conteúdos dos Contratos n. 035/2020 e 072/2020, ao Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo à época concernia as funções de gestor e de fiscal do contrato, considerando a locução “recebimento e conferência dos serviços prestados” previstas nas cláusulas dos instrumentos. Sucede que a inconformidade em alusão reporta à execução do objeto, pois a garantia fixada em 5% dos valores da contratação deveria ser oferecida após as assinaturas dos instrumentos. Demais disso, competiria também ao fiscal apurar possível inexecução das prestações de serviços pactuadas, promovendo-se a liberação das garantias que deveriam ter sido depositadas, acaso verificado o descumprimento dos termos celebrados pelas empresas contratadas. Dissentiu, no entanto, da conclusão da unidade técnica quanto à extensão da responsabilidade sobre a inconformidade em apreço, considerando inexistir nos contratos celebrados a discriminação das responsabilidades específica do gestor e do fiscal dos ajustes entabulados. A falha consubstanciou-se na inação da Administração Municipal em adotar as providências condizentes ao descumprimento contratual pelas empresas contratadas, em virtude da ausência de depósito das garantias exigidas.

Sem embargo, a documentação coligida aos autos não revela qualquer prenúncio de transgressão à obrigação das contratadas em realizar os serviços transacionados, inexistindo, por conseguinte, prejuízo financeiro ao ente municipal. Enfatizou o *Parquet* ainda que as redações dos contratos são confusas, contexto que obstaculizou a individualização das atribuições relativas a cada um dos agentes envolvidos. Propôs, enfim, a expedição de recomendação à Administração Municipal.

Acolho o parecer ministerial. A inobservância aos enunciados dos arts. 56, *caput*, e 66 da Lei n. 8.666/93 restaram bem demonstrados pela unidade técnica e pelo MPTC. De se observar, por outro lado, nos termos descritos pelo Órgão Ministerial, que as redações das cláusulas contratuais dos Contratos n. 035/2020 e 072/2020 são pouco claras no que diz respeito às atribuições respectivas do gestor e do fiscal dos instrumentos, como se vê:

**“Contrato n. 035/2020:**

11.1. O acompanhamento e a fiscalização deste Contrato, assim como o recebimento e a conferência dos serviços prestados, serão realizados pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo, na pessoa do secretário (a): José Márcio Liguori.

Parágrafo Primeiro – O Engenheiro Civil, André Rodrigues Oliveira, servidor do município de Pirapora, atuará como gestor e fiscalizador da execução do objeto contratual.

Parágrafo segundo – O acompanhamento e a fiscalização de que trata esta cláusula não excluem nem reduzem a responsabilidade da CONTRATADA pelo correto cumprimento das obrigações decorrente deste contrato.

**Contrato n. 072/2020:**

15.1. O acompanhamento e a fiscalização deste Contrato, assim como o recebimento e a conferência dos serviços prestados, serão realizados pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo.

Parágrafo Primeiro – O Engenheiro Civil, André Rodrigues Oliveira, servidor do município de Pirapora, atuará como gestor e fiscalizador da execução do objeto contratual.

Parágrafo segundo – O acompanhamento e a fiscalização de que trata esta cláusula não excluem nem reduzem a responsabilidade da CONTRATADA pelo correto cumprimento das obrigações decorrente deste contrato.”

A inconformidade, de fato, ocorreu, ou seja, não houve a prestação de garantias por parte das vencedoras dos certames. Tal inexatidão, por sua vez, foi atenuada em desdobramento da efetiva prestação de serviços pelas empresas contratadas, sem qualquer repercussão de lesividade ao erário municipal.

Isso posto, ratifico o apontamento do *Parquet*, porém deixo de apenar os responsáveis diante das razões retro esposadas. Determino, por fim, seja expedida recomendação à Administração Municipal, incumbindo ao atual Chefe do Executivo conferir irrestrita publicidade aos gestores e servidores responsáveis pelas contratações públicas, de modo que, nas futuras contratações, o ente providencie a designação do gestor e do fiscal do contrato em conformidade com as disposições legais pertinentes, individualizando as tarefas e as responsabilidades cabíveis a cada um dos agentes envolvidos, em consonância com os dizeres do art. 117 da Lei n. 14.133/21.

**e) Aditamentos ilegais ao Contrato n. 035/2020 (Pregão n. 009/2020). Ausência de justificativas. Infringência ao enunciado do art. 65, *caput*, da Lei n. 8.666/93. Princípios da isonomia, da ampla competitividade, da moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório.**

Responsáveis: José Márcio Vargas Liguori e João Paulo de Almeida Mello (Secretários Municipais de Infraestrutura e Urbanismo à época), Ademar Alecrim de Oliveira (Secretário Municipal de Projetos e Obras à época) e André Rodrigues Oliveira (então Engenheiro Civil do Município).

O Órgão Ministerial sinalou a celebração de dois termos aditivos, quatro meses após a assinatura do Contrato n. 035/2020, proveniente do Pregão n. 009/2020, os quais majoraram em 24,96% os preços de execução dos serviços de tapa buracos e em 24,97% os preços de execução dos serviços de recapeamento. O *Parquet* circunstanciou a supressão do valor de R\$ 784.010,38, no Contrato n. 072/2020 (Pregão n. 025/2020), referente aos serviços de recapeamento. Conforme os dados extraídos do SICOM, acresceu-se à contratação inicial o montante de R\$ 1.066.811,04 (aumento de 22,85%). Todavia, os aditamentos contratuais não continham as justificativas técnicas necessárias para os acréscimos infligidos (Peça 1).

O Sr. José Márcio Vargas Liguori não se manifestou nos autos.

O defendente João Paulo de Almeida Mello argumentou ter exercido a função de Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo durante o enxuto lapso decorrido entre os meses de outubro a dezembro de 2020. Sustentou que os processos licitatórios foram realizados em período pregresso à sua assunção ao Secretariado, inocorrendo, assim, participação de sua parte na inconformidade em debate. Prosseguiu, enfatizando que, durante a sua curta gestão, não houve sequer tempo hábil para se realizar qualquer certame. Ambos os processos licitatórios foram deflagrados anteriormente à sua nomeação como titular da Pasta, tendo participado, assim, do mero acompanhamento das obras já iniciadas e das medições dos serviços já concluídos.

O Sr. Ademar Alecrim de Oliveira narrou, em suas razões, que foi nomeado Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo em 01º/01/21. Portanto, não teria participado do aditamento ao Contrato n. 035/2020, porém somente do adicionamento ao Contrato n. 072/2020. Asseverou, especificamente quanto ao acréscimo pactuado no Contrato n. 072/2020, que a majoração se deveu à ampliação da meta física dos serviços de tapa-buraco, de maneira a crescer as vias a serem atendidas com os serviços de manutenção e de reparos da camada asfáltica pré-existente. Aduziu ter defrontado, em sua gestão, com inúmeras ruas com buracos e, como consequência, diversos acidentes decorrentes. Fundamentou pelo relevante interesse público como causa da elaboração do 3º Termo Aditivo ao ajuste inicial – instrumento

previamente aprovado pelo Engenheiro Civil Municipal, bem como pela Procuradoria do Município. Enfatizou não possuir conhecimento técnico de engenharia, muito menos discernimento jurídico, e que jamais integrou qualquer comissão de licitação ou ocupou o posto de Pregoeiro, de modo que a sua solicitação para a elaboração do 3º termo aditivo contratual é isenta de má-fé. Finalizou inexistir dano ao erário ou enriquecimento ilícito provenientes da avença complementar ajustada.

O Sr. André Rodrigues Oliveira arrazoou não competir ao Engenheiro Civil do Município a tarefa de elaborar os termos aditivos dos contratos provenientes dos procedimentos licitatórios. O pedido proveio, à época, do Secretário Municipal responsável pela Pasta, perpassando pela autorização do alcaide e pela aquiescência da Procuradoria do Município. Dissertou que os aditivos firmados não transcenderam o percentual limite de 25% estabelecido em lei. Conclui, pleiteando o afastamento da irregularidade e, em caráter eventual, o reconhecimento meramente formal da inconformidade em tela.

No estudo conclusivo, a unidade técnica avaliou que apesar dos procedimentos licitatórios terem sido realizados em período precedente à gestão do Sr. João Paulo de Almeida Mello, o responsável ocupou o posto de Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo durante parte do ínterim da execução do instrumento, tendo, ademais, sido o signatário dos 1º e 2º projetos básicos dos termos aditivos ao Contrato n. 072/2020. Ponderou-se que a ausência de dano ao erário não implica inexistência de prejuízos, tendo em vista os serviços versados são passíveis de deterioração e de difícil verificação. Assinalou que o Secretário de Projetos e Obras, na condição de gestor e signatário do 3º Termo Aditivo, incorreu em erro grosseiro ao elaborar termo aditivo sem justificativa, cometendo, desse modo, irregularidade passível de suceder prejuízo aos cofres municipais devido ao uso inadequado de dinheiro público. Pronunciou, enfim, pela confirmação do apontamento.

O MPTC, em seu parecer, robusteceu que o apontamento em apreço não alude ao descumprimento do percentual máximo previsto no art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/93, mas sim à inexistência de justificativa, pelos responsáveis, para a transação dos sucessivos aditamentos transcorridos tão só após quatro meses do início da execução da prestação dos serviços pela empresa contratada no caso do Contrato n. 035/2020, e apenas um mês no Contrato n. 072/2020. Segundo o *Parquet*, algum fato superveniente até então imprevisível na fase interna do certame deveria legitimar entabulamento dos quantitativos nos aditivos contratuais em epígrafe. A Administração Pública não poderia valer-se de aditivos para corrigir ou maquiar o mau planejamento do procedimento licitatório, sob pena de infringir os princípios da isonomia, da ampla competitividade, da moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Excetuou a responsabilização, no caso concreto, do Engenheiro Civil do Município, Sr. André Rodrigues Oliveira, pois não houve nexos causal entre a sua conduta de fiscal dos contratos em exame e a formalização dos termos aditivos desprovidos de justificativa técnica. Já em relação às assertivas tecidas pelos então Secretários Municipais de Infraestrutura e Urbanismo e de Projetos e Obras, ponderou que a narrativa não restou comprovada pela documentação instrutória dos procedimentos licitatórios. Isso porque não é possível aferir qual ação seria mais vantajosa para o Município à época: elaborar os aditivos contratuais ou instaurar nova licitação, considerando inexistir qualquer pesquisa de mercado que pudesse nortear o gestor na sua escolha. Finalmente, o Órgão Ministerial pronunciou-se pelo reconhecimento da falha, resumizando as seguintes matrizes de responsabilidade:

Pregão n. 009/2020 – Contrato n. 035/2020			
Termo Aditivo	Data	Responsável(eis)	Documento no processo
1º TA	17/08/2020	José Márcio Vargas Liguori, Secretário Municipal de Infraestrutura	Peça 3, fl. 460

		e Urbanismo na gestão 2017/2020, agente incumbido da gestão e fiscalização dos contratos	
2º TA	18/08/2020	José Márcio Vargas Liguori, Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo na gestão 2017/2020, agente incumbido da gestão e fiscalização dos contratos	Peça 3, fl. 464

Pregão n. 026/2020 – Contrato n. 072/2020			
Termo Aditivo	Data	Responsável(eis)	Documento no processo
1º TA	4/11/2020	João Paulo de Almeida Mello, Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo	Peça 20, fls. 154/155
2º TA	9/11/2020	João Paulo de Almeida Mello, Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo	Peça 20, fls. 157/158
3º TA	15/2/2021	Ademar Alecrim de Oliveira, Secretário Municipal de Projetos e Obras	Peça 20, fls. 161/162

Acolho o estudo técnico e o parecer do MPTC. A conduta do Sr. André Rodrigues Oliveira não contribuiu para o deslinde da transgressão ao texto normativo em alusão, notadamente porque o Engenheiro Civil do Município não detinha competência para elaborar os termos aditivos aos contratos derivados dos procedimentos licitatórios instaurados pelo ente.

Avançando o debate, merece transcrição o preceito estampado no art. 65 da Lei n. 8.666/93:

**“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:**

I – unilateralmente pela Administração:

[...]

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

§ 1º. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.”

[Destaquei]

Os comportamentos dos Secretários Municipais à época, Srs. João Paulo de Almeida Mello e Ademar Alecrim de Oliveira, contrariaram comandos expressos na Lei Nacional de Licitações e Contratos.

Da jurisprudência colhem-se os precedentes do Tribunal de Contas da União:

“Em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida alteração qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea ‘a’, e § 3º da Lei 8666/1993. **Todavia, é pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das**

alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015.” (Acórdão 3.053/2016, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).” [Destaquei]

“As outras, respeitantes a acréscimos e supressões na planilha inicialmente de itens não relacionados com a troca do tipo de fundação, deram-se em desacordo com o dispositivo no caput do art. 65 da Lei 8.666/1993, por não estarem acompanhadas das respectivas justificativas para a sua realização. Não se contesta as alterações em si, já que não há óbices a que o termo aditivo ao contrato contemple as modificações que se fizerem necessárias. Ocorre que, nos termos do dispositivo legal mencionado, as alterações contratuais devem ser devidamente justificadas.” (Acórdão 517/2011, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro). [Destaquei]

E conforme bem acentuado pela unidade técnica:

“a devida justificativa, exigida pela legislação de regência, o é para a proteção do erário, do ordenador de despesas, para a correta caracterização e demonstração da necessidade do pedido, além do cumprimento do princípio da transparência, não se tratando de ‘mera formalidade’, mas de conteúdo essencial para o exercício da função pública, que possui entre suas responsabilidades a gerência de bens e valores pertencentes ao povo, assim como a busca fiel do interesse público.”

De se louvar que justificativa técnica deve abranger os motivos supervenientes à celebração do contrato. No escólio de Marçal Justen Filho, em sua obra ‘Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, “não teria cabimento que, firmado o contrato nos exatos termos licitados, a Administração introduzisse inovações fundadas em eventos pretéritos que já fossem conhecidos de antemão.” (18ª ed., Revista dos Tribunais, pág. 1278).

Tal prática constituiu, de fato, infringência ao princípio da vinculação ao ato convocatório. Ao procederem de tal forma, descumprindo preceito expressamente estipulado em texto legal, os então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo e Secretário Municipal de Projetos e Obras, Srs. José Márcio Vargas Liguori, João Paulo de Almeida Mello e Ademar Alecrim de Oliveira, incorreram em grave omissão culposa capitulada como erro grosseiro, a rigor da tipificação inserta no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei n. 12.376/2010), com as modificações inseridas pela Lei n. 13.655/2018, e regulamentada pelo enunciado no art. 12 do Decreto n. 9.830/2019, *litteris*:

**“Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei n. 12.376/10)**

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

**Decreto n. 9.830/2019**

Art. 12. [...]

§ 1º **Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.** [...]” [Destaquei]

Destarte, ratifico o apontamento do MPTC e, com amparo no regramento disposto no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, aplico multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) aos Srs. José Márcio Vargas Liguori, João Paulo de Almeida Mello e Ademar Alecrim de Oliveira.

**f) Deficiências de planejamento e apresentação de projeto básico incompleto – inobservância aos enunciados dos arts. 6º, IX, 7º, §§ 2º e 6º, da Lei n. 8.666/93.**

Responsáveis: José Márcio Vargas Liguori (Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo à época) e André Rodrigues Oliveira (Engenheiro Civil Municipal).

A unidade técnica apresentou apontamento adicional à representação formulada pelo *Parquet*, acerca da apresentação de projeto básico incompleto (Peça 24). O Órgão Ministerial encampou o apontamento técnico.

O Sr. José Márcio Vargas Liguori não manifestou nos autos.

O Sr. André Rodrigues Oliveira enunciou que, anteriormente ao seu ingresso no quadro de servidores do Município de Pirapora, jamais participou de certames e que nunca integrou qualquer Comissão de Licitação. Embora detivesse pouco conhecimento técnico da matéria, sempre almejou elaborar os Projetos Básicos conforme os termos da lei, percorrendo todo o planejamento possível de maneira a evitar aditamentos contratuais e aumento dos custos iniciais. Acentuou, entretanto, que a própria Administração Municipal determinou a realização de alterações objetivando o melhor aprimoramento dos serviços e das vias prioritárias atendidas. Argumentou que a celebração de termos aditivos deu-se por requisição do então Secretário Municipal responsável, atestados pelas sucessivas autorizações da Chefe do Poder Executivo e da Procuradoria Jurídica Municipal. Findou, reforçando inexistir dolo, dano ao erário ou má-fé da sua parte e que os serviços realizados lograram a melhoria das vias públicas do ente.

A unidade técnica frisou que, a despeito do percentual limite do aditivo não ter sido sobrepujado, o planejamento de obra ou serviço de engenharia constitui uma das etapas mais importantes da licitação, sendo, por isso, um axioma previsto pelo legislador no normativo que regulamenta a matéria. Quando elaborado de forma límpida, têm-se, por consequência, a economia aos cofres públicos, a eficiência, a qualidade à coletividade e a redução da possibilidade de eventuais aditivos contratuais. Repeliu, assim, a tese do defendente.

Em seu parecer, o *Parquet* esboçou que o Engenheiro Civil do Município reconheceu que os gestores requisitaram as alterações do objeto e de demais aspectos dos projetos básicos durante a execução dos contratos respectivos, invertendo a logística do planejamento. Reconheceu-se – muito embora não competisse ao Engenheiro Civil do Município a tomada de decisões envolvendo a definição das vias a serem atendidas, prioridades e necessidades da contratação dos serviços –, que o defendente era, sim, o responsável pela elaboração dos dados, projetos e documentação para subsidiar as escolhas da Administração Pública. À vista disso, o Engenheiro Civil do Município e o então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo subscreveram projetos básicos que se revelaram incompletos e insuficientes, demonstrando a ausência de planejamento dos agentes responsáveis. Opinou, finalmente, pela rejeição aos argumentos dos defendentes e consecutiva confirmação da inconformidade em apreço. Ponderou-se, no entanto, que como a ilegalidade é complementar ao apontamento inicial apresentado pelo MPTC alusiva às irregularidades no planejamento e deficiência da caracterização do objeto, a possível aplicação de duas multas autônomas, decorrentes de fatos similares, caracterizaria *bis in idem*. Pleiteou a consideração dos fatos relacionados pelo Órgão Ministerial e pela unidade técnica, nesta representação, para a fixação de eventual penalidade aos agentes responsáveis.

Acolho o estudo técnico e o parecer ministerial. A doutrina e a jurisprudência pátrias vão de encontro à explanação do defendente. Se houve determinação, por parte da Administração Municipal, para confecção de termos aditivos aspirando a melhor adequação dos serviços e das vias prioritárias, consoante sustenta o defendente, é inexorável concluir que o planejamento inicial se revelou insatisfatório, com desobediência às premissas dos arts. 6º, IX, 7º, §§ 2º e 6º, da Lei n. 8.666/93.

Na lição do eminente Marçal Justen Filho:

“Nenhum projeto básico poderá ser elaborado sem o perfeito domínio pela Administração dos fatos pertinentes, das necessidades enfrentadas, das soluções disponíveis e da identificação da solução mais satisfatória.

Quando a lei determina que a existência do projeto básico é indispensável, isso não significa que tenha ignorado que o projeto básico pressupõe uma pluralidade de atividades administrativas prévias e indispensáveis. Deve-se reconhecer que nenhum documento (independentemente de sua denominação) será qualificável como projeto básico se a Administração não tiver exaurido um procedimento prévio adequado e satisfatório para a sua elaboração.” (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 18ª ed., Revista dos Tribunais, pág. 218)

Nesse sentido, trago à colação a hermenêutica consolidada pelo colendo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

“A utilização correta do projeto básico visa a resguardar a Administração Pública de atrasos em licitações, superfaturamentos, aditamentos contratuais desnecessários, modificações no projeto original, entre outras ocorrências indesejáveis que geram consequências e entraves à execução das obras.” [Acórdão 2.504/2010, Plenário, Rel: Ministro Marcos Bemquerer Costa]

“A atualidade do projeto básico é, antes de qualquer exigência legal, uma questão de lógica, porque, se a entidade se propõe a realizar determinado procedimento licitatório, tem o dever de assegurar aos participantes que o que se busca está balizado em parâmetros e elementos que traduzem fielmente o objeto almejado, na sua adequação, composição e atualidade. Caso contrário, induz os participantes a erro na apresentação da proposta baseada em realidade que não mais existe, o que acarreta, como ocorreu nestes autos, a celebração de uma série de termos aditivos que descaracterizam totalmente o objeto licitado, uma vez que foram feitas alterações substanciais em serviços necessários à execução da obra. [Acórdão 1.169/2013, Plenário, Min: Ana Arraes]

Ratifico, portanto, o apontamento técnico adicional. Como a irregularidade em apreço se assimila à do item “a” de antemão já examinado, com a devida aplicação de multa aos mesmos agentes relacionados pela unidade técnica no tópico presente, deixo de apenar os responsáveis, de modo a evitar a incidência do *bis in idem* no caso concreto.

Recomendo, no entanto, a expedição de recomendação à Administração Municipal, cabendo ao atual Chefe do Executivo conferir irrestrita publicidade aos gestores e servidores responsáveis pelos procedimentos licitatórios, de modo a cumprirem todos os requisitos previstos para os projetos básicos nos futuros certames deflagrados pelo ente.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em preliminar, acolho o parecer do *Parquet* quanto à regular citação do Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo à época dos fatos, Sr. José Márcio Vargas Liguori, nos termos e limites da fundamentação.

No mérito, julgo procedente a representação e, com fundamento nas disposições do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, aplico as seguintes multas aos respectivos responsáveis:

a) R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo, Sr. José Márcio Vargas Liguori, em face de: I - irregularidades no planejamento, concernentes à deficiência na caracterização do objeto e ao fracionamento dos serviços em licitações distintas (art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02 – arts. 6º, IX, e 8º, *caput*, da Lei n. 8.666/93 – Princípios da legalidade e motivação) – item 2.a; II – inexistência de justificativa em relação à escolha do

formato presencial, em detrimento do eletrônico, na modalidade pregão – item 2.b; III) celebrações, sem justificativa técnicas, de aditamentos ilegais (infringência ao enunciado do art. 65, *caput*, da Lei n. 8.666/93 – princípios da isonomia, da ampla competitividade, da moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório) – item 2.e;

b) R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. André Rodrigues Oliveira, Engenheiro Civil do Município, em virtude de irregularidades no planejamento, concernentes à deficiência na caracterização do objeto e ao fracionamento dos serviços em licitações distintas (art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02 – arts. 6º, IX, e 8º, *caput*, da Lei n. 8.666/93 – princípios da legalidade e motivação (item 2.a); e

c) R\$ 1.000,00 (mil reais), individualmente, ao então Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo, Sr. João Paulo de Almeida Mello, e ao Secretário Municipal de Projetos e Obras à época, Sr. Ademar Alecrim de Oliveira, em razão das celebrações, sem justificativa técnicas, de aditamentos ilegais (transgressão aos preceitos do art. 65, *caput*, da Lei n. 8.666/93 – princípios da isonomia, da ampla competitividade, da moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório) – item 2.e.

Recomendo à atual Administração Municipal que:

- 1) atente para as peculiaridades envolvendo as exigências de habilitação das licitantes, especialmente quanto às capacidades técnica profissional e operacional, em conformidade com o preceito inserido no art. 67, incisos I, II e V, da Lei n. 14.133/21, conferindo-se ampla e irrestrita publicidade da orientação aos gestores e demais responsáveis pelas contratações públicas; e
- 2) confira irrestrita publicidade dos requisitos para os projetos básicos nos futuros certames deflagrados pelo ente, bem como da designação do gestor e do fiscal do contrato aos responsáveis pelas contratações públicas, em conformidade com as disposições legais, individualizando-se as tarefas e as responsabilidades cabíveis a cada um dos agentes envolvidos, em consonância com os dizeres do art. 117 da Lei n. 14.133/21.

Intimem-se o representante e, por via postal, os representados dos termos desta decisão.

Findos os procedimentos pertinentes, archive-se o processo, a teor do inciso I do art. 176, regimental.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Acolho a proposta de voto do relator, exceto a aplicação da multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) constante da alínea “a” da parte dispositiva, atinente à inexistência de justificativa para escolha do pregão presencial, em detrimento do pregão eletrônico, porquanto não havia, à época, disposição legal estabelecendo a obrigatoriedade da adoção do pregão eletrônico, não ficando

evidenciado, portanto, erro grosseiro do secretário municipal de infraestrutura e urbanismo, nesse particular.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR. VENCIDO, PARCIALMENTE, O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

\*\*\*\*\*

sb/rp/SR

