

Processo: 1058722
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas
Representada: Prefeitura Municipal de Pirapetinga
Partes: Enoghalliton de Abreu Arruda, Márcio Rony Queiroz de Oliveira, Igor Coelho Salles, Juares Ramos Cabreira Neto, Cristiana Granja da Costa Alves, Douglas da Silva Cornélio, Altemir Lima de Siqueira, Luciana Silva Craveiro Pereira, PGR Promoções e Eventos Musicais Ltda. ME, Rogéria da Silva Costa, Lucas Oliveira de Menezes, M. A. da Silva Vigilância, Viviane Claudinéia Sampaio Lopes Soares – ME, J.T. Estácio Santiago Segurança – ME, Marcela Aparecida de Barros e Mauro Teixeira Ferreira
Procuradores: Cláudio Amaral de Oliveira Júnior, OAB/MG 102.634; Keila Cristina de Souza da Matta, OAB/MG 174.971; Francisco Galvão de Carvalho, OAB/MG 8.809; Thaise Lima Barbosa da Silva, OAB/RJ 198.339; Brunna Carolina da Silva Traciera, OAB/MG 179.099
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 24/8/2023

REPRESENTAÇÃO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. LICITAÇÕES REALIZADAS POR MUNICÍPIO DE OUTRO ESTADO DA FEDERAÇÃO. PRELIMINAR PROCESSUAL. INCOMPETÊNCIA JURISDICIONAL DO TCEMG. MÉRITO. CONTRATAÇÕES. IRREGULARIDADES. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONVITE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. FRAUDE À LICITAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Mesmo que haja indícios da prática de fraude à licitação, esta Corte de Contas não tem competência para apreciar e julgar atos administrativos praticados por município sediado fora de sua jurisdição territorial, ainda que fronteiriço com o Estado de Minas Gerais.
2. A adesão à ata de registro de preços deve observar os procedimentos previstos na lei, destacadamente a adequação do objeto registrado à efetiva necessidade do órgão aderente e a demonstração da vantagem econômica dos preços registrados em relação aos apurados em pesquisa de mercado.
3. Individualmente, os erros eventuais ocorridos em procedimentos licitatórios não são suficientes para caracterizar fraude. O que a evidencia é a somatória de irregularidades e inconsistências, tais como a divulgação do objeto a ser contratado pela licitante antes do julgamento do certame, a deficiência na descrição do objeto, a leniência da comissão de licitação e dos demais licitantes com falhas na documentação de habilitação da licitante vencedora e a apresentação de documentos de habilitação de todos os licitantes obtidos no mesmo dia, na mesma hora, com diferença de poucos minutos.
4. A formalização de procedimento de dispensa de licitação fundamentada no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993 deve conter a descrição do fato ou circunstância que caracterize a situação de emergência ou de calamidade pública.

5. A situação emergencial é um fato e, como tal, precisa ser remediado por meio da contratação direta, independentemente da causa originária da emergência, cabendo responsabilização ao agente que, por inércia ou falta de planejamento, deu causa ao estado de urgência.
6. É vedada a antecipação de pagamento sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço cuja comprovação é condição *sine qua non* para a liquidação da despesa.
7. A declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público constitui penalidade excessivamente rigorosa que, no entanto, não exime pessoas, empresas, assim como os agentes públicos envolvidos, de responder perante o Judiciário pela prática de ilícitos penais definidos na Lei 8.666/1993, recentemente alterados pela Lei 14.133/2021.

ACÓRDÃO

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

- I) reconhecer, em preliminar, a incompetência deste Tribunal de Contas para apreciar os apontamentos de irregularidade e a aplicação das penalidades suscitados pelo Ministério Público junto ao Tribunal na alínea “i”, item 2, da peça de ingresso, relativamente ao Edital 51/2016, Processo Administrativo 6086/2016, e Edital 52/2016, Processo Administrativo 6087/2016, deflagrados pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ;
- II) julgar parcialmente procedente a representação, no mérito, para considerar irregulares:
 - a) os Processos Administrativos 25/2017 e 26/2017, relativos à adesão do Município de Pirapetinga às Atas de Registro de Preços 51/2016 e 52/2016 do Município de Santo Antônio de Pádua-RJ, por ausência de pesquisa de preços e demonstração da vantagem econômica na operação (item II.2.1);
 - b) o Processo Licitatório 23/2017, Convite 04/2017, promovido pelo Município de Pirapetinga para a contratação de 6 (seis) shows artísticos para o carnaval de 2017, uma vez comprovada a fraude à licitação (item II.2.2);
 - c) a antecipação do pagamento referente ao Contrato 16/2017, firmado entre o Município de Pirapetinga e a empresa Luciana Silva Craveiro Pereira (item II.2.2);
 - d) a antecipação dos pagamentos referentes aos Contratos 47/2017 e 61/2017, firmados entre o Município de Pirapetinga e as empresas M&P Ferreira Produções – EIRELI e Júnior e Gustavo Produções Artísticas Ltda. ME (item II.2.4);
 - e) os Convites 13/2017 e 14/2017, relativos à contratação dos serviços de sonorização, iluminação, montagem de palco e locação de cabines sanitárias para festa no Distrito de Valão Quente, tendo em vista a comprovação de fraude às licitações (item II.2.5);
- III) aplicar multa:
 - a) ao Sr. Enoghalliton de Abreu Arruda, Prefeito de Pirapetinga, no valor total de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) pela irregularidade acima identificada na alínea “c”; R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pela irregularidade acima identificada na alínea “d” e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela irregularidade acima identificada na alínea “e”, todas com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica;

- b) ao Sr. Márcio Rony Queiroz de Oliveira, Secretário Municipal de Cultura de Pirapetinga, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “b”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica;
 - c) ao Sr. Igor Coelho Salles, Presidente da Comissão de Licitação Municipal, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “b”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica;
 - d) ao Sr. Juarez Ramos Cabreira Neto, membro titular da Comissão de Licitação Municipal, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “b”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica;
 - e) à Sra. Cristiana Granja da Costa Alves, membro titular da Comissão de Licitação Municipal, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) pela irregularidade acima identificada na alínea “b” e R\$ 1.000,00 (mil reais) pela irregularidade acima identificada na alínea “e”, todas com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica;
 - f) ao Sr. Douglas da Silva Cornélio, Presidente da Comissão de Licitação Municipal, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “e”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica;
 - g) ao Sr. Altemir Lima de Siqueira, membro titular da Comissão de Licitação Municipal, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “e”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica;
- IV) recomendar à Administração Municipal, nas pessoas dos atuais Prefeito e responsável pelo setor de licitações que, nas próximas contratações, procedam à instrução processual de modo a demonstrar, por meio de pesquisa de preços, a vantagem na adesão como “carona” a ata de registro de preços firmada por outro ente público;
- V) determinar que o Ministério Público junto ao Tribunal seja cientificado acerca do teor desta decisão, para adoção das providências que entender pertinentes, nos termos do disposto no art. 32, VI, da Lei Orgânica;
- VI) determinar o arquivamento os autos, após serem intimadas as partes e promovidas as medidas cabíveis, nos termos do parágrafo único do art. 305 e art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de agosto de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 24/8/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação proposta pelo Ministério Público de Contas em face dos Srs. Enoghalliton de Abreu Arruda, Prefeito de Pirapetinga; Márcio Rony Queiroz de Oliveira, Secretário Municipal de Cultura; Igor Coelho Salles, Juarez Ramos Cabreira Neto, Cristiana Granja da Costa Alves, Douglas da Silva Cornélio, Altemir Lima de Siqueira, membros titulares da Comissão de Licitação; e das empresas Luciana Silva Craveiro Pereira, PGR Promoções e Eventos Musicais Ltda. ME, Rogéria da Silva Costa, Lucas Oliveira de Menezes, M. A. da Silva Vigilância ME, Viviane Claudineia Sampaio Lopes Soares ME, J.T. Estácio Santiago Segurança ME, Marcela Aparecida de Barros e Mauro Teixeira Ferreira.

A representação foi instruída a partir de inquérito instaurado pelo *Parquet* de Contas para apuração da ocorrência de direcionamento, montagem processual, desrespeito ao estágio de liquidação de despesas e conluio entre empresas nos procedimentos de contratação instaurados pelo Município de Pirapetinga com vistas à prestação de serviços para a organização do carnaval e de outras festividades, no ano de 2017.

Foram apontadas irregularidades nos procedimentos de adesão a atas de registro de preços do Município de Santo Antônio de Pádua-RJ, decorrentes do Edital 51/2016, Processo Administrativo 6086/2016, e do Edital 52/2016, Processo Administrativo 6087/2016 (deflagrados para a contratação dos serviços de sonorização e iluminação); no Convite 04/2017, Processo Licitatório 23/2017 (contratação de shows para o carnaval de 2017); na Dispensa de Licitação 05/2017 (contratação de serviços de brigadista); nos Processos de Inexigibilidades de Licitação 02/2017 e 03/2018 (contratação de artistas para a “V Exposição do Cavalo Mangalarga Marchador” e “Concurso Leiteiro de Pirapetinga”); e nos Convites 13/2017 e 14/2017 (contratação de serviços de sonorização, iluminação, montagem de palco e cabines sanitárias para festa no Distrito de Valão Quente).

Em 21/01/2019, a representação foi autuada e distribuída à relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer (peça 1), que determinou o encaminhamento dos autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 1ª CFM (f. 1379, peça 16).

A unidade técnica, em seu exame inicial (peça 4), sugeriu a citação dos responsáveis, sendo todos devidamente citados em 04/04/2019, conforme certidões de f. 1405-1411; 1416-1417; 1420; 1497-1500, (peça 16).

As empresas Mauro Teixeira Ferreira, Rogéria da Silva Costa, PGR Promoções e Eventos Musicais Ltda. ME e M. A. da Silva Vigilância ME apresentaram defesas às f. 1416-1417, 1421, 1424, 1467-1473 e 1505-1506 (peça 16). Os demais responsáveis não se manifestaram, conforme certidão de f. 1501 (peça 16).

Em sede de reexame, a 1ª CFM afastou as irregularidades relativas à adesão à ata de registro de preços firmada pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ, considerando procedentes os demais apontamentos (peça 9).

Os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 15/12/2020.

O Ministério Público de Contas, em manifestação à peça 10, ratificou os pedidos formulados na peça inicial, excluindo, todavia, a responsabilidade da empresária individual Rogéria da Silva Costa em relação à adesão do Município de Pirapetinga a ata de registro de preços do Município de Santo Antônio de Pádua.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminar processual – irregularidades em licitações realizadas pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ – incompetência jurisdicional do TCE-MG

Conforme mencionado, o objeto da representação consiste na ocorrência de alegados direcionamento, montagem processual, desrespeito ao estágio de liquidação de despesas e conluio entre empresas nos procedimentos de contratação instaurados pelo Município de Pirapetinga com vistas à prestação de serviços para organização do carnaval e de outras festividades, no ano de 2017.

Os apontamentos foram divididos pelo Ministério Público de Contas em 5 (cinco) tópicos na peça inicial da representação.

No tópico 1.1, foram apontadas irregularidades nos procedimentos de adesão às Atas de Registro de Preços 06/2017 e 07/2017 do Município de Santo Antônio de Pádua-RJ, decorrentes do Edital 51/2016, Processo Administrativo 6086/2016, e do Edital 52/2016, Processo Administrativo 6087/2016, deflagrados para a contratação dos serviços de sonorização e iluminação, respectivamente.

Por conta de irregularidades apontadas pelo MPC no âmbito das licitações do Município de Santo Antônio de Pádua-RJ, relativamente a alegadas coincidências na apresentação de propostas pelas licitantes, o representante requereu “a suspensão temporária e a declaração de impedimento de realizar contratos com a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal de Luciana Silva Craveiro Pereira, PGR Promoções e Eventos Musicais Ltda. ME e Rogéria da Silva Costa” (item 2, alínea “i”, da peça inicial).

Em sede de defesa (f. 1505-1506, peça 16), a empresa PGR Promoções e Eventos Musicais Ltda. ME alegou que não teria firmado contrato com o Município de Pirapetinga nem praticado qualquer ato ilícito, tendo apenas oferecido cotação de preços no procedimento licitatório realizado pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ.

A unidade técnica ponderou, no reexame, que as irregularidades ocorridas nos procedimentos que deram origem às atas de registro de preços se encontram fora do alcance jurisdicional do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, tendo em vista que os certames foram realizados por Município sediado no Estado do Rio de Janeiro (peça 9).

No parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas reiterou sua pretensão persecutória em relação à empresa PGR Promoções e Eventos Musicais Ltda. ME, considerando ter ela dado cobertura à suposta montagem de procedimentos licitatórios fraudulentos (peça 10).

Da análise dos autos, observo que, de fato, a empresa PGR Promoções e Eventos Musicais Ltda. ME não participou de licitações ou contratações realizadas junto ao Município de Pirapetinga, não lhe podendo ser imputada a prática de conduta ilícita relacionada aos fatos analisados nesta representação.

Os atos praticados pela empresa e pelas demais licitantes (Luciana Silva Craveiro Pereira e Rogéria da Silva Costa) dizem respeito a procedimentos licitatórios realizados por ente federado situado fora da jurisdição territorial da Corte de Contas mineira, cujos recursos empregados não são oriundos do Estado de Minas Gerais ou de um dos seus 853 (oitocentos e cinquenta e três) Municípios, o afasta, portanto, a competência estabelecida no art. 2º da Lei Complementar 102/2008.

Como consequência, constitui-se inexecutável o pedido deduzido na alínea “i”, item 2, da peça de ingresso, na medida em que pressupõe a ocorrência de um ilícito que não pode ser julgado por este Órgão de Controle Externo, por manifesta incompetência. Trata-se de conduta

acessória cuja imputação de ilicitude não subsiste diante da impossibilidade de se apreciar a ilegalidade da conduta principal.

A mera suposição de que o procedimento licitatório foi fraudado, ainda que fundada em indícios vigorosos, não é suficiente para atrair a competência deste Tribunal para julgar condutas relacionadas a atos sujeitos à jurisdição de outra Corte de Contas estadual.

Evidentemente, isso não impede que o Ministério Público de Contas dê conhecimento dos indícios de fraude ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que têm competência para adotar as medidas legais cabíveis.

Assim, entendo que não compete a esta Corte apreciar os apontamentos de irregularidade e a aplicação das penalidades suscitados pelo *Parquet* na alínea “i”, item 2, da peça de ingresso, relativamente ao Edital 51/2016, Processo Administrativo 6086/2016, e Edital 52/2016, Processo Administrativo 6087/2016, deflagrados pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ para a contratação de serviços de sonorização e iluminação.

II.2 – Mérito

II.2.1 – Adesão a atas de registro de preços pelo Município de Pirapetinga

Ainda no item 1.1 da peça de representação, o MPC contestou o processo de adesão às atas de registro de preços do Município de Santo Antônio de Pádua-RJ (Município vizinho a Pirapetinga), firmadas, como mencionado, para a contratação de serviços de sonorização e iluminação para eventos.

Para o *Parquet* de Contas, a adesão pelo Município de Pirapetinga teria sido realizada sem a elaboração de projeto e a definição de objetos específicos, sem especificação da quantidade de horas necessárias para a realização do carnaval da cidade, sem apresentação de pesquisa de preços ou demonstração da vantagem na operação, tendo sido instruído o processo de contratação apenas com a cópia da descrição dos itens constantes nas atas elaboradas pelo município fluminense.

No relatório inicial (peça 4), a 1ª CFM considerou procedentes as irregularidades apontadas.

Embora devidamente citados nos autos, os agentes públicos responsáveis pela adesão às atas e a empresa Luciana Silva Craveiro Pereira, contratada pelo Município de Pirapetinga em decorrência desses procedimentos, não se manifestaram.

Em reexame à peça 9, a unidade técnica retificou seu entendimento inicial em relação à adesão às atas de registro de preços, considerando que o Município de Pirapetinga apenas aderiu como “carona” ao procedimento realizado pelo Município Santo Antônio de Pádua-RJ, pelo que este Tribunal não teria competência para avaliar a regularidade do procedimento de contratação.

Em seu parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas ratificou os pedidos formulados na inicial (peça 10).

Depreende-se que a peça de representação apontou irregularidades tanto na elaboração das atas de registro de preços pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ quanto na adesão, pelo Município de Pirapetinga.

Ressalta-se, no entanto, que as alegadas irregularidades referentes à elaboração dos documentos pelo município fluminense dizem respeito a atos administrativos sob jurisdição e competência dos órgãos de controle do Estado do Rio de Janeiro, conforme exposto na preliminar.

Dessa forma, não há como responsabilizar agentes públicos e empresas, licitantes ou contratados, pela suposta prática de conluio e “montagem” ou simulação de procedimento

licitatório no âmbito de ente não jurisdicionado ao Estado de Minas Gerais, restando apenas as irregularidades atribuídas ao procedimento administrativo realizado pelo Município de Pirapetinga para adesão às atas de registro de preços, o que resultou na contratação da empresa Luciana Silva Craveiro Pereira.

Nesse sentido, verifico que, de fato, a solicitação interna e a autorização do Prefeito, bem como a solicitação de autorização para adesão à ata de registro de preços para contratação dos serviços de iluminação, documentos de f. 51-54 (peça 11), foram expedidas no mesmo dia, em 15/02/2017. O mesmo se verifica nos documentos de f. 288-293 (peça 12), relativos à adesão à ata de registro de preços para contratação dos serviços de sonorização.

A meu ver, essas circunstâncias, por si sós, não constituem indícios de irregularidade, especialmente considerando se tratar de município pequeno, com pouco mais de 10.000 (dez mil) habitantes, cuja estrutura administrativa se supõe reduzida, condizente com o seu porte. Vale destacar, ainda, que Pirapetinga-MG e Santo Antônio de Pádua-RJ são municípios limítrofes, o que explica a adesão a atas de registro de preços firmadas por ente público de outro Estado.

O que importa, por outro lado, é que as solicitações internas de serviços, firmadas pelo Sr. Márcio Rony Queiroz de Oliveira, Secretário Municipal de Cultura de Pirapetinga, contêm descrições sucintas dos tipos de serviços e estimativas de custos unitários e totais, bem como a descrição dos tipos de materiais e equipamentos a serem empregados em cada contratação. Esses itens coincidem com aqueles descritos nos termos de referência que instruem os Editais 52/2016 e 51/2016 do Município de Santo Antônio de Pádua-RJ (f. 91-96, peça 11, e f. 330-336, peça 12), mas os preços estimados são diferentes.

Reconheço que a documentação que instrui os presentes autos não contempla as cotações de preços ou elementos mencionados nos pareceres jurídicos e que permitiriam verificar a economicidade da contratação por meio da adesão à ata de registro de preços.

Por outro lado, os despachos proferidos pelo Prefeito (f. 54, peça 11, e f. 292, peça 12) em resposta aos pedidos do Secretário Municipal de Cultura (f. 52-53, peça 11, e f. 288-291, peça 12) também revelam a existência de procedimentos licitatórios em curso para a contratação dos referidos objetos (iluminação e sonorização para as festividades do carnaval de 2017), o que permite inferir de onde tenham sido extraídos os preços unitários e globais estimados que constam na solicitação interna de serviços.

Destaca-se que os comandos contidos nos referidos despachos são condicionais, uma vez que autorizam a adesão e a revogação das mencionadas licitações na hipótese de o pedido de adesão ser autorizado pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ e se a viabilidade e legalidade da adesão se confirmarem por meio de parecer jurídico.

Diante disso, de todas as imputações lançadas na peça de ingresso sobre as contratações de serviços de iluminação e sonorização para as festividades do carnaval de 2017 no Município de Pirapetinga, só o que se pode afirmar é que houve inobservância das formalidades na condução dos Processos Administrativos 25/2017 e 26/2017, os quais culminaram nas adesões.

Nesse aspecto, entendo que as irregularidades permaneceram, na medida em que os referidos processos administrativos não foram instruídos com as pesquisas de preços e com a demonstração da economicidade da adesão.

Ressalto que a existência, à época, de procedimentos licitatórios permite apenas supor que tenha sido feita alguma pesquisa de preços, porque também não há nos autos cópias de peças dos referidos procedimentos, nem a publicação de sua revogação ou qualquer outra referência que permita aferir a sua existência.

Diante do exposto, entendo que deve ser julgado parcialmente procedente o apontamento apenas para reconhecer a irregularidade dos Processos Administrativos 25/2017 e 26/2017, relativos à adesão às Atas de Registro de Preços 51/2016 e 52/2016 do Município de Santo Antônio de Pádua-RJ, por ausência de pesquisa de preços e demonstração da vantagem econômica na operação.

Contudo, considerando que não ficou demonstrada a existência de sobrepreço nos valores contratados, proponho que apenas seja expedida recomendação aos responsáveis para que, nas próximas contratações, procedam à instrução processual de modo a demonstrar, por meio de pesquisa de preços, a vantagem na adesão como “carona” a ata de registro de preços firmada por outro ente público.

II.2.2 – Contratação de shows para o Carnaval de 2017

No item 1.2 da peça inicial, o Ministério Público de Contas alegou que o Processo Licitatório 23/2017, Convite 04/2017, promovido pelo Município de Pirapetinga para a contratação de 6 (seis) shows artísticos para o carnaval de 2017 seria fraudulento, tendo sido forjado somente para dar aparência de legalidade à contratação da empresa Luciana Silva Craveiro Pereira.

Afirmou que o edital do certame não conteria especificação a respeito do objeto, tendo somente solicitado a “contratação de 6 shows durante atividades carnavalescas para carnaval de 2017” e que nem mesmo as propostas dos licitantes trouxeram detalhes a respeito das apresentações, informações que só teriam sido dadas após requisição ministerial, pelo que o MPC concluiu que a Comissão de Licitação teria julgado as propostas “às cegas”, conferindo ao vencedor uma autorização para realização de qualquer tipo de show.

Como evidência da fraude, destacou o *Parquet* que, mesmo antes da sessão de abertura dos envelopes e julgamento das propostas, os artistas contratados pela licitante vencedora já anunciavam sua participação no carnaval de Pirapetinga.

Registrou que a documentação entregue pelas licitantes evidenciava a “montagem processual”, pois todos os documentos teriam sido obtidos nas mesmas datas com diferença de segundos.

Acrescentou que a licitante vencedora teria deixado de apresentar prova de regularidade com o fisco estadual, sem oposição de impugnação pelos demais licitantes presentes.

O *Parquet* de Contas afirmou, ainda, que o prazo de pagamento previsto no edital e na minuta do contrato, que era de até o décimo dia do mês subsequente, teria sido alterado no momento da celebração do instrumento contratual, passando para “até 24 horas antes do evento”, sob o argumento de se tratar de cachê artístico.

A unidade técnica confirmou que o instrumento convocatório do Convite 04/2017 e as propostas apresentadas não contêm a descrição do objeto com seus elementos característicos, considerando-o extremamente amplo, sem qualquer especificação quanto aos artistas ou aos estilos musicais que se pretendia contratar, contrariando, assim, o disposto no art. 55, I, da Lei 8.666/1993.

A unidade técnica também considerou que houve direcionamento e conluio entre os licitantes e a Administração Pública, evidenciados pelo fato de a programação do carnaval ter sido anunciada antes do julgamento das propostas do certame em análise.

Ainda considerou ter sido concedida vantagem indevida à empresa vencedora, que não foi inabilitada por deixar de apresentar prova de regularidade com o fisco estadual, em descumprimento ao disposto no art. 29, III, da Lei 8.666/1993.

Quanto às alterações dos prazos de pagamento no momento da celebração do contrato, a unidade técnica concluiu ter sido violado o disposto no art. 62 e no art. 63, § 2º, I, da Lei 4.320/1964, bem como na alínea “c” do inciso II do art. 65 da Lei 8.666/1993, que veda expressamente a antecipação de pagamento sem a contraprestação do serviço.

Embora devidamente citados nos autos, os agentes públicos responsáveis pela contratação e a empresa Luciana Silva Craveiro Pereira, contratada pelo Município de Pirapetinga a partir do convite em questão, não se manifestaram.

Os indícios relatados na peça de representação evidenciam que o Convite 04/2017 (f. 197-235, peça 11, 240-287, peça 12), de fato, foi fabricado apenas para simular a licitação e dirigir a contratação para empresa Luciana Silva Craveiro Pereira, detentora também dos contratos de iluminação e sonorização do carnaval de 2017 (conforme mencionado no item anterior).

No âmbito da Administração Pública, é normal que ocorram erros na elaboração de editais e na condução de licitações, tendo em vista a quantidade de atos praticados no bojo dos mais diversos certames realizados para suprir as demandas administrativas.

In casu, fosse apenas a deficiência na descrição do objeto ou tivesse unicamente a ausência de um documento de habilitação passada despercebida pela Comissão de Licitação, restaria irregular o certame, mas não seria tão grave a ilegalidade. Isto é, cada uma dessas irregularidades, vistas isoladamente, poderia comprometer o resultado e a eficácia da licitação, mas não autorizaria concluir pela ocorrência de fraude.

O que torna a fraude é o conjunto das irregularidades. E, no caso dos autos, o que se soma é (1) a ausência de informações na descrição do objeto, (2) a leniência da Comissão de Licitação e dos demais licitantes com a falha na documentação de habilitação da vencedora, (3) a improbabilidade de que todos os licitantes obtivessem documentos de habilitação no mesmo dia e praticamente na mesma hora e (4) o fato de a licitação ser realizada em 23/02/2017, na véspera dos festejos de carnaval, que, em 2017, iniciaram-se em 24/02/2017, o que, além de tornar inviável qualquer planejamento por parte da empresa eventualmente contratada, impediria a formulação de recursos por qualquer licitante que se sentisse prejudicada por ato da Comissão de Licitação.

Verifica-se, ademais, que os orçamentos apresentados na fase interna da licitação (f. 200-202, peça 11) foram encaminhados pelas mesmas 3 (três) empresas convidadas para participar do convite (f. 219-221, peça 11): Luciana Silva Craveiro Pereira ME, Rogéria da Silva Costa e Lucas Oliveira de Menezes.

Da mesma forma, não se concebe que os anúncios dos shows nas redes sociais pudessem ocorrer antes da data do julgamento do certame, senão pela certeza da contratação e da imprecisão do objeto definido no instrumento convocatório, o que confirma ter havido direcionamento da licitação.

Conforme demonstrado pelo Ministério Público de Contas (p. 8-9, peça 2), bandas contratadas a partir do Convite 04/2017, cuja sessão de julgamento ocorreu em 23/02/2017, véspera do início do carnaval, já divulgavam sua participação no evento de Pirapetinga desde, pelo menos, o dia 21/02/2017.

A própria página da Prefeitura Municipal de Pirapetinga no “Facebook” divulgou a programação do carnaval em 22/02/2017 (p. 10, peça 2), indicando a presença de bandas no evento que só viriam a ser efetivamente contratadas após a conclusão do Convite 04/2017.

Diante disso, é forçoso concluir pela prática de fraude, mediante a simulação de procedimento licitatório para conduzir a contratação para a empresa Luciana Silva Craveiro Pereira.

Além disso, a antecipação do pagamento de R\$ 76.000,00 (setenta e seis mil reais), confirmada às f. 285-287 (peça 12), também caracteriza irregularidade por violação de vedação legal expressa, de responsabilidade do então Prefeito do Município, subscritor do Contrato 16/2017 (firmado entre o Município de Pirapetinga e a empresa Luciana Silva Craveiro Pereira, f. 278-283, peça 12) e responsável pela autorização do pagamento de f. 285, peça 12.

Tal ocorrência contraria o disposto nos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964, tendo em vista que a comprovação de prestação do serviço é condição *sine qua non* para a liquidação da despesa:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

[...]

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O art. 65, II, “c”, da Lei 8.666/1993, que estabelece regra taxativa consentânea com a Lei 4.320/1964, também veda a antecipação de pagamento sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço:

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

[...]

II - por acordo das partes:

[...]

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

Resta caracterizado, portanto, o descumprimento à regra da liquidação das despesas públicas, mesmo que não tenha sido comprovada, nos autos, a alegação de sobrepreço na contratação dos shows, o que desautoriza o acolhimento do pedido de condenação ao ressarcimento, deduzido na alínea “h”, item 2, da peça inicial.

Em conclusão, em razão da gravidade das irregularidades constatadas neste tópico, entendo que deva ser aplicada, individualmente, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos Srs. Márcio Rony Queiroz de Oliveira, Secretário Municipal de Cultura de Pirapetinga responsável pela solicitação da contratação em exame (f. 198, peça 11), e Igor Coelho Salles, Presidente da Comissão de Licitação e subscritor do instrumento convocatório do Convite 04/2017, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica.

Também com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica, entendo que deva ser aplicada multa, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para cada um dos membros titulares da Comissão de Licitação que participaram da sessão de abertura das propostas (f. 274, peça 12), Sr. Juarez Ramos Cabreira Neto e Sra. Cristiana Granja da Costa Alves, uma vez que, diante de todas as evidências constatadas, não poderia ser realizada a fraude à licitação sem a conivência e participação dos servidores presentes na disputa “fictícia”.

Pelo vício na liquidação da despesa decorrente da licitação em exame, há de ser aplicada multa, no valor R\$ 1.000,00 (mil reais), ao Sr. Enoghalliton de Abreu Arruda, Prefeito Municipal subscritor do contrato de f. 278-283, peça 12, e responsável pela autorização do pagamento de f. 285, peça 12, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica.

Por fim, entendo necessário dar ciência desta decisão ao Ministério Público de Contas, para que, nos termos do art. 32, VI, da Lei Orgânica, avalie comunicar o Ministério Público de Estado para adoção das medidas legais cabíveis no âmbito de sua competência.

A responsabilidade da empresa Luciana Silva Craveiro Pereira será analisada mais adiante, no tópico II.2.6.

II.2.3 – Contratação de serviços de brigadista

No item 1.3 da petição inicial, o Ministério Público de Contas afirmou que o Processo de Dispensa 05/2017, realizado pelo Município de Pirapetinga, também teria sido “montado” com o intuito de conferir legalidade à contratação da empresa M. A. da Silva Vigilância ME para a prestação de serviços de brigadista durante o carnaval de 2017.

Para tanto, alegou que o Secretário Municipal de Cultura teria solicitado a contratação do referido serviço em 14/02/2017 e que, na mesma data, foi elaborado o mapa de cotação de preços contendo o orçamento de 3 (três) empresas, os quais, por sua vez, seriam datados de 23/02/2017, sendo, portanto, posteriores à elaboração do mapa de cotação.

Acrescentou que o orçamento apresentado pela empresa Viviane Claudineia Sampaio Lopes Soares ME teria sido acompanhado do comprovante de inscrição e situação cadastral emitido em 03/03/2017, data posterior à celebração do contrato, firmado em 23/02/2017.

Além dos indícios de fraude, o *Parquet* de Contas argumentou que a motivação utilizada para justificar a dispensa da licitação não se enquadraria em nenhuma das hipóteses previstas no art. 24 da Lei 8.666/1993.

Sobre esse apontamento, a unidade técnica corroborou integralmente as alegações apresentadas pelo representante.

A empresa contratada, M. A. da Silva Vigilância ME, afirmou em sua defesa jamais ter se envolvido em irregularidades, sustentando a legitimidade do procedimento administrativo (f. 1421-1424, peça 16).

Ainda minimizou as falhas registradas no processo administrativo, tidas por insignificantes e decorrentes de possíveis erros de digitação.

Por fim, a defendente negou que tenha agido em conluio ou por má-fé e também se isentou de responsabilidade por eventuais ilegalidades praticadas pela Administração.

No reexame, a unidade técnica rejeitou a alegação de erro e, embora tenha admitido a impossibilidade de responsabilizar o contratado pela dispensa indevida, apontou haver indícios de conluio entre a empresa e a Administração.

Em seu parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas reiterou as alegações da peça inicial, sustentando ser impossível que os orçamentos tivessem sido apresentados antes da data da contratação, além de ressaltar a ausência de conformidade do fundamento da dispensa de licitação com as hipóteses previstas na lei.

Como relatado, a contratação de brigadista, formalizada por meio do Processo de Dispensa 05/2017, foi fundamentada no art. 24, IV, da Lei Federal 8.666/1993:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Embora não haja no processo de dispensa (f. 462-496, peça 13) nenhum esclarecimento sobre a circunstância que tenha caracterizado a situação de emergência ou de calamidade pública, entendo que, no caso específico dos serviços de brigadistas, a situação fática até se amolda ao disposto no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, mas não isento de problemas.

É bem verdade que a falta de planejamento da Prefeitura Municipal de Pirapetinga se mostrou evidente nesta situação, assim como em outras contratações analisadas nestes autos, em que serviços essenciais à realização das festividades do carnaval de 2017 somente foram contratados na véspera do evento.

Mas é justamente em função dessa desídia da Administração que a abertura do processo de dispensa de licitação se apresentava como solução imediata à época, na medida em que a realização do evento sem a presença de brigadistas poderia expor a risco a segurança das pessoas e dos bens públicos e particulares localizados na área destinada aos festejos.

Em casos como este, o Tribunal de Contas da União (TCU) já firmou o entendimento no sentido de que a situação emergencial é um fato e, como tal, precisa ser remediado por meio da contratação direta, independentemente da causa originária da emergência⁽¹⁾. Cita-se, nesse sentido, o Acórdão 1.138/2011 – Plenário, relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar:

REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONTRATAÇÃO FUNDAMENTADA EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A situação prevista no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas.

Além disso, cabe ressaltar que o baixo valor da contratação, R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais) (f. 491, peça 13), está aquém do teto de R\$ 17.6000 (dezessete mil e seiscentos reais), previsto no art. 24, II, da Lei 8.666/1993, atualizado em 19/06/2018, por meio do Decreto 9.412/2018, após pouco mais de 1 (um) ano da contratação em exame, efetivada em 23/02/2017.

Nesse sentido, estando demonstrada que a situação fática em questão reclamava solução imediata da Administração, entendo regular a contratação da empresa M. A. da Silva Vigilância ME via dispensa de licitação.

Vale destacar que, por não ter sido suscitado antes nos autos, o fato de que a emergência que deu origem à contratação tenha sido aparentemente fabricada por inércia dos gestores do

¹ CARVALHO, Guilherme. A contratação direta emergencial e o controle externo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-07/licitacoes-contratos-contratacao-direta-emergencial-controle-externo>. Acesso em 25 jul. 2023.

Município de Pirapetinga não permite, neste momento, a responsabilização dos respectivos agentes públicos, que disso não tiveram oportunidade de se defender.

Noutra face, entendo que a ordem cronológica claudicante dos orçamentos que instruem a dispensa de licitação não autoriza, por si só, concluir pela ocorrência de fraude na formalização do processo administrativo, podendo esta falha, na ausência de outros indícios, ter decorrido de mero erro material. Além do mais, não restou apontado, nos autos, sobrepreço nos valores pagos pela Administração à empresa contratada.

II.2.4 – Inexigibilidades de licitação – antecipação de pagamento

No item 1.4 da peça inicial, o Ministério Público de Contas afirmou que, nos Processos Administrativos 60/2017 e 61/2017, relativos às Inexigibilidade de Licitação 02/2017 e 03/2017, destinados à contratação de artistas para a “V Exposição do Caval Mangalarga Marchador” e para o “Concurso Leiteiro de Pirapetinga”, respectivamente, a Administração Municipal teria realizado pagamentos nos valores de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil) e R\$ 15.000,00 (quinze mil), antes da liquidação da despesa, sob a justificativa de se tratar de cachê artístico.

Respaldo no art. 40, XIV, “d”, da Lei 8.666/1993, o representante argumentou que a antecipação do pagamento sem garantia para o caso de descumprimento da obrigação e sem demonstração de economicidade, desconto no valor ou qualquer outra vantagem, expõe a Administração Pública a significativo de risco de dano ao erário, contrariamente ao disciplinado nos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964.

Pela prática irregular, o *Parquet* de Contas pleiteou a aplicação de multa ao Prefeito, ao Secretário Municipal de Cultura e aos membros da comissão de licitações, além da condenação do Chefe do Poder Executivo ao ressarcimento por sobrepreço na contratação.

No exame inicial, a unidade técnica anuiu integralmente com os argumentos do representante quanto ao apontamento.

Nenhum dos responsáveis pelos atos inquinados apresentou defesa quanto a essa irregularidade.

Em face da revelia, a unidade técnica não abordou o apontamento no reexame. O mesmo ocorreu no parecer conclusivo, tendo o Ministério Público de Contas apenas reiterado os pedidos formulados na peça de vestibular.

A documentação de f. 553-562 (peça 13) revela que, por meio do Contrato 47/2017, derivado da Inexigibilidade de Licitação 02/2017, a Administração Municipal ajustou com a empresa M&P Ferreira Produções – EIRELI, a realização do show da banda Bonde do Forró para o dia 19/05/2017, durante a “V Exposição do Caval Mangalarga Machador”.

O instrumento contratual, subscrito pelo Sr. Enoghalliton de Abreu Arruda, Prefeito de Pirapetinga, prevê, em sua cláusula quarta, o pagamento “em até 24 horas antes do evento, por se tratar de cachê artístico” (f. 554, peça 13).

Já a nota de empenho, a nota fiscal e o recibo (f. 560-562, peça 13) confirmam que o pagamento, autorizado pelo Prefeito, foi efetuado às 10h01 do dia 19/05/2017, mesmo dia da realização do evento.

Igual cláusula consta no contrato acostado às f. 596-601 (peça 13), firmado entre o Município, representado pelo Sr. Enoghalliton de Abreu Arruda, e a firma Junior e Gustavo Produções Artísticas Ltda. ME, visando à realização de show da dupla sertaneja Júnior e Gustavo no dia 20/05/2017, também durante a “V Exposição do Caval Mangalarga Machador”. A nota fiscal

e o cheque, emitidos respectivamente em 18/05/2017 e 19/05/2017 (f. 605, peça 13), confirmam o pagamento – também autorizado pelo Prefeito – antes da prestação do serviço.

Resta, portanto, incontroversa a antecipação de pagamento, já que prevista nos instrumentos contratuais e demonstrada pela prova documental.

Acrescenta-se, no caso dos autos, que a justificativa constante dos contratos, além de insuficiente para autorizar a medida em questão, soma-se à ausência de previsão de garantia da prestação do serviço, destacada na manifestação inicial da unidade técnica, o que reforça a irregularidade descrita na peça de ingresso.

Por outro lado, não há indicação de que os membros da comissão de licitação ou o requisitante, Secretário Municipal de Cultura, tenham sido responsáveis pela elaboração dos instrumentos contratuais e pela inclusão da cláusula em questão.

Também não há indicação de que os serviços não tenham sido efetivamente prestados ou que os preços tenham sido superfaturados, restando não demonstrada a ocorrência de dano ao erário.

Diante do exposto, entendo ser parcialmente procedente a representação quanto aos apontamentos relativos aos Processos Administrativos 60/2017 e 61/2017, Inexigibilidades de Licitação 02/2017 e 03/2017, por serem irregulares os pagamentos antecipados decorrentes dos Contratos 47/2017 e 61/2017, razão pela qual se impõe a aplicação de multa ao Sr. Enoghalliton de Abreu Arruda, Prefeito de Pirapetinga, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) por contrato irregular, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica.

II.2.5 – Contratação de serviços de sonorização, iluminação, montagem de palco e cabines sanitárias para a festa do Distrito de Valão Quente

Por fim, no item 1.5 da peça inicial, o Ministério Público de Contas afirmou ter havido “montagem” e direcionamento nas licitações deflagradas pelo Município de Pirapetinga para a contratação de serviços de sonorização, iluminação e montagem de palco, Convite 13/2017, e para a locação de cabines sanitárias, Convite 14/2017, ambos para festa no Distrito de Valão Quente.

Segundo sua apuração, não haveria comprovação de publicação dos instrumentos convocatórios, cujas sessões de abertura dos envelopes e julgamentos das propostas teriam sido designadas para o mesmo dia do início do referido evento, não havendo previsão de prazo para interposição de recurso pelas empresas participantes.

Afirmou que a documentação entregue pelas licitantes apresentaria indícios claros de “montagem processual” devido à semelhança entre as propostas, as quais conteriam idênticas modificações do formulário padrão fornecido pela Administração.

Além disso, o *Parquet* de Contas alegou que os documentos de habilitação apresentados pelos licitantes, relativamente a certidões negativas de débito trabalhista e certificados de regularidade junto ao FGTS, teriam sido todos obtidos no mesmo dia, com diferença de apenas alguns minutos.

Acrescentou que os instrumentos convocatórios seriam omissos quanto à exigência de apresentação de prova de regularidade com a fazenda municipal.

Em razão das irregularidades, o MPC pleiteou a aplicação de multa ao Sr. Enoghalliton de Abreu Arruda, Prefeito, aos Srs. Douglas da Silva Cornélio, Cristiana Granja da Costa Alves e Altemir Lima de Siqueira, membros titulares da Comissão de Licitação, bem como a condenação do Chefe do Executivo ao ressarcimento ao erário por alegado superfaturamento de preços, além da suspensão temporária e declaração de impedimento para contratar com a

Administração Pública federal, estadual e municipal para as empresas participantes dos certames, Lucas Oliveira de Menezes, Marcela Aparecida de Barros e Mauro Teixeira Ferreira.

No exame inicial, o órgão técnico verificou que os convites foram devidamente enviados (f. 615-617 e 684-686, peça 13) e que os procedimentos contavam com três propostas válidas (f. 618-653 e 687-723, peça 13), considerando, assim, afastada a alegação de falta de publicação dos instrumentos convocatórios.

Quanto aos demais apontamentos, a unidade técnica corroborou integralmente as alegações constantes da peça de representação.

Entre os responsáveis citados, somente o empresário individual Mauro Teixeira Ferreira apresentou defesa (f. 1.416-1.417, peça 16), sustentando desconhecer os atos irregulares.

Também afirmou ser o responsável pela emissão de seus documentos e que não lhe caberia postular sobre as datas e horários de julgamento dos certames.

No reexame, a unidade técnica, embora tenha acolhido os argumentos do defendente quanto aos atos de competência da Comissão de Licitação, considerou que as coincidências das datas de emissão dos documentos e as semelhanças das propostas constituem claros indícios de “montagem processual”, indicando ter ocorrido ajuste ou combinação para conferir aparência de legalidade às contratações, concluindo ter ocorrido a frustração da licitação, com a contribuição do defendente na fraude, atraindo, assim, a sua responsabilização.

No parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas reiterou todos os argumentos da peça de representação, bem como o pedido de responsabilização do defendente, Mauro Teixeira Ferreira, por considerá-lo partícipe do ilícito.

Como mencionado, a alegação de que as licitações teriam sido “montadas” se baseia principalmente na suposição de que os documentos de habilitação, assim como as propostas, tenham sido obtidos e forjados em um mesmo momento.

Isso porque as certidões negativas de débitos trabalhistas apresentadas, em ambos os convites, pelos licitantes Lucas Oliveira de Menezes, Marcela Aparecida de Barros e Mauro Teixeira Ferreira (f. 638, 651 e 659, peça 13, e f. 708, 720 e 729, peça 13) foram obtidas junto ao Tribunal Superior do Trabalho – TST com intervalo de menos de um minuto entre elas, como descrito na peça de ingresso.

O mesmo ocorre com os certificados de regularidade do FGTS apresentados por Lucas Oliveira de Menezes e Mauro Teixeira Ferreira, (f. 639 e 658, peça 13, f. 719 e 728, peça 13), que foram emitidos no mesmo dia e hora, com intervalo de apenas 3 (três) minutos.

Além disso, o representante sustentou como prova indiciária o fato de que as propostas (f. 663-666, peça 13, e f. 732-736, peça 13) também possuiriam enorme coincidência na apresentação, uma vez que todos licitantes teriam alterado rigorosamente da mesma forma os formulários disponibilizados pela Administração, sendo que a única diferença seria a utilização de fonte diversa e negritada.

Ainda pesa em desfavor da lisura dos certames o fato de o julgamento das propostas ter sido designado para o mesmo dia de início do evento para o qual os serviços seriam contratados, o que, tal como indicado na análise do item II.2.2 acima, além de tornar inviável qualquer planejamento por parte da empresa eventualmente contratada, poderia impedir a formulação de recursos por qualquer licitante que se sentisse prejudicada por ato da Comissão de Licitação.

Com efeito, todas essas evidências se encontram comprovadas nos autos e, uma vez consideradas em conjunto, demonstram que os Convites 13/2017 e 14/2017 foram realmente forjados e direcionados à empresa Mauro Teixeira Ferreira.

Primeiramente, denota não se tratar de mera coincidência o fato de que todas as propostas relativas ao Convite 14/2017 tenham corrigido o formulário padrão disponibilizado junto ao instrumento convocatório do certame, acrescentando o acento agudo à palavra “sanitário” e grafando a palavra “Polietileno” com “p” maiúsculo.

Também ganha relevo, no âmbito das propostas apresentadas ao Convite 13/2017, a utilização da mesma numeração repetida na descrição dos itens e a inclusão da coluna de unidades que não tinha sido prevista pela Administração no formulário padrão.

De igual forma, é pouco provável que os licitantes, cada qual em sua própria sede, tenham acessado os sites do TST e da Caixa Econômica Federal para emitir as CNDs e os certificados de regularidade do FGTS no mesmo dia, na mesma hora e, praticamente, no mesmo minuto.

Esse conjunto de semelhanças, somado ao julgamento designado para o mesmo dia do início do evento a que se destinavam os serviços, torna verossímil a alegada fraude e autoriza concluir que os Convites 13/2017 e 14/2017 foram fabricados para conferir legalidade às contratações.

Não obstante, também nesse apontamento não cuidou o *Parquet* de Contas de demonstrar a ocorrência de superfaturamento dos preços contratados, ilícito que fundamentaria a imputação de débito aos responsáveis.

Em conclusão, em razão da gravidade das irregularidades constatadas neste tópico, entendo que deva ser aplicada, individualmente, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos Srs. Enoghalliton de Abreu Arruda, Prefeito Municipal responsável pela solicitação das contratações em exame (f. 608 e 660, peça 13), e Douglas da Silva Cornélio, Presidente da Comissão de Licitação e subscritor dos instrumentos convocatórios dos Convites 13/2017 e 14/2017 (f. 623 e 692, peça 13), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica.

Também com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica, entendo que deva ser aplicada multa, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para cada um dos membros titulares da Comissão de Licitação que participaram das sessões de abertura das propostas (f. 668 e 738, peça 13), Sr. Altemir Lima de Siqueira e Sra. Cristiana Granja da Costa Alves, uma vez que, diante de todas as evidências constatadas, não poderia ser realizada a fraude às licitações sem a conivência e participação dos servidores presentes nas disputas “fictícias”.

Por fim, entendo necessário dar ciência desta decisão ao Ministério Público de Contas, para que, nos termos do art. 32, VI, da Lei Orgânica, avalie comunicar o Ministério Público de Estado para adoção das medidas legais cabíveis no âmbito de sua competência.

A responsabilidade da empresa Mauro Teixeira Ferreira será analisada a seguir, no tópico II.2.6.

II.2.6 – Da aplicação de penalidades às pessoas jurídicas ora representadas

No item 2, alíneas “i”, “j”, “k” e “l”, da peça inicial, o Ministério Público de Contas requereu a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público para as empresas envolvidas nos Processos Licitatórios 6086/2016 e 6087/2016, promovidos pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ, bem como na Dispensa de Licitação 05/2017 e nos Convites 04/2017, 13/2017 e 14/2017.

Como já exposto na preliminar, entendo que este Tribunal não tem competência para examinar e julgar a legalidade dos processos licitatórios promovidos pelo município fluminense, por extrapolar sua jurisdição territorial.

Conseqüentemente, a apreciação do pedido deduzido na alínea “i” do item 2 da representação resta prejudicada, cabendo ao Ministério Público de Contas encaminhar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro os documentos que contêm indícios de

fraude constatados nos feitos licitatórios realizados pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ, para apuração de eventuais ilícitos e adoção das medidas legais aplicáveis na esfera de sua circunscrição.

Também não há que se falar na aplicação de penalidades em relação à Dispensa 05/2017, mencionada na alínea “k” do item 2 da representação, tendo em vista a ausência de elementos hábeis a concluir pela ocorrência de fraude na formalização do respectivo processo administrativo.

Por outro lado, é inquestionável a participação das empresas Luciana Silva Craveiro Pereira, Rogéria da Silva Costa e Lucas Oliveira de Menezes, na fraude praticada ao Convite 04/2017, realizado para a contratação de shows artísticos para o carnaval de 2017, bem como das empresas Lucas Oliveira de Menezes, Marcela Aparecida de Barros e Mauro Teixeira Ferreira, na fraude aos Convites 13/2017 e 14/2017, promovidos para a contratação de serviços de sonorização, iluminação, montagem de palco e cabines sanitárias para a festa do Distrito de Valão Quente.

Ocorre que, das 6 (seis) empresas acima mencionadas, todas, com exceção da Mauro Teixeira Ferreira, encontram-se com a sua situação cadastral “baixada” ou “inapta” junto à Receita Federal⁽²⁾ (comprovantes em anexo), o que tornaria sem efeito a aplicação da penalidade neste momento.

A empresa Mauro Teixeira Ferreira, por sua vez, apesar de ter contribuído para a fraude aos Convites 13/2017 e 14/2017, conforme demonstrado no tópico anterior, foi contratada pelo módico valor de R\$ 16.133,32 (dezesesseis mil, cento e trinta e três reais e trinta e dois centavos), segundo os termos do Contrato 77/2017 (f. 672, peça 13), e de R\$ 3.000,00 (três mil reais), de acordo com o Contrato 78/2017 (f. 744, peça 13), não havendo indícios de que os serviços não tenham sido prestados.

A aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público, prevista nos arts. 83, III, e 93 da Lei Orgânica do Tribunal, constituem penalidades excessivamente rigorosas, conforme destacado pela Primeira Câmara deste Tribunal, em acórdão proferido no âmbito da Denúncia 877967.

No voto condutor do referido julgado, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho abordou a questão sob a ótica da dosimetria das sanções que cerceiam direitos, firmando-se nos seguintes fundamentos:

Nessa linha de intelecção, entendo como demasiadas as penalidades propostas pelo Senhor Relator, pois o princípio da legalidade estrita deve ser aplicado para modulá-las em condições proporcionais e razoáveis à extensão do dano, raciocínio que também aplico aos fundamentos do voto vista, vale dizer: nem tanto ao céu, nem tanto à terra, limites e possibilidades do Direito, das leis, princípios, normas e regras jurídicas. Com base nessas premissas, as autoridades legisladoras e os operadores do Direito devem perceber que há alternativas.

Sobre a questão, o Superior Tribunal de Justiça, no emblemático processo que envolveu a CBPO Engenharia e a Construtora Norberto Odebrecht S/A, (Embargos Declaratórios no Recurso Especial n. 1.021.851-SP), de relatoria da Ministra Eliana Calmon, no qual referida empresa havia sido apenada pela Prefeitura de São Paulo com a suspensão pelo prazo de 5 anos, entendeu como exageradas as penalidades propostas pelo Relator. Em seu voto, a ministra ressaltou que, pelo princípio da proporcionalidade, “*não parece razoável*

² Pesquisa realizada em 25 jul. 2023 no site: https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp.

que as empresas, mesmo tendo cometido grave infração contratual, tenham suas sentenças de morte decretadas, já que nenhuma empresa de grande porte resiste a ficar por cinco anos sem contratar com o serviço público em toda e qualquer unidade da federação”.

Com efeito, decretar a pena de morte de uma empresa, seguramente implicará em perda de empregos, e produção de riqueza para o país, mormente no período tão conturbado da economia.

Nessa trilha, se a penalidade é excessiva para empresas de grande porte, como as mencionadas no precedente judicial, ainda mais severo serão os efeitos do impedimento para contratar com a Administração Pública para a parte Mauro Teixeira Ferreira, que é empresário individual.

Isso, contudo, não afasta o fato de que as empresas e os agentes públicos poderão responder perante o Judiciário pelas condutas narradas neste processo, tendo em vista que, além de ilícitos administrativos, configuram crimes definidos na Lei 8.666/1993, recentemente alterados pela Lei 14.133/2021.

Assim, em atenção ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, rejeito os pedidos formulados nas alíneas “j”, “k” e “l” da peça de representação, o que não impede que o Ministério Público de Contas encaminhe cópia do presente feito às autoridades competentes para a adoção das medidas legais cabíveis.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, proponho que seja reconhecida a incompetência deste Tribunal de Contas para apreciar os apontamentos de irregularidade e a aplicação das penalidades suscitados pelo Ministério Público de Contas na alínea “i”, item 2, da peça de ingresso, relativamente ao Edital 51/2016, Processo Administrativo 6086/2016, e Edital 52/2016, Processo Administrativo 6087/2016, deflagrados pelo Município de Santo Antônio de Pádua-RJ.

No mérito, proponho que seja julgada parcialmente procedente a representação, para considerar irregulares:

- a) os Processos Administrativos 25/2017 e 26/2017, relativos à adesão do Município de Pirapetinga às Atas de Registro de Preços 51/2016 e 52/2016 do Município de Santo Antônio de Pádua-RJ, por ausência de pesquisa de preços e demonstração da vantagem econômica na operação (item II.2.1);
- b) o Processo Licitatório 23/2017, Convite 04/2017, promovido pelo Município de Pirapetinga para a contratação de 6 (seis) shows artísticos para o carnaval de 2017, uma vez comprovada a fraude à licitação (item II.2.2);
- c) a antecipação do pagamento referente ao Contrato 16/2017, firmado entre o Município de Pirapetinga e a empresa Luciana Silva Craveiro Pereira (item II.2.2);
- d) a antecipação dos pagamentos referentes aos Contratos 47/2017 e 61/2017, firmados entre o Município de Pirapetinga e as empresas M&P Ferreira Produções – EIRELI e Junior e Gustavo Produções Artísticas Ltda. ME (item II.2.4);
- e) os Convites 13/2017 e 14/2017, relativos à contratação dos serviços de sonorização, iluminação, montagem de palco e locação de cabines sanitárias para festa no Distrito de Valão Quente, tendo em vista a comprovação de fraude às licitações (item II.2.5).

Proponho que seja aplicada multa ao Sr. Enoghalliton de Abreu Arruda, Prefeito de Pirapetinga, no valor total de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) pela irregularidade acima identificada na alínea “c”, R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pela irregularidade acima

identificada na alínea “d” e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela irregularidade acima identificada na alínea “e”, todas com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Proponho que seja aplicada multa ao Sr. Márcio Rony Queiroz de Oliveira, Secretário Municipal de Cultura de Pirapetinga, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “b”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Proponho que seja aplica multa ao Sr. Igor Coelho Salles, Presidente da Comissão de Licitação Municipal, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “b”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Proponho que seja aplicada multa ao Sr. Juarez Ramos Cabreira Neto, membro titular da Comissão de Licitação Municipal, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “b”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Proponho que seja aplicada multa à Sra. Cristiana Granja da Costa Alves, membro titular da Comissão de Licitação Municipal, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) pela irregularidade acima identificada na alínea “b” e R\$ 1.000,00 (mil reais) pela irregularidade acima identificada na alínea “e”, todas com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Proponho a aplicação de multa ao Sr. Douglas da Silva Cornélio, Presidente da Comissão de Licitação Municipal, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “e”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Proponho a aplicação de multa ao Sr. Altemir Lima de Siqueira, membro titular da Comissão de Licitação Municipal, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), pela irregularidade acima identificada na alínea “e”, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Proponho seja expedida recomendação à Administração Municipal, nas pessoas dos atuais Prefeito e responsável pelo setor de licitações, para que, nas próximas contratações, procedam à instrução processual de modo a demonstrar, por meio de pesquisa de preços, a vantagem na adesão como “carona” a ata de registro de preços firmada por outro ente público.

Por fim, proponho que o Ministério Público de Contas seja cientificado do teor desta decisão, para adoção das providências que entender pertinentes, nos termos do disposto no art. 32, VI, da Lei Orgânica.

Intimadas as partes e promovidas as medidas cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do parágrafo único do art. 305 e art. 176, I, do Regimento Interno.

* * * * *