

**Processo:** 1102138

**Natureza:** REPRESENTAÇÃO

**Representantes:** Câmara Municipal de Carmo do Cajuru - Adriano Nogueira da Fonseca, Rodrigo Eustáquio Sales, Ricardo da Fonseca Nogueira, Anderson Duarte de Oliveira, Marcelo Leonardo Caetano

**Representada:** Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru

**Responsáveis:** Edson de Souza Vilela, Alessandro Eustáquio Brandão Schmitt

**Procuradores:** Aéliton Pontes Matos, OAB/MG 176.397; Arthur Rezende Vidal, OAB/MG 178.522; Camila Palhares Sanson, OAB/MG 186.253; Clarice de Almeida Teobaldo, OAB/MG 199.046; Débora Possa Pereira, OAB/MG 200.191; Heloisa Helena Teixeira Pagy, OAB/MG 177.066; Isabella Maria Goncalves Oliveira, OAB/MG 207.547; João Pedro Barbabela Penna Amorim, OAB/MG 207.388; Laryssa Maria Leão Hallak, OAB/MG 181.199; Mary Ane Anunciação Ianque, OAB/MG 102.655; Raquel Wanderley Xavier, OAB/MG 204.793; Samara Lopes, OAB/MG 192.936; Thais Viviane Ferreira, OAB/MG 193.245; Thayrine Rodrigues de Oliveira Amaya, OAB/MG 186.219; Tiago Tavares Silva, OAB/MG 165.050; Thaíssa Carvalho Torres; OAB/MG 171.529

**MPTC:** Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

**SEGUNDA CÂMARA – 19/3/2024**

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO PLANO PLURIANUAL. FALTA DE COMUNICAÇÃO DA REALIZAÇÃO DE PPP AO TCEMG. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, devendo o objeto licitado estar previsto no plano plurianual do órgão ou entidade da Administração Pública contratante.

**ACÓRDÃO**

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

- I) julgar procedente parcialmente a representação, em consonância com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, tendo em vista a ausência de previsão, no plano plurianual do Município de Carmo do Cajuru, da contratação de parceria público-privada constante na concorrência n. 1/2020, em desacordo com o disposto no art. 10, V, da Lei n. 11.079/2004;
- II) aplicar multa individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru – subscritor do edital da concorrência n. 1/2020

e ordenador de despesas – e de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Alessandro Eustáquio Brandão Schmitt, Procurador Municipal – parecerista jurídico que aprovou o edital da concorrência n. 1/2020;

- III) determinar, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente, em exercício, Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de março de 2024.

MAURI TORRES  
Presidente em exercício

LICURGO MOURÃO  
Relator

(assinado digitalmente)



## SEGUNDA CÂMARA – 19/3/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

### I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelos Srs. Adriano Nogueira da Fonseca, Rodrigo Eustáquio Sales, Ricardo da Fonseca Nogueira, Anderson Duarte de Oliveira e Marcelo Leonardo Caetano, Vereadores do Município de Carmo do Cajuru, em virtude de supostas irregularidades na concorrência n. 1/2020, instaurada com vistas à contratação de parceria público-privada, na modalidade administrativa, para a implementação, operação e manutenção de usina solar fotovoltaica, para o aprimoramento na eficiência da iluminação pública e para a implantação de infraestrutura de rede de dados na municipalidade.

O despacho que recebeu a representação foi emitido em 26/5/2021 (peça 20).

As irregularidades apontadas na exordial consistiram na ausência de previsão da parceria público-privada no plano plurianual do Município de Carmo de Cajuru para o quadriênio de 2018 a 2021 e na falta de comunicação ao TCEMG acerca da contratação, contrariando o previsto na Instrução Normativa n 6/2011 desta Corte de Contas.

Devidamente intimados, o Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru e o Sr. Vinícius Alves Camargo, Secretário Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos, prestaram esclarecimentos e encaminharam a cópia integral das fases interna e externa da concorrência pública n. 1/2020 (peças 27/44).

Em sequência à análise inicial do órgão técnico do TCEMG (peça 46), à manifestação preliminar do *Parquet* de Contas (peça 49) e à citação válida, o Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru e o Sr. Alessandro Eustáquio Brandão Schmitt, Procurador-Geral do Município de Carmo do Cajuru, apresentaram defesa, na qual refutaram a ocorrência das irregularidades apontadas e pugnaram pela improcedência da representação (peças 55/70).

O relatório conclusivo do órgão técnico do TCEMG (peça 72) e o parecer do Ministério Público de Contas (peça 74) convergiram no sentido da procedência parcial da representação, com aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório, em síntese.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

Ultimada a instrução processual, delimitam-se as irregularidades na concorrência n. 1/2020 em (i) ausência de previsão da parceria público-privada no plano plurianual (PPA) do Município de Carmo de Cajuru e em (ii) falta de comunicação ao TCEMG acerca da contratação da parceria público-privada em análise.

#### II.1. Ausência de previsão da parceria público-privada no plano plurianual do Município de Carmo do Cajuru

Os representantes questionaram a parceria público-privada prevista na concorrência n. 1/2020, instaurada pela Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru, sob o argumento de tal contratação não constar no plano plurianual então vigente, estabelecido para o quadriênio de 2018 a 2021.

Os responsáveis argumentaram que o objeto da parceria público-privada foi previsto no art. 3º, IV, da Lei Municipal n. 2617/2017 – PPA, que definiu como prioridade da Administração

Municipal a “manutenção do adequado atendimento nos demais serviços oferecidos à população”.

Aduziram que no anexo do PPA intitulado “planilha de identificação dos projetos, atividades e operações especiais” houve menção expressa às programações atinentes à iluminação pública, em estrita conformidade com o objeto da parceria público-privada.

Mencionaram o disposto no art. 5º, I, da Lei Municipal n. 2.599/2017, a qual instituiu o programa de parcerias público-privadas, *in verbis*:

Art. 5º Poderão ser objeto do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas:

I – a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infraestrutura pública; [...].

Salientaram, por fim, que

[...] a parceria público-privada impugnada envolve os serviços de rede de dados em fibra ótica, com *link* dedicado, além *wi-fi* gratuito nas praças públicas, construção de usina solar fotovoltaica para abastecimento energético dos prédios públicos e videomonitoramento das vias públicas, sendo que, notadamente, nenhum desses programas se enquadra no programa de iluminação pública e constituem despesas correntes – custeadas em dotações orçamentárias próprias – que a municipalidade já detém junto a fornecedores de internet (Teleon) e CEMIG (energia dos prédios públicos). (peça 67, p. 5)

No que tange ao tema em debate, a Lei Federal n. 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, previu, *in litteris*:

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: [...]

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado; [...]. (Grifos nossos)

O plano plurianual, com previsão expressa no art. 165, I, da Constituição da República de 1988, é uma lei do sistema orçamentário brasileiro que visa ao planejamento estratégico de longo prazo das ações estatais, com duração de quatro anos e repercussão direta na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual. Estabelece, portanto, as prioridades do governo para o próximo quadriênio, com vigência do segundo ano do mandato presidencial ao fim do primeiro ano do mandato seguinte.

Ademais, insta ressaltar que a norma constitucional do art. 167, § 1º, da CR/1988 preceituou que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

Com base nos parâmetros legais, a unidade técnica do TCEMG esclareceu que

[...] a previsão da PPP deve ser incluída no PPA antes da realização da sua licitação, bem como suas despesas devem ser compatibilizadas com as demais previsões legais também antes da concorrência, já que contratações desse porte possuem grande impacto potencial no orçamento público. (peça 72, p. 5)

Nesse esteio, a contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, devendo o objeto licitado estar previsto no plano plurianual do órgão ou entidade da Administração Pública contratante.

Transcreve-se, por oportuno, excerto da Consulta TCEMG n. 862761 (DOC de 20/9/2013), nos termos que se seguem:

As parcerias público-privadas são contratos de concessão celebrados por prazo não inferior a 5 (cinco) anos, nos termos do disposto no inciso II do § 4º do art. 2º da Lei n. 11.079/04. Constituem, portanto, conforme bem salientado pela Conselheira-Relatora, despesas de caráter continuado, cuja vigência excede dois exercícios financeiros.

Exatamente, por isso, os incisos III e V do art. 10 da Lei n. 11.079/04 dispõem que as PPPs devem ter respaldo no Plano Plurianual, devendo constituir obrigação compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de estarem previstas na Lei Orçamentária Anual. (Grifos nossos)

Compulsando os autos, atestou-se que a ação 2.070 do plano plurianual 2018-2021 do Município de Carmo do Cajuru – “qualificar, ampliar e manter o sistema de iluminação pública” – legitimou o objeto da parceria público-privada no concernente ao aprimoramento na eficiência da iluminação pública.

Entretanto, como bem observado pelo órgão técnico do TCEMG e pelo Ministério Público de Contas, a parceria público-privada abrangeu outras pretensões contratuais administrativas não contempladas no plano plurianual, como a implementação, operação e manutenção de usina solar fotovoltaica e a implantação de infraestrutura de rede de dados na municipalidade.

Nessa perspectiva, não merece prosperar a tese de defesa segundo a qual os itens do objeto licitado que não se enquadraram no programa de iluminação pública seriam despesas correntes, custeadas a partir de dotações orçamentárias próprias.

Quanto à usina fotovoltaica, o subitem 3.2.1 do edital da concorrência n. 1/2020 enunciou, *ipsis litteris*:

### **3.2.1 DA USINA SOLAR FOTOVOLTAICA**

3.2.1.1 A implantação, operação e manutenção de 1 (hum) USF de minigeração distribuída visa atender parte da demanda energética das edificações públicas do PODER CONCEDENTE, englobando toda baixa tensão e média tensão, exceto a iluminação pública do município.

[...]

3.2.1.4 A área na qual será instalada a Usina Solar Fotovoltaica deverá ser adquirida ou arrendada pela licitante vencedora, sendo que certo que todos os custos decorrentes de tais medidas deverão ser considerados na PROPOSTA COMERCIAL apresentada.

Consoante se infere do texto editalício, a usina fotovoltaica é destinada ao atendimento de “parte da demanda energética das edificações públicas”, de maneira a não ser abarcada pela ação 2.070 do plano plurianual – “qualificar, ampliar e manter o sistema de iluminação pública”.

No tocante à implantação de infraestrutura de rede de dados na municipalidade, o edital licitatório estabeleceu a regra que se segue:

3.3.1. A implantação de uma rede de fibra óptica visa viabilizar as seguintes soluções tecnológicas: (i) suprir a demanda de internet banda larga das edificações públicas do PODER CONCEDENTE e melhorar a qualidade do serviço público prestado aos munícipes nesses locais; (ii) integrar o sistema de vídeo monitoramento por câmeras inteligentes e auxiliar as forças de segurança pública; (iii) possibilitar a instalação de pontos de acesso a WI-FI público gratuito e promover a inclusão digital da população.

Da mesma forma, a disponibilização de internet banda larga nas edificações públicas, de vídeo monitoramento nas vias e de *wi-fi* gratuito nas praças não têm pertinência com o descrito na ação 2.070 do plano plurianual, referente à iluminação pública.

A infringência ao art. 10, V, da Lei n. 11.079/2004 ficou ainda mais visível a partir de apontamento da unidade técnica do TCEMG no relatório conclusivo (peça 72, p. 7), *ipsis litteris*:

[...] no primeiro ano de vigência do contrato é de R\$ 10.431.056,54, discriminado por atividade conforme as tabelas relacionadas, sendo a primeira sobre a Construção da Miniusina Solar, a segunda da Implementação de Rede de Dados e a terceira da Implementação do Sistema de Iluminação Pública.

[...] há investimentos em obras e equipamentos, tratando-se, sim, de gastos de capital.

Verificou-se, portanto, que não estavam presentes no plano plurianual vigente à época da contratação todos os objetos da parceria público-privada, em inobservância ao mandamento legal pertinente.

A celebração de parceria público-privada sem a previsão correspondente no plano plurianual do Município de Carmo do Cajuru configurou ato praticado com grave infração a norma legal.

Ultimada a instrução processual, concluiu-se que houve grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, passível de aplicação de penalidade, uma vez que se distanciou do que seria esperado de gestores públicos diligentes, caracterizando o erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro.

O Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru, autorizou a abertura da concorrência n. 1/2020, foi signatário do edital, homologou o certame, adjudicou o objeto, foi signatário do contrato de parceria público-privada e, por fim, ordenador de despesas.

No que tange ao parecerista jurídico, entende-se pela possibilidade de responsabilização do advogado nas hipóteses de erro inescusável, consoante entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança n. 24631/DF), no Tribunal de Contas da União (Acórdão n. 1427/2003) e no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Denúncias n. 1012301 e 977657; e Representação n. 1041450).

O *Parquet* de Contas, ao discorrer sobre a responsabilidade do parecerista jurídico (peça 74, p. 12-16), lembrou, *ipsis litteris*:

[...] se o parecer da assessoria não for pela aprovação da minuta, não resta outra alternativa ao administrador senão corrigir o vício apontado no parecer para ulterior submissão novamente (com os vícios apontados já corrigidos). A submissão é obrigatória e vinculante. Somente quando o parecer for no sentido da aprovação é que se poderá dar seguimento aos trâmites do certame.

Assim, verifica-se que no parecer vinculante, existe uma partilha do poder decisório, pois o ato somente se conclui caso haja emissão de um parecer favorável pela assessoria jurídica (art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93). Nos casos em que a conclusão do ato administrativo está vinculada à manifestação favorável do parecer técnico jurídico, existe um efetivo “compartilhamento do poder administrativo de decisão”. Nesse caso, o parecerista pode ser responsabilizado conjuntamente com o administrador, “pois ele é também administrador nesse caso”.

Em cotejo dos autos, atestou-se que o fato de a contratação da parceria público-privada não constar no plano plurianual então vigente, estabelecido para o quadriênio de 2018 a 2021, não foi objeto de ponderação no parecer jurídico (peça 43, p. 10-13), em que o Sr. Alessandro Eustáquio Brandão Schmitt, Procurador-Geral do Município, objetivou “assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados”.

Tratou-se de contratação de longo prazo – vinte e cinco anos –, no importe de R\$ 220.000,00 (duzentos e vinte mil reais), de sorte a exigir do parecerista uma análise jurídica mais detida e completa do instrumento convocatório.

Diante dos diálogos institucionais entre o Poder Legislativo e o Prefeito Municipal no curso do processo licitatório (peça 1, p. 160-179), em que já se questionava a violação do disposto no art. 10, V, da Lei n. 11.079/2004, os agentes públicos responsáveis tiveram mais uma oportunidade de análise e de reconhecimento da manifesta ilegalidade na pretensa contratação pública, mas mantiveram o posicionamento pelo prosseguimento do certame, ao arrepio da legislação pertinente.

Desse modo, entende-se pela procedência do apontamento de irregularidade, em consenso com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 10, V, da Lei n. 11.079/2004.

Em juízo de adequabilidade normativa, consideradas as circunstâncias específicas e relevantes do caso concreto, aplica-se multa individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru – subscritor do edital da concorrência n. 1/2020 e ordenador de despesas – e de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Alessandro Eustáquio Brandão Schmitt, Procurador Geral do Município de Carmo do Cajuru – parecerista jurídico que aprovou o edital da concorrência n. 1/2020.

## **II.2. Falta de comunicação ao TCEMG acerca da contratação da parceria público-privada**

Os representantes afirmaram que a realização de processo licitatório com vistas à contratação de parceria público-privada para a implementação, operação e manutenção de usina solar fotovoltaica, para o aprimoramento na eficiência da iluminação pública e para a implantação de infraestrutura de rede de dados na municipalidade não foi comunicada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em afronta ao disposto na Instrução Normativa n. 6/2011 desta Corte de Contas.

Os responsáveis pela concorrência n. 1/2020 ponderaram no sentido da “ausência de obrigatoriedade legal de os entes públicos comunicarem ao Tribunal de Contas a realização de parceria público-privada” (peça 67, p. 8).

A [Instrução Normativa n. 6/2011](#) dispôs sobre os “procedimentos relativos à contratação de empreendimentos de parcerias público-privadas a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nas Administrações Públicas estadual e municipais” e estabeleceu, *in litteris*:

Art. 3º A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas abrangerá, a qualquer tempo, os procedimentos relativos à contratação de empreendimentos de PPP, relacionados às seguintes etapas:

I - planejamento;

II - licitação;

III - formalização de contrato e suas alterações; e

IV - execução contratual. [...]

§ 2º. A documentação e os arquivos informatizados, relativos a cada uma das etapas definidas nos incisos de I a IV deste artigo, deverão ser mantidos acessíveis à fiscalização, organizados segundo a cronologia dos fatos, com referência explícita à identificação do empreendimento e dos responsáveis pelas ações em cada etapa. [...]

Art.16 As informações previstas nesta Instrução Normativa serão encaminhadas ao Tribunal de Contas por meio do SIAP, que será regulamentado em ato normativo próprio. (Grifos nossos)

Conforme ressaltado pelo órgão técnico do TCEMG, o SIAP ainda não havia sido disponibilizado aos jurisdicionados em virtude de questões técnicas, de maneira a não ser exigível o encaminhamento dos “documentos com as informações acerca das PPP deflagradas no Estado, o que não impede que este Tribunal atue em todas as etapas das PPP, mesmo que posteriormente à assinatura do contrato” (peça 46, p. 9/10).

Desse modo, entende-se pela improcedência do apontamento de irregularidade, em conformidade com a unidade técnica do TCEMG e com o *Parquet* de Contas.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo pela procedência parcial da representação, em consonância com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, tendo em vista a ausência de previsão, no plano plurianual do Município de Carmo do Cajuru, da contratação de parceria público-privada constante na concorrência n. 1/2020, em desacordo com o disposto no art. 10, V, da Lei n. 11.079/2004.

Consideradas as circunstâncias específicas e relevantes do caso concreto, aplico multa individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru – subscritor do edital da concorrência n. 1/2020 e ordenador de despesas – e de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Alessandro Eustáquio Brandão Schmitt, Procurador Municipal – parecerista jurídico que aprovou o edital da concorrência n. 1/2020.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

\* \* \* \* \*

bm/rp

