

**Processo:** 1148645  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia  
**Representada:** Prefeitura Municipal de Catas Altas  
**Responsáveis:** Saulo Morais de Castro (Prefeito); Uilson Rodrigues (Secretário Municipal de Serviços Urbanos, Obras e Viação); Carlos Magno de Melo (Servidor Municipal – Engenheiro Civil) e Uyara de Oliveira Soares (Servidora Municipal – Engenheira Civil e fiscal do contrato)  
**Procuradores:** Bruna Rodrigues da Fonseca, OAB/MG 210.643; Ezequiel Geraldo de Magela, OAB/MG 144.664  
**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO  
**VOTO VENCEDOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

**SEGUNDA CÂMARA – 25/6/2024**

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. INSUFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA OS QUANTITATIVOS ADOTADOS NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE. EXECUÇÃO DE ITENS EM QUANTITATIVOS SUPERIORES AO LICITADOS, SEM PRÉVIA FORMALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTAS AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÃO.

1. A deficiência no planejamento da licitação, sem a apresentação de projeto básico adequado, configura irregularidade grave, podendo causar prejuízos ao erário.
2. É vedada a participação, direta ou indireta, na licitação ou na execução de obra ou serviço, do autor do projeto básico ou executivo.
3. É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações (Súmula n.º 114 do TCEMG).
4. É irregular o pagamento de itens em quantidade superior ao licitado, sem prévia formalização de termo aditivo.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição,

diante das razões expendidas no voto do Conselheiro em exercício Telmo Passareli, em:

**I)** julgar parcialmente procedente a representação e, com fundamento nas disposições inseridas no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/2008, aplicar:

**a)** multas individuais no montante de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) aos Srs. Carlos Magno de Melo e Uilson Rodrigues, sendo:

**a1)** 3.000,00 (três mil reais), em face da realização de processo licitatório sem projeto básico e com Termo de Referência insuficiente, erro grosseiro e grave infração ao disposto no art. 7º da então vigente Lei n.º 8.666/1993; e

**a2)** R\$1.000,00 (mil reais), em razão da ofensa ao princípio da competitividade e da ausência de demonstração da vantajosidade decorrente do não parcelamento do objeto, erro grosseiro e grave infração ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, vigente à época; e

**b)** multa individual de R\$1.000,00 (mil reais) à Sra. Uyara de Oliveira Soares, em decorrência da execução de itens em quantitativos superiores ao licitados, sem a prévia formalização de termo aditivo, erro grosseiro e grave infração ao preceituado no art. 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, ora revogada;

**II)** deixar de aplicar multa ao Sr. Saulo Morais de Castro, Prefeito Municipal, com fulcro no art. 28 da LINDB, em razão das irregularidades verificadas nos itens II.1 e II.3 da fundamentação, uma vez que tais irregularidades não derivaram de ato por ele praticado;

**III)** recomendar aos atuais gestores do Município de Catas Altas que, em futuras contratações, diligenciem pela esmerada redação do instrumento convocatório e observem rigorosamente os ditames preconizados na Lei n.º 14.133/2021, especialmente no tocante à fase do planejamento, aprofundando-se nos pormenores da demanda administrativa vislumbrada e avaliando as soluções jurídicas disponíveis e mais adequadas à sua satisfação, de modo a evitar a recorrência das irregularidades evidenciadas na presente ação de controle;

**IV)** determinar a intimação das partes acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Acolhida em parte, a proposta de voto do Relator. Vencido, em parte, o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de junho de 2024.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

TELMO PASSARELI  
Prolator do voto vencedor

*(assinado digitalmente)*

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO**  
**SEGUNDA CÂMARA – 25/6/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de representação formulada pela Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal de Contas, em face da Concorrência Pública n.º 01/2022, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Catas Altas, com valor inicial estimado em R\$5.399.973,54, objetivando a:

“contratação de empresa para execução de serviços diversos de engenharia para recuperação/implementação de redes de esgoto sanitário, redes de drenagem urbana; execução e manutenção de calçamentos variados, passeios e meios-fios; fornecimento de manilhas para execução de cisternas; execução e manutenção de telhados e afins, fornecimento de materiais diversos e mão-de-obra especializada em pequenos serviços não previstos de engenharia, conforme condições previstas no edital e seus anexos.”

A representante, à peça n.º 2, informou que a empresa Construtora Pontes de Minas Ltda. se sagrou vencedora do certame, tendo sido firmado, em 11/5/2022, o Contrato n.º 067/2022, no valor de R\$5.105.836,16, com término da vigência previsto para 14/7/2023.

A coordenadoria registrou que as irregularidades foram identificadas em razão de inconsistências nos registros de medições constantes no Sistema de Informações de Serviços de Engenharia e Obras Públicas de Minas Gerais – SISOP, em comparação com os dados disponibilizados no Sistema Informatizado de Contas Municipais – Sicom atinentes aos pagamentos efetuados, motivo pelo qual foram solicitados esclarecimentos à Prefeitura.

Frisou que, após analisar os documentos encaminhados pelos responsáveis, promoveu nova intimação, visando à complementação das informações prestadas. Contudo, a engenheira civil responsável pelo contrato não indicou a adoção de medidas corretivas na resposta formulada, o que deu ensejo à esta ação de controle.

Aduziu, em suma, ser deficiente o projeto básico que instruiu a contratação, visto não apontar os locais de realização das obras de engenharia contratadas, tampouco apresentar justificativa para os quantitativos adotados na planilha orçamentária. Salientou, ainda, que não houve o adequado parcelamento, a despeito de o objeto compreender obras de diferentes naturezas, tais como “obras de pavimentação urbana, drenagem, contenção e edificações”, tendo sido identificado, no decorrer da execução contratual, o pagamento de itens em quantitativos superiores aos licitados.

Recebida (peça n.º 06) e distribuída a representação à minha relatoria (peça n.º 07), determinei o encaminhamento dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para manifestação preliminar (peça n.º 08).

O Órgão Ministerial, à peça n.º 09, presentes os requisitos necessários ao prosseguimento do feito, opinou pela citação dos responsáveis.

Regularmente citados, os responsáveis quedaram-se silentes, a teor da certidão acostada à peça n.º 21.

O *Parquet* (peça n.º 22), em face da ausência de manifestação, opinou pela procedência da representação, com aplicação de multa aos responsáveis.

É, em síntese, o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Embora devidamente citados para apresentação de evidências aptas a desconstituírem as irregularidades apontadas pela unidade técnica, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis não se manifestaram, ficando configurada a revelia, nos termos do art. 79 da Lei Complementar n.º 102/2008.

É cediço, contudo, que a revelia, nos processos de contas, “não leva à presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis”, de modo que “a avaliação da responsabilidade não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carregada”, conforme decisão prolatada no bojo da Tomada de Contas Especial n.º 1.048.985, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana.

Assim, passo a apreciar os apontamentos suscitados pela unidade técnica, cotejando-os com o lastro probatório coligido aos autos.

### 1. Insuficiência do Termo de Referência / Ausência do projeto básico

A Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal de Contas apontou a insuficiência do Termo de Referência, diante da ausência de indicação dos locais de realização das obras, bem como de justificativa para os quantitativos de serviços, em desacordo com o disposto no art. 6º, IX, da Lei n.º 8.666/1993, vigente à época. Além disso, questionou a utilização de descrições abrangentes que poderiam gerar dúvidas, tais como a redação do item 3.1, atinente à “execução e/ou manutenção de sarjetas, alas e canaletas de drenagem”, permitindo-se a interpretação de que seria possível tanto a manutenção quanto a execução desses pontos.

Em momento anterior à autuação da presente representação, ao prestar os esclarecimentos solicitados pela mencionada coordenadoria acerca da insuficiência do projeto básico, os responsáveis alegaram que “os quantitativos foram estimados considerando-se a infraestrutura urbana atual, bem como demandas de manutenções anteriores, ponderando-se a probabilidade de eventual demanda de reparo futuro” (peça n.º 3, arquivo “Resposta Ofício CAOSE n.º 6907-2023”). Afirmaram, ainda, que o Termo de Referência contendo as informações técnicas necessárias supriria a apresentação dos projetos básicos, *verbis*:

“o valor orçado para licitação foi baseado no quantitativo de serviços de infraestrutura e pequenas manutenções a serem realizados no município. Todavia, tratam-se de serviços de manutenção, muitas vezes impossíveis de quantificar e/ou definir prazos para implantação, manutenção e substituição de dispositivos, uma vez que em diversos casos a realização dos serviços são de caráter corretivo emergencial.

[...]

O porte e a imprevisibilidade dessas intervenções e obra ainda justificam a ausência de projetos executivos, uma vez que o Termo de Referência substitui perfeitamente os projetos básicos, contendo informações técnicas necessárias para execução dessas pequenas manutenções e reformas. Aliás, tais reformas podem ser conferidas nos boletins de medição mensais, que provam não terem sido realizadas nenhuma obra de porte grande”.

No que se refere às descrições vagas de itens, a fiscal do contrato alegou que, nos grupos 2, 3 e 4 do orçamento, a execução e a manutenção foram consideradas em único item orçamentário, pois utilizam os mesmos insumos, mas em quantitativos diferentes.

Após examinar as aludidas justificativas, a unidade técnica sublinhou que a contratação em tela não ocorreu sob o regime do Sistema de Registro de Preços, tendo destacado que:

“[...] apenas foram apresentados itens e quantitativos na planilha orçamentária e um Termo

de Referência que contém definições genéricas para os itens, bem como metodologias para execução. Ocorre que não consta, nos autos, os locais onde as intervenções serão realizadas, tampouco pranchas técnicas ou memórias de cálculo que possam justificar os quantitativos utilizados na planilha. Vale ressaltar que **a contratação não se deu pelo Sistema de Registro de Preços (SRP)**<sup>1</sup>, no qual estimam-se os quantitativos em função de incertezas e imprevisibilidades, mas sim pelo rito ordinário da Lei 8.666/1993. Diante disso, a Administração Municipal está vinculada ao contrato culminado pelo certame, ou seja, possui a responsabilidade de efetuar o pagamento de todos itens previstos no orçamento, desde que devidamente executados e salvo supressões, não havendo a possibilidade da contratação apenas de parte dos quantitativos, como seria em uma ata de registro de preços.

Tal situação, combinada com a ausência de precisão dos quantitativos e de previsão das intervenções no projeto básico, tende a levar a Administração a executar itens desnecessários, apenas para fins de totalização do quantitativo.”

A representante asseverou, ademais, que o Tribunal de Contas da União – TCU já se manifestou no sentido de que a deficiência do projeto básico pode ensejar a nulidade do procedimento licitatório, caracterizando irregularidade grave, passível de aplicação de multa, a teor dos Acórdãos 2819/2012 e 2158/2015, ambos do Plenário.

Por derradeiro, sobrelevou que a elaboração do procedimento licitatório se deu sem projeto básico e com Termo de Referência insuficiente, situação que teria o condão de acarretar prejuízos ao erário, visto que a escolha da modalidade concorrência, nos termos da ora revogada Lei n.º 8.666/1993, combinada com a ausência dos locais das intervenções e de memória de cálculo para quantitativos, poderia levar a Administração a executar obras desnecessárias, apenas para totalizar os quantitativos firmados no contrato.

O Órgão Ministerial, acompanhando a manifestação da representante, opinou pela procedência do apontamento, com a consequente aplicação de multa aos responsáveis.

É consabido que um planejamento minucioso é de salutar importância para o êxito da contratação, sob pena de não se conseguir atender de forma satisfatória aos anseios da Administração. De fato, é na fase preparatória da contratação que se deve aprofundar nos pormenores da demanda administrativa vislumbrada, avaliando as soluções jurídicas disponíveis e mais adequadas à sua satisfação, sendo certo que um planejamento inadequado ou deficiente em especificações compromete as fases subsequentes, ensejando contratações desvantajosas para Administração, com graves riscos de prejuízos aos cofres públicos.

*In casu*, conforme alhures relatado, a Concorrência Pública n.º 01/2022 culminou na celebração do Contrato n.º 067/2022 com a empresa Construtora Pontes de Minas Ltda., no valor inicial de R\$5.105.836,16, com término de vigência previsto para 14/7/2023.

Ao perscrutar a documentação anexada ao portal da Prefeitura, verifiquei que, por meio do 1º Aditivo, assinado em 14/3/2023, houve “acréscimo e inclusão de itens e serviços ao contrato, devido ao aumento da demanda nas obras de drenagem pluvial”, no valor de R\$485.672,91, de modo que o montante da avença passou a ser de R\$5.591.509,07, conforme disponível em: <https://www.acessoinformacao.com.br/transparencia/arquivos/download/0c95074cd3361c010b90b6f6ba36344b6cc6809a.PDF>.

Constatei, todavia, que, no dia 14/7/2023, formalizou-se um “decréscimo de 82,6% do valor atualizado do Contrato n. 067/2022, considerando o fim do prazo de execução dos serviços”, alterando-se o montante do contrato para R\$973.067,76, nos termos do 2º Aditivo, disponível em: <https://www.acessoinformacao.com.br/transparencia/arquivos/download/8480d65ec9da5e2354b05ae30f1b81eafaef8d59.pdf>.

Denota-se, pois, que inquestionavelmente houve mal dimensionamento dos serviços a serem contratados, inexistindo nos autos elementos concretos hábeis a demonstrar e quantificar de forma assertiva as necessidades administrativas, ficando nítida a falha na etapa de planejamento da contratação, em afronta ao disposto no art. 7º da então vigente Lei n.º 8.666/1993.

Com efeito, no § 2º do inciso II do susodito art. 7º, estabelecia-se, como requisito obrigatório, a confecção de orçamento detalhado em planilhas, que expressassem a composição de todos os custos unitários para execução de obras e prestação de serviços, sendo vedada a inclusão “de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo”, à luz do disposto no § 4º desse dispositivo legal.

Assim, **julgo procedente** o presente apontamento suscitado pela representante e, diante da gravidade da irregularidade *sub examine*, **aplico multas individuais, no valor de R\$3.000,00 (três mil reais)**, aos Srs. Carlos Magno de Melo, Engenheiro Civil e redator do Termo de Referência, Uilson Rodrigues, signatário do Termo de Referência e então Secretário Municipal de Serviços Urbanos, Obras e Viação, e Saulo Moraes de Castro, Prefeito, signatário do edital impugnado e autoridade responsável pela homologação do certame.

## 2.2. Exigência de apresentação de projeto básico pela contratada

A representante afirmou que, no Termo de Referência, atribuiu-se à empresa contratada a apresentação do projeto básico relativo a alguns dos itens licitados, contrariando o disposto no art. 9, I, da Lei n.º 8.666/1993, vigente à época.

Os responsáveis, à peça n.º 3, argumentaram ter havido erro material na formulação do edital, visto que não foi exigido, em nenhum momento, planejamento ou entrega de projeto básico por parte da contratada, afirmando que, por se tratar de pequenas obras e serviços de reforma e manutenção, propôs-se a utilização da experiência da mão de obra técnica da contratada na execução dos serviços, somada ao conhecimento técnico da contratante.

Ao reexaminar o apontamento à luz dos argumentos apresentados, a unidade técnica ressaltou que o edital e seus anexos regem o objeto a ser contratado, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de modo que as informações porventura previstas de maneira equivocada, e que não tenham tido a devida correção, podem gerar prejuízo à correta execução do contrato. Nessa linha intelectual, concluiu que a manifestação dos responsáveis, além de confirmar a transgressão à legislação de regência, reforçou a insuficiência do projeto básico.

O *Parquet*, no parecer conclusivo, opinou pela procedência do apontamento.

Dispunha-se, no art. 9º, I, da Lei n.º 8.666/1993, que o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica, não poderia “participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários”.

No edital impugnado, disponível no sítio eletrônico da Prefeitura (<https://portaltransparencia.catasaltas.mg.gov.br/licitacoes-exibir?id=27519>), consta, no item 4.2 do Anexo XV, a previsão de que:

### “Metodologia de Execução:

- Em caso de manutenção, identificar os problemas existentes e apontar as soluções mais viáveis para correção antes de executá-las;
- Em caso de execução, a **CONTRATADA deverá apresentar à Fiscalização projeto básico** que servirá de guia à **execução da obra**; [...]

Observa-se que o órgão promotor da licitação se refere à contratada, o que, em certa medida, coaduna-se com a alegação aventada pelos responsáveis de que teria havido erro material na formulação do edital.

Nessa contextura, compreendo que a cláusula editalícia em apreço subsume-se ao disposto no art. 6º, X, da então vigente Lei de Licitações e Contratos, no qual se definia projeto executivo como sendo “o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT”.

Ademais, impende reconhecer, por oportuno, que no § 1º do art. 7º da legislação mencionada preceituava-se que:

“**Art. 7º** As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, **à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.**” (destaquei)

Denota-se, pois, que inexistia vedação à apresentação síncrona do projeto executivo e o desenvolvimento da obra, o que, abstraído o equívoco redacional, parece ter sido o objetivo da previsão editalícia *sub examine*, razão pela qual **julgo improcedente** o apontamento.

Nada obstante, **recomendo** ao gestor que, nas futuras contratações, atente-se ao planejamento do procedimento licitatório, inclusive na confecção do edital, a fim de evitar possíveis incongruências redacionais.

### 2.3. Ausência de parcelamento do objeto

A representante registrou que foram observados, no Termo de Referência, dois grupos distintos, quais sejam: obras de edificações e obras de infraestrutura urbana, tendo sido exigida, para fins de qualificação técnica, quantitativos dos diferentes grupos, o que pode ter restringido a competitividade.

À peça n.º 3, os responsáveis esclareceram que, realmente, há grupos distintos de serviço no certame, exemplificando que os serviços de execução de sarjetas e valetas, execução de redes de esgoto, obras de contenção (muros de arrimo), pavimentação, *etc.*, foram enquadrados na categoria de “Serviços de Infraestrutura Urbana”, ao passo que serviços como pintura, telhados e janelas, apesar de não se enquadrarem como serviços de infraestrutura, foram inseridos em função da necessidade de pequenas manutenções prediais.

Alegaram que o desmembramento desses pequenos serviços não foi realizado, em atenção ao princípio da economicidade, visto que, ao final do procedimento licitatório, seria mais eficiente ter uma empresa à disposição do município para execução de toda e qualquer manutenção ou obra.

A unidade técnica, após analisar os esclarecimentos prestados, argumentou que, na planilha orçamentária, foram agregados itens de naturezas diversas, havendo serviços relacionados a obras de edificações, e, em paralelo, itens referentes a obras de infraestrutura urbana.

Diante disso, concluiu-se pelo possível prejuízo à competitividade, tendo em vista a exigência de comprovação da realização de tantos serviços distintos e, ainda, o teor da planilha

orçamentária que deixava clara a necessidade de a empresa possuir competência para a execução de itens variados.

Em face da revelia dos responsáveis, o *Parquet*, em seu parecer conclusivo, opinou pela procedência do presente apontamento.

À luz do disposto no §1º do art. 23 da Lei n.º 8.666/1993, vigente à época, deve-se, em regra, promover o parcelamento do objeto em tantas vezes quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, com o fito de ampliar a competitividade, aumentando, assim, a possibilidade de a Administração selecionar a proposta mais vantajosa.

Nesse diapasão, o Tribunal de Contas da União – TCU já se pronunciou no sentido de que a divisão do objeto deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou da Administração (*e.g.* Acórdãos n.ºs 491/2012-Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, sessão de 7/3/2012; e 3.155/2011-Plenário, Rel. Min. José Jorge, sessão de 30/11/2011).

Não é outra a exegese adotada por esta Corte de Contas, conforme se extrai do enunciado de Súmula n.º 114, *litteris*:

“É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.” [Súmula n.º 114 do TCEMG, publicada no DOC de 7/4/2014]

É notório que o parcelamento do objeto não é medida que se impõe a todo e qualquer procedimento licitatório, devendo a decisão ser tomada na etapa de planejamento da futura contratação, como resultado da análise da viabilidade de se proceder à divisão em itens ou lotes.

Decerto, há situações nas quais será mais vantajoso para a Administração licitar em conjunto produtos e serviços correlatos, pois tal opção proporcionará vantagens logísticas, reduzirá o tempo de execução do objeto e facilitará o acompanhamento pelo gestor de contrato, além de otimizar os resultados obtidos pelo contratante. A propósito, há precedente deste Tribunal de Contas que vai ao encontro desse posicionamento, exarado nos autos da Denúncia n.º 1.088.824, apreciada pela Colenda Primeira Câmara em 19/10/2021, sob minha relatoria.

Assim, o parcelamento só é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato para a Administração. Nas lições de Marçal Justen Filho:

“A adoção do fracionamento depende da presença de requisitos de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável nem, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. [...]. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento. Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos. Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas”. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 17ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 440)

E, conforme já consignei em diversas ocasiões, a escolha da melhor forma de contratação cabe ao administrador, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, desde que resguardada a isonomia entre os licitantes, a vantajosidade para a Administração e a sustentabilidade, consoante firmado nos acórdãos proferidos pela Primeira Câmara desta Corte de Contas, nos autos da Denúncia n.º 1.114.469, julgada em 24/5/2022, e da Denúncia n.º 1.077.173, apreciada na sessão de 8/6/2021, ambos de minha relatoria.

Nada obstante, repisa-se que tal escolha deve estar lastreada em estudo que justifique técnica e economicamente a adoção do modelo de contratação, não podendo haver, ademais, impacto direto na participação de possíveis interessados e, conseqüentemente, na vantajosidade ou nos custos da contratação.

Pois bem. Ao perscrutar os documentos disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura (<https://portaltransparencia.catasaltas.mg.gov.br/licitacoes-exibir?id=27519>), identifiquei que, *in casu*, apenas a Construtora Pontes de Minas Ltda. apresentou proposta, o que resultou em sua contratação, dessumindo-se que, de fato, a aglutinação de itens diversos, tais como a execução de 100 m<sup>2</sup> de pintura acrílica, conjuntamente com a execução de quantitativos mínimos de sarjetas, canaletas e alas, pode ter restringido, sensivelmente, a quantidade de licitantes interessados, com graves reflexos, portanto, na competitividade do certame.

Dessa forma, no vertente caso concreto, em face da ofensa ao princípio da competitividade e da ausência de demonstração da vantajosidade decorrente do não parcelamento do objeto, **julgo procedente** o presente apontamento de irregularidade e, por conseguinte, **aplico multas individuais, no valor de R\$1.000,00 (mil reais)**, aos Srs. Carlos Magno de Melo, Engenheiro Civil e redator do Termo de Referência; Uilson Rodrigues, Secretário Municipal de Serviços Urbanos, Obras e Viação à época e signatário do Termo de Referência; e Saulo Moraes de Castro, Prefeito, signatário do edital impugnado e autoridade responsável pela homologação da licitação.

#### **2.4. Pagamento de itens em quantitativo superior ao licitado, sem prévia formalização de termo aditivo**

Na exordial, a representante apontou que, nos boletins de medição apresentados pelo município, foram identificados itens executados em quantitativo superior ao licitado.

Os responsáveis, à peça n.º 3, argumentaram que teria havido “erro de planejamento” no que se refere aos quantitativos licitados.

Ao analisar a justificativa apresentada, a unidade técnica ressaltou que foram realizados pagamentos de despesas sem a devida formalização de termo aditivo, em afronta ao preconizado no art. 60, parágrafo único, da então vigente Lei n.º 8.666/1993, o que ratifica e torna mais evidente a deficiência do projeto básico, tendo confeccionado o seguinte quadro para ilustrar os valores e quantitativos previstos *versus* os efetivamente realizados:

Item	Valor Unitário	Quant. Previsto	Valor Previsto	Quant. Pago	Valor Pago	Valor Extra
5.1	R\$ 35,81	100	R\$ 3.581,00	160,81	R\$ 5.758,61	R\$ 2.177,61
5.2	R\$ 3,84	200	R\$ 384,00	936,99	R\$ 3.598,04	R\$ 3.214,04
5.3	R\$ 1,09	200	R\$ 218,00	5905,69	R\$ 6.437,20	R\$ 6.219,20
5.6	R\$ 2,66	180	R\$ 478,80	593,63	R\$ 1.579,06	R\$ 1.100,26

9.13	R\$ 25,83	600	R\$ 15.498,00	682,4	R\$ 17.626,39	R\$ 2.128,39
10.2	R\$ 9,49	20	R\$ 189,80	170,34	R\$ 1.616,53	R\$ 1.426,73
11.10	R\$ 215,08	200	R\$ 43.016,00	230,55	R\$ 49.586,69	R\$ 6.570,69
11.12	R\$ 112,41	200	R\$ 22.482,00	268,56	R\$ 30.188,83	R\$ 7.706,83
11.17	R\$ 16,62	500	R\$ 8.310,00	988	R\$ 16.420,56	R\$ 8.110,56
<b>Pagamento sem previsão contratual</b>						<b>R\$38.654,31</b>

O Órgão Ministerial, à peça n.º 22, pronunciou-se pela procedência deste ponto da representação, opinando pela aplicação de multa à responsável.

Da análise das informações consignadas na tabela elaborada pela unidade técnica sobressai, uma vez mais, a grave falha no planejamento da licitação ora confrontada. E, não bastasse a evidente deficiência no planejamento, verificou-se, ainda, a não realização de termo aditivo, a tempo e modo, para formalização do ajuste pretendido, em dissonância com a jurisprudência desta Corte de Contas, conforme se extrai do Enunciado de Súmula n.º 47, *ad litteram*:

“A validade da prorrogação dos contratos, convênios, acordos ou ajustes, nos limites estabelecidos em lei, dependerá de justificativa por escrito, de prévia autorização da autoridade competente e de prévia formalização mediante termo aditivo específico, excetuando-se os contratos de locação regidos por norma federal própria.” [Súmula n.º 47 do TCEMG. Redação publicada no DOC de 7/4/2014]

Consoante disposto no parágrafo único do art. 60 da ora revogada Lei n.º 8.666/1993: “É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea *a* desta Lei, feitas em regime de adiantamento”.

Assim, considerando o pagamento de itens em quantitativo superior ao licitado, sem a prévia formalização de termo aditivo, **julgo procedente** o apontamento ora analisado e, conseqüentemente, aplico multa individual, **no valor de R\$1.000,00 (mil reais)**, à Sra. Uyara de Oliveira Soares, Engenheira Civil do quadro municipal de servidores, fiscal do contrato e responsável por atestar, para fins de pagamento, a execução de itens que extrapolaram o montante pactuado em contrato.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, manifesto-me pela **procedência parcial da representação** e, com fundamento nas disposições insertas no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/2008, aplico:

- a)** multas individuais no montante de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) aos Srs. Carlos Magno de Melo, Uilson Rodrigues e Saulo Moraes de Castro, sendo: **a1)** 3.000,00 (três mil reais), em face da realização de processo licitatório sem projeto básico e com Termo de Referência insuficiente, erro grosseiro e grave infração ao disposto no art. 7º da então vigente Lei n.º 8.666/1993; e **a2)** R\$1.000,00 (mil reais), em razão da ofensa ao princípio da competitividade e da ausência de demonstração da vantajosidade decorrente do não

parcelamento do objeto, erro grosseiro e grave infração ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, vigente à época; e

**b)** multa individual de R\$1.000,00 (mil reais) à Sra. Uyara de Oliveira Soares, em decorrência da execução de itens em quantitativos superiores ao licitados, sem a prévia formalização de termo aditivo, erro grosseiro e grave infração ao preceituado no art. 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, ora revogada.

Ademais, **recomendo** aos atuais gestores do Município de Catas Altas que, em futuras contratações, diligenciem pela escorreita redação do instrumento convocatório e observem rigorosamente os ditames preconizados na Lei n.º 14.133/2021, especialmente no tocante à fase do planejamento, aprofundando-se nos pormenores da demanda administrativa vislumbrada e avaliando as soluções jurídicas disponíveis e mais adequadas à sua satisfação, de modo a evitar a recorrência das irregularidades evidenciadas na presente ação de controle.

Intimem-se as partes acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Senhor Presidente, senhor Relator,

Peço vênia para não acolher a proposta de voto no item específico, quanto à aplicação de multa ao Sr. Saulo Morais de Castro, Prefeito Municipal, em razão das irregularidades verificadas nos itens II.1 e II.3 da fundamentação.

Isso porque há de se ressaltar, que o procedimento licitatório em comento foi solicitado pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, Obras e Viação, a quem competiu o estudo e a definição do objeto, sua justificativa, a elaboração das planilhas orçamentárias, composições, cronogramas, especificações técnicas, etc.

Entendo assim, que o planejamento, tido como falho, não teve ingerência direta do Prefeito Municipal, que sequer detinha competência técnica para fazê-lo.

Conforme bem registrado pelo relator, o Termo de Referência foi redigido por Engenheiro Civil, e subscrito pelo Secretário Municipal de Serviços Urbanos, Obras e Viação à época.

Assim, atribuo a eles a responsabilidade pelas falhas verificadas, não sendo adequado, no meu entendimento, exigir do Chefe do Poder Executivo, com o volume de demandas que lhe são submetidas, que examinasse nesse nível de minúcia a regularidade do procedimento.

Pelo exposto, alinhando-me aos precedentes desta Casa, como recente decisão no bojo dos Recursos Ordinários 1098515, 1098527 e 1101613, em sessão do Tribunal Pleno de 20/03/2024, divirjo do relator neste ponto, com fulcro no art. 28 da LINDB, para deixar de aplicar multa ao Sr. Saulo Morais de Castro, uma vez que as irregularidades apuradas, a meu ver, não derivaram de ato por ele praticado.

No mais, acolho a proposta.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Eu quero rever meu voto e acompanhar o voto do Conselheiro Telmo Passareli.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Eu acolho a proposta de voto.

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO TELMO PASSARELI.  
ACOLHIDA EM PARTE, A PROPOSTA DE VOTO. VENCIDO, EM PARTE, o  
CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

sb/fg

