

**Processo:** 1104848  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Roberto Teodoro, vereador da Câmara Municipal de Muzambinho  
**Representada:** Prefeitura Municipal de Muzambinho  
**Partes:** Sérgio Arlindo Cerávolo Paoliello, Diego Augusto Pires, Marcos Donizetti de Almeida  
**MPTC:** Procurador Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

**SEGUNDA CÂMARA – 26/11/2024**

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO INSTAURADA PELA CÂMARA MUNICIPAL. OBRA PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE ROTATÓRIA E ELEVÇÃO DE GREIDE. AUSÊNCIA DE PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO DE FISCAL PARA A OBRA. INEXISTÊNCIA DE DOCUMENTOS. AUSÊNCIA DE REGISTROS RELATIVOS À EXECUÇÃO DA OBRA. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. PROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. É dever do prefeito municipal, na figura de gestor público, comprovar formalmente que os empreendimentos a serem realizados pela municipalidade atendem às demandas reais da comunidade e/ou da Administração. Cabe ao gestor demonstrar tal comprovação no decorrer do processo administrativo da obra, para que as condutas sejam direcionadas conforme o interesse público e obedeçam aos princípios da publicidade e da transparência da Administração.
2. Conforme disposto no art. 7º da Lei 8.666/93, as etapas que devem ser, em sequência, realizadas em licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços são: o projeto básico, o projeto executivo e, por fim, a execução das obras e serviços. O parágrafo segundo do referido artigo afirma que obras e serviços poderão somente ser licitados quando, entre outros motivos, houver projeto básico aprovado pela autoridade competente para exame dos interessados em participar do processo licitatório (inciso I) e existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (inciso II). A ausência, portanto, de projeto básico e/ou executivo, bem como de orçamento elaborado nos termos da Lei de Licitações, configura irregularidade passível de multa, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008.
3. O acompanhamento e a fiscalização de obra pública são obrigatórios por força do art. 67 da Lei 8.666/93. Portanto, a ausência de designação formal de fiscal para acompanhamento e fiscalização da execução de contratos de obras e serviços por parte da Administração constitui infração à norma legal específica que trata da matéria.
4. Em conformidade com os princípios da publicidade e da transparência, a Administração tem o dever de arquivar de maneira apropriada toda a documentação relacionada à execução de seus contratos. Em casos de contratos de obras e serviços, recomenda-se que sejam arquivados, ao menos, os termos de encerramento dos processos de acompanhamento relativos à execução do contrato, os comprovantes de pagamentos, o diário de obras, as plantas, o projeto básico e/ou executivo, os alvarás e toda documentação que permita o pleno exercício do controle interno e externo.

5. Constatado erro grosseiro, aplica-se multa ao agente público responsável, nos termos do art. 28 da LINDB, c/c art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, da Nota de Transcrição e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar procedente a presente Denúncia, em razão das seguintes irregularidades:
- a) ausência de estudos técnicos adequados, incluindo-se projetos básico e executivo precisos para realização da obra, conforme expresso no art. 7º da Lei 8.666/93;
  - b) falta de fiscalização da obra, por parte da Administração, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/93;
  - c) inexistência de registros relativos à execução da obra, nos arquivos da Prefeitura;
- II) aplicar multa pessoal e individual de R\$4.000,00 (quatro mil reais) ao Sr. Sérgio Arlindo Cerávolo Paoliello, ex-prefeito de Muzambinho, pelas irregularidades constantes nos itens a) e b) acima;
- III) recomendar ao atual gestor do município de Muzambinho que, em certames futuros relacionados a obras públicas:
- a) designe formalmente agente fiscalizador e efetue o registro das ocorrências relativas a obras públicas realizadas pelo município em boletins de medição e outros documentos relacionados;
  - b) zele pelos princípios da publicidade e da transparência, arquivando corretamente relatórios, projetos, diários, termos, contratos e demais documentos pertencentes às suas contratações;
- IV) determinar a intimação das partes acerca desta decisão, nos termos do art. 245, II, §2º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte;
- V) determinar, tomadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos moldes do art. 258, inciso I, do RITCEMG.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 26 de novembro de 2024.

MAURI TORRES  
Presidente

*(assinado digitalmente, nos termos do disposto  
no art. 357, § 2º do Regimento Interno)*

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO  
SEGUNDA CÂMARA – 7/11/2023**

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação autuada em 29/7/2021 a partir de relatório de conclusão dos trabalhos de Comissão de Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pela Câmara Municipal de Muzambinho para averiguar possíveis danos e irregularidades na construção da rotatória na Avenida Frei Florentino e na elevação do greide da Rua Capitão Heleodoro Mariano, com documentação inicial protocolizada pelo Sr. Roberto Teodoro, Vereador da Câmara Municipal de Muzambinho e Presidente da “CPI da Rotatória”, apresentada em 7/1/2021, por meio da qual, em suma, comunicou ao Tribunal que o ex-prefeito do Município de Muzambinho procedeu à realização de obra pública sem a realização dos devidos estudos técnicos adequados, incluindo-se projetos básico e executivo precisos para realização da obra e que a Administração não promoveu a fiscalização da obra.

Sustentou o relatório de conclusão da CPI (fls. 746 a 772 – peça nº 2), em síntese, que as obras realizadas apresentaram graves irregularidades, que houve negligência na preparação dos projetos, que alguns elementos da obra foram construídos sem documentação, que as intervenções realizadas não eram necessárias e não possuíam devida justificação, que o número de acidentes no local aumentou após a execução das obras e que, por fim, o alargamento da Rua Vereador Guerino Durante foi realizado para fins de interesse privado. Requereu, por fim, a responsabilização do prefeito municipal pelo dano causado de forma direta e indireta ao erário.

A representação foi recebida em 29/7/2021, conforme despacho do Presidente (peça nº 19).

Recebi os autos e ouvi, em seguida, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª CFOSE, que opinou pela procedência da Representação e pela citação dos responsáveis, para que se manifestassem acerca dos apontamentos realizados (peça nº 23). Registrou a ausência de estudos técnicos adequados e de fiscalização da obra e, complementarmente, salientou a ausência de registros relativos à execução das obras nos arquivos da prefeitura.

Os autos foram, então, encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios – 1ª CFM, com fulcro no art. 41, *caput* e inciso I, e art. 51, *caput* e inciso I, ambos da Resolução Delegada nº 03/2021 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, uma vez que parte das alegações da CPI tinham indícios de que se referiam a apontamentos da área jurídica.

A 1ª CFM ressaltou a ausência de questão jurídica que justificasse sua atuação e retornou os autos ao meu gabinete (peça nº 25).

O representante do Ministério Público de Contas teve vista dos autos, para manifestação preliminar, por meio do despacho contido à altura da peça nº 26, e entendeu que não caberiam apontamentos complementares. Opinou pela citação dos responsáveis (peça nº 27).

Determinei a citação do Sr. Sérgio Arlindo Cerávolo Paoliello, prefeito municipal de Muzambinho, à época, Sr. Marcos Donizetti de Almeida, secretário municipal de Administração, Sr. Diego Augusto Pires, engenheiro civil da Prefeitura de Muzambinho, tendo somente este último apresentado peça de defesa e documentos (peças nº 39 a 42).

A certidão de não manifestação do Sr. Sérgio Arlindo Cerávolo Paoliello e do Sr. Marcos Donizetti de Almeida consta à peça nº 44.

Afastando sua responsabilidade perante os apontamentos objeto desta Representação, alegou o Sr. Diego Augusto Pires, em síntese, à peça nº 39, que a ele foi solicitado unicamente a

elaboração de um estudo de alternativas para o alargamento de trecho da Rua Capitão Heleodoro Mariano, que os documentos elaborados por ele tinham como finalidade dispor diretrizes para a elaboração de projeto básico, que o ex-prefeito determinou o início das obras sem a sua autorização, que foi constringido a emitir um Atestado de Responsabilidade Técnica (ART), que não estava em exercício no momento da realização das obras. Ao final, afirmou que a responsabilidade pela elaboração e fiscalização dos projetos urbanísticos realizados deve ser atribuída ao ex-diretor do Departamento de Obras e Serviços Urbanos, Sr. Evandro José Pinto, e que o ex-prefeito municipal, Sr. Sérgio Arlindo Cerávolo Paoliello, agiu contrariamente aos princípios que regem a administração pública.

Após a juntada da defesa aduzida acima, os autos seguiram com vista à 1ª CFM, a qual, alegando não se tratar de matéria de sua competência, remeteu os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Fiscalização dos Municípios (peça nº 45), que acolheu as razões da defesa e opinou pela procedência da Representação, excluindo a responsabilidade do Sr. Diego Augusto Pires, Engenheiro Civil da Prefeitura de Muzambinho (peça nº 46).

O Ministério Público de Contas opinou pela procedência parcial da representação, com a aplicação de multas ao Sr. Sergio Arlindo Cerávolo Paoliello, Prefeito Municipal de Muzambinho à época, em face das irregularidades apontadas pela Unidade Técnica (peça nº 48).

Vieram os autos.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 – Ausência de estudos técnicos adequados, incluindo projetos básico e executivo precisos para realização da obra

A Comissão Parlamentar de Inquérito denominada “CPI da Rotatória”, mediante alegações de diversos munícipes que aduziram que a execução das obras de elevação de greide na Rua Capitão Heleodoro Mariano causaram diversos danos aos imóveis dos moradores residentes nas proximidades do local e apontaram indícios de irregularidades na realização das obras, concluiu, por meio de vistoria técnica realizada por engenheiro contratado pela Câmara Municipal de Muzambinho mediante contratação direta de serviços de perícia técnica PRC 37/2020 (Giullian Costa Aparecido – CREA MG 211.217/D), que as obras realizadas pela prefeitura em 2019 causaram consideráveis danos em ao menos cinco imóveis e que foram realizadas sem os devidos projetos e supervisões técnicas (peça nº 2 do SGAP).

Apontou o engenheiro contratado pelo município que, para a construção do muro de arrimo localizado entre a rua capitão Heleodoro e o imóvel do Sr. Márcio Ângelo Casagrande, não foram apresentados projeto e ART (fl. 728 – peça nº 2). Detalhou, ainda com base em sua visita técnica, diversos danos nos imóveis localizados nos arredores de onde ocorreram as obras. Restou por afirmar que:

O imóvel do senhor Ruben Frutuoso foi prejudicado, pois o muro construído obstrui a passagem para sua garagem, e mesmo se uma rampa fosse construída, ocuparia uma área considerável do seu terreno. Também não foi deixado no local nenhum escoamento da água pluvial do seu terreno, o que faz com que sempre infiltre água no solo, o que pode vir a prejudicar a estabilidade do seu imóvel e do imóvel ao lado (Maria da Penha). [...]

O imóvel da senhora Maria da Penha sofreu um abalo grande em sua estrutura, o que ocasionou em muitas trincas e rachaduras, comprometendo a segurança e a solidez da edificação. Tal abalo ocorreu em decorrência da obra de elevação do greide da Rua Capitão Heleodoro Mariano, que adicionou uma sobrecarga no dolo do local, que é pouco resistente, além do impacto das máquinas pesadas trabalhando. Também a entrada da sua garagem

ficou bastante comprometida, pois foi necessária a construção de uma rampa de acesso dentro do seu terreno (que foi construída pela prefeitura), o que ocupou uma parte dele;

Os lotes do senhor Silvio Gonçalves e a senhora Maria Aparecida Gonçalves não foram possíveis de serem registradas com a atestada na Rua Capitão Heleodoro Mariano, por causa do muro de arrimo, deixando assim sua testada para a rua que antes ficava aos fundos. Essa mudança diminuiu o valor de mercado dos lotes, pois imóveis na rua capitão Heleodoro mariano possuem uma valorização maior que imóveis na rua aos fundos onde ficaram as testadas dos lotes do senhor Silvio;

Os danos físicos nos imóveis da senhora Zélia Miranda (portão do hotel), e no prédio do senhor Márcio Ângelo Casagrande foram causados pela sobrecarga do aterro no solo do local, que ocasionou em um pequeno deslocamento no muro de arrimo, e o imóvel da senhora Zélia Miranda fica ao seu lado, e seu portão também foi prejudicado pelo deslocamento, e até foi substituído;

A obra de elevação do greide da Rua Capitão Heleodoro foi realizada pela empresa PAVIDEZ, e os muros de arrimo foram executados pela própria prefeitura Municipal de Muzambinho. O local possui um solo com baixa resistência, e o aterro executado gera um leve deslocamento em sua camada abaixo, o que causa recalque do solo e patologias devido ao recalque. O muro de arrimo que confronta com os lotes do senhor Silvio Gonçalves possui projeto que foi apresentado, porém para o muro de arrimo que faz a diferença de nível na Rua capitão Heleodoro, que chefa até o imóvel do senhor Márcio Ângelo Casagrande não foram apresentados projeto e ART. Também foi constatado que o local teve alguns problemas com a rede de esgoto que ficava cheia e as vezes vazava por ter algumas ligações de águas pluviais nela, e isto também causa algumas erosões no solo. Porém este problema estava resolvido no momento da vistoria, e é improvável que tenha causado danos significativos. (destacado)

As conclusões da CPI foram no sentido de que:

As obras apresentaram graves irregularidades, tais como negligência na preparação dos projetos, pois vimos uma CAU (fls. 744 e 745) com informações incompatíveis com a realidade da obra, em que consta a data do início da obra sendo no dia 04/12/2019 e com a previsão de seu fim na data 15/04/2020, mesmo o fim da obra tendo acontecido no início do segundo semestre de 2019. Além disso, o documento não possui data no local da assinatura. [...]

As obras realizadas não eram, naturalmente, necessárias, uma vez que há documentos probatórios entregues pela Polícia Civil (fls. 632-652) de que o número de acidentes era extremamente baixo, e dos que aconteceram, nenhum foi causado pela logística local. [...]

O alargamento da Rua Vereador Guerino Durante, como dito pelo Prefeito em entrevista à Rádio Atividade FM (fl. 743, vídeo 1, 0:20-1:06), foi feita para que o loteamento Recanto Verde da empresa MZB pudesse ser aprovado, ou seja, a obra com seus custos e seus prejuízos ao município foi realizada em benefício de empresa privada, além da alegação descabida de que o município fez a demolição da propriedade da família Gonçalves, pois a empresa passou o imóvel como rua, mesmo sendo obrigação da empresa loteadora entregar o loteamento exatamente como foi aprovado, e não com pendências a serem resolvidas pelo Poder Público, como dispõe o artigo 18, inciso V, da Lei nº 6.766/1979 [...] E, ainda, o artigo 10, inciso XIII, 10 da Lei nº 8.429/1992.

[...]

Foi feito um contrato entre a empresa MZB e a família Gonçalves (fls. 371-374), em que na cláusula segunda [...] é dito que há uma parceria entre a empresa e a Prefeitura de Muzambinho, embora não tenham apresentado a esta comissão, qualquer contrato ou documento que demonstre tal parceria. **O que se parece, é que foi feito um acordo verbal e informal entre a empresa e o município, em que fica impossível sabermos do**

**verdadeiro teor.** [...] O Prefeito fez um acordo com uma empresa, como se estivesse tratando de seu bem particular, se colocando no lugar de proprietário das ruas do município e as negociando fora dos trâmites legais exigidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Foi feita uma parceria com o poder público, sem qualquer tipo de documentação, tirando da população o direito do acesso aos atos administrativos, no que toca ao Princípio Constitucional da Publicidade da Administração Pública com base no artigo 37 da Constituição Federal. E o Princípio da Legalidade, desrespeitando o artigo 60, caput, parágrafo único da Leis 8.666/1993.

O senhor Prefeito agiu nessas obras, como alguém desconhecedor de limites legais, permitindo que elas fossem executadas sem o menor cuidado técnico. Além disso, agiu de forma tirânica com os moradores, tratando com descaso todas as perdas que tiveram e todos os prejuízos causados pelo Poder Público. [...]

Em vídeo (fl. 743, vídeo 2, 0:43-7:35), o Prefeito assume que deveria ser feito um viaduto no local, mas ordenou que o aterro fosse feito. Ou seja, mesmo sabendo que o aterro poderia causar sérios danos aos municípios daquela localidade, o senhor Prefeito, ao que se apurou, agiu de forma irresponsável e desleal, institucionalmente, quebrando a confiança entre administrador e administrados.

Os princípios da Administração Pública foram todos desrespeitados e ignorados, frisa-se o da legalidade, pois um dos muros foi construído sem os documentos exigidos, como projeto e ART – Anotação de Responsabilidade Técnica – e esse mesmo muro causou graves danos a uma residência que teve de ser interditada pelo Corpo de Bombeiros.

Foi alegado pelos funcionários da Prefeitura que as rachaduras teriam sido causadas pelo entupimento da rede de esgoto da Rua Capitão Heleodoro Mariano, porém essa questão foi superada com o laudo pericial que descartou a possibilidade.

Resta concluir que todos os danos causados aos municípios e ao erário municipal foram de responsabilidade do Prefeito, que não respeitou os princípios constitucionais da Administração Pública, agindo de forma leviana na prática dos atos administrativos e cometendo crime de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, por causar prejuízo ao erário de forma direta e indireta. (destacado)

Em atendimento ao Expediente da Presidência nº 0088/2021 e ao Exp. 39/SCE/2021, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª CFM, à peça nº 6, emitiu parecer técnico preliminar em análise à documentação enviada pelo representante (Ofício nº 50/2020).

Em síntese, verificou que a documentação apresentada não foi capaz de esclarecer de forma satisfatória a ordem cronológica dos acontecimentos relatados, o papel de cada um dos envolvidos e a correlação entre os fatos narrados. Tampouco conseguiu determinar qual o valor total gasto para a realização das referidas obras, quais eram as propriedades dos imóveis antes das modificações realizadas, se as transferências das propriedades foram efetuadas de acordo com as normas vigentes, se os danos causados advieram das obras realizadas e qual seria a relação existente entre a Prefeitura de Muzambinho e a empresa MZB.

Averiguou que “ficou demonstrado apenas o gasto referente à contratação da empresa Pavidez Engenharia Ltda., no valor de R\$ 45.771,32 (valor após a supressão de parte dos quantitativos contratados), ao qual deverá ser adicionado o valor gasto com os materiais empregados na obra, bem como os equipamentos e mão de obra direta da Prefeitura, que não foram apropriados”. Entendeu necessário que a gestão atual fosse oficiada para que prestasse esclarecimentos, diante da possibilidade de identificação de dano ao erário e da carência de informações.

A altura da peça nº 11, o atual prefeito do Município de Muzambinho, Sr. Paulo Sérgio Magalhães, em resposta ao Ofício nº 5549/2021 (peça nº 9), afirmou que “a atual administração

iniciou seu mandato com a referida obra totalmente concluída”, que “as informações contidas na documentação anexada correspondem ao que a administração anterior deixou arquivada” e, principalmente, que a totalidade da documentação solicitada por este Tribunal não foi encontrada nos arquivos da Prefeitura, tendo o ex-prefeito sido comunicado a respeito do ofício recebido pela Prefeitura.

A Unidade Técnica, em parecer técnico contido à peça nº 16, procedeu à análise da documentação encaminhada e verificou que, de fato, há indícios de irregularidades graves na execução das obras, como apurado pela CPI da Câmara Municipal de Muzambinho. Verificou “a existência de fatos que podem ensejar a reparação dos danos causados aos particulares por parte do Município na esfera judicial” e citou os processos 003.9600-02.2018.8.13.0441 e 0039634-74.2018.8.13.0441, ambos do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Após a distribuição da Representação, encaminhei os autos à 1ª CFOSE, para análise, nos termos dos arts. 140 e 141 da Resolução nº 12/2008 (peça nº 22).

Em relatório técnico junto à peça nº 23, a CFOSE analisou os autos da presente Representação e afirmou que:

Do ponto de vista da engenharia, entende-se que a CPI instruiu bem os procedimentos, realizou as diligências devidas, com as oitivas dos principais atores envolvidos e com a solicitação de informações e documentos técnicos que eram necessários para a elucidação dos fatos. Verifica-se que, embora a Comissão tenha dispensado os devidos esforços de modo a apurar os fatos, as irregularidades e as respectivas responsabilidades, parte do trabalho restou prejudicado pela ausência de registro das decisões e dos atos administrativos que permearam todo o processo de execução da obra.

Ao averiguar o ponto tratado neste tópico – a ausência de estudos técnicos adequados –, aduziu que não foi realizado estudo de viabilidade técnica e econômica e ambiental (EVTA), o qual tem por objetivo avaliar e selecionar as alternativas para a construção de uma obra, e que “era nessa fase que deveriam ter sido analisadas as soluções possíveis, documentando-as, bem como ter sido elaborado relatório final com descrição da obra e os critérios utilizados na escolha da solução de engenharia”.

Destacou o art. 7º, §2º da Lei 8.666/93, que coloca a existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente e orçamento detalhado em planilhas como requisito para a licitação de uma obra. Salientou os elementos essenciais de um projeto básico (art. 6º inciso IX, da Lei 8.666/93 e Orientação Técnica do IBRAOP OT IBR 001/2006) e afirmou que “para a obra em análise deveria constar, no mínimo, as especialidades/projetos de: desapropriação, levantamento topográfico, sondagens, projeto de terraplenagem, projeto estrutural (muro de arrimo) incluindo-se a fundação; projeto geométrico, projeto de drenagem, iluminação e sinalização viária”.

Ressaltou que, dentre outras, deveriam ter sido observadas, na obra em questão, as seguintes normas da ABNT investidas de força obrigatória: NBR 6484/01 – Execução de Sondagem de Simples Reconhecimento dos Solos; NBR 7250 – Identificação e Classificação de Amostras obtidas em Sondagem de Simples Reconhecimento dos Solos; NBR 6122 – Projeto e Execução de Fundações; NBR 11.682 – Estabilidade de Taludes; NBR 8036 – Programação de sondagens de simples reconhecimento dos solos para fundações.

Voltou a destacar a impossibilidade de se auferir o custo total da obra devido à ausência de documentação e da apropriação de custos por parte da Prefeitura. Em suma, afirmou que:

[...] não houve a elaboração de qualquer estudo, que incluísse o estudo do tráfego, com definição do volume de tráfego e número de acidentes, para embasar a justificativa técnica para a realização da obra. Conforme consta no relatório da CPI, em que foram solicitados

à Polícia Civil os registros das ocorrências de trânsito antes e após a obra, verifica-se que mesmo antes da execução das obras foram registrados poucos acidentes, sendo registrada uma média de 01 acidente por ano, levando-se em consideração os anos de 2017 a 2019 (págs. 662 a 691, peça 02). Logo, a alegação da Prefeitura de que as obras seriam tão somente por essa motivação (diminuição dos acidentes) não se sustenta.

Adicionalmente, verificou-se a inadequação das plantas apresentadas, as quais não caracterizam um projeto básico, muito menos projeto executivo. Os desenhos/plantas apresentados à CPI foram 03 plantas que mais se assemelham a um esboço/anteprojeto, sem identificação e assinatura dos autores e sem registro de ART vinculada (págs. 640/643, peça 02) e o projeto do muro de arrimo da Rua Ver. Guerino Durante (p. 695). Em suma, a obra foi executada com projeto básico inadequado, sem assinaturas ou identificação do responsável técnico (com exceção de um dos muros de arrimo).

[...] não foram levados em consideração os estudos de solo, não foi feita investigação da influência do aterro sobre o entorno, assim como a ocorrência de eventuais sobrecargas sobre demais estruturas já existentes na área. Essas constatações corroboram, mais uma vez, a inexistência de estudos e projetos completos e suficientes, com os elementos necessários para caracterizar a obra.

A inexistência dos elementos que deveriam compor o projeto básico ocasionou problemas de significativa magnitude, tais como:

- falta de efetividade do empreendimento/obra, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado;
- impossibilidade de aferir o custo total da obra, devido à ausência de orçamento detalhado do custo global da obra;
- ocorrências de fissuras e trincas em imóveis circunvizinhos (conforme síntese da vistoria técnica, anexa ao Relatório da CPI, págs. 798/799, peça 02), em razão da falta de estudos geotécnicos e não realização de vistoria preliminar (elementos estes de extrema relevância a serem considerados nos estudos preliminares e projeto básico). (destacado)

Concluiu, com fundamento no Acórdão TCU nº 2.546/2008, o qual afirma que “os responsáveis pela elaboração e aprovação de projeto básico inadequado e sem assinatura ou identificação do responsável técnico devem ser sancionados”, pela necessidade de se responsabilizar o gestor que aprovou projeto básico inconsistente, orçamento básico incompleto e sem assinatura, furtou-se de indicar responsável técnico e verificar a correta emissão de ART para a obra em questão.

Dessa forma, opinou pela aplicação de multa de até 100% de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (*caput* e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

Recomendou, ainda, a obtenção de parecer técnico especializado para que fosse possível definir medidas retificadoras, quanto aos problemas ocasionados nos imóveis vizinhos pelas obras de elevação da greide da rua Capitão Heleodoro Mariano. Nesse sentido, afirmou que: “Sendo constatada a relação de causa/efeito entre a obra e os problemas ocasionados nos imóveis circunvizinhos, a Prefeitura será a responsável por adotar as medidas retificadoras, o que acarretará dano ao erário municipal”.

O Ministério Público de Contas, em peça de nº 27, não realizou aditamentos e requereu a citação dos envolvidos – Sr. Sergio Arlindo Cerávolo Paoliello, Prefeito Municipal de Muzambinho; Sr. Marcos Donizetti de Almeida, Secretário Municipal de Administração e Sr. Diego Augusto

Pires, Engenheiro Civil da Prefeitura de Muzambinho – e nova manifestação da Unidade Técnica acerca das possíveis defesas apresentadas pelos intimados.

Dentre os responsáveis intimados (peças 29 a 31), apenas o Sr. Diego Augusto Pires apresentou peça de defesa e anexou documentação aos autos (peças 39 a 42). Aduziu, em suma, que a ele foi solicitado unicamente, à época da realização das obras, um estudo de alternativas para o alargamento de trecho da Rua Capitão Heleodoro Mariano, que a abertura do processo licitatório ocorreu precipitadamente e que reportou aos responsáveis a necessidade de serem realizados diversos estudos anteriores ao início das obras.

Afirmou, ainda, que:

Com base no entendimento do TCU, **ao antecipar o início da fase de execução do muro de arrimo sem que houvesse a autorização ou a certificação técnica competente, o ex-prefeito transferiu para si a inteira responsabilidade pela obra**. Isso porque os esboços e demais planilhas anexadas ao processo licitatório não se confundem com o projeto básico exigido em lei; e tampouco emitida a ART que justificaria seu uso, ante a falta de estudos complementares que validassem a alternativa proposta.

Tanto é assim que, em nítido descumprimento à Lei nº. 8.666/93, **o ex-prefeito não só determinou o início da obra sem minha a autorização – como também assinou o Termo de Recebimento Provisório e o Termo de Recebimento Definitivo –, responsabilizando-se pela aceitação da obra nas condições em que se encontravam**.

É indiscutível que o ex-prefeito não possui a competência legal e o conhecimento técnico obrigatórios para examinar a correta execução da obra; no entanto, assumiu novamente essa responsabilidade ao manifestar que a elevação de greide da Rua Capitão Heleodoro Mariano e o novo acesso à Rua Vereador Guerino Durante se deram “conforme projetos, especificações e medições realizadas”.

Contudo, não existe o mencionado “projeto” que justificaria a contratação. (grifos reproduzidos)

Em relatório de análise à defesa apresentada às peças 39 a 42 pelo Sr. Diego Augusto Pires, a 1ª CFOSE reformou, em peça de nº 46, seu entendimento quanto à responsabilização do engenheiro do Município de Muzambinho, opinando pela retirada de sua responsabilidade mediante os fatos alegados na defesa apresentada.

Ressaltou, na mesma oportunidade, que não há nos autos a documentação completa, nem da fase interna nem da fase externa dos processos relacionados às obras objeto desta Representação, e que toda a documentação arrolada se encontra desorganizada. Nesse sentido, pontuou que:

Observou-se que todos os responsáveis foram devidamente citados para apresentação de defesas, tendo a existência dos “Termos de Devolução de Ofício” para os Srs. Sérgio Antônio Cerávolo Paoliello, Prefeito Municipal e Marcos Donizetti de Almeida, Secretário Municipal de Administração, ambos da Prefeitura Municipal de Muzambinho, à época dos fatos.

Estas pessoas, acima identificadas, pelos cargos que possuíam, poderiam solucionar as dúvidas elencadas por esta Unidade Técnica, o que não ocorreu, sobrando, apenas, os esclarecimentos do servidor Sr. Diego Augusto Pires, Engenheiro Civil da Prefeitura Municipal de Muzambinho e os documentos anexados aos autos;

[...]

Mesmo o Prefeito tendo conhecimento das inconsistências do projeto da administração que não contemplava a elevação do perfil da Rua Capitão Heleodoro Mariano nem o acesso à Rua Vereador Guerino Durante, muito menos, a construção do muro de arrimo que seria necessário para a elevação do greide da referida rua, publicou a TP nº 04/2019, referente

ao Processo Licitatório nº 178/2019, em 26/04/2019, após o referido ofício OF/Eng\_org/002/2019, assim como, assinou o contrato nº 038/2019, em 20/05/2019 com a empresa PAVIDEZ ENGENHARIA LTDA, única licitante do certame, para o objeto: “Execução de Obras de Elevação de Greide da Rua Capitão Heleodoro Mariano e Novo Acesso à rua Vereador Guerino Durante”, com o valor de R\$67.961,03 (págs. 283 a 291, peça 02-SGAP).

Este contrato, em 20/09/2019 sofreu um aditivo de supressão no valor de R\$22.189,71, tendo o valor do contrato alterado para R\$45.771,32, sem, no entanto, a apresentação da justificativa para o referido aditivo, nos autos.

Consultando os documentos apresentados nos autos, verificou-se que, realmente, a planilha orçamentária elaborada e assinada pelo defendente (p. 124 e 125 da Peça 02-SGAP) continha, apenas, os “Serviços Preliminares” (placa da obra) e os relativos de “Movimento de Terra” (escavações de material de 1ª categoria, transportes de entulho e compactação mecânica); “Demolição do Pavimento e Pavimentação asfáltica” (escavação, transporte de pavimento removido e compactação); e por último os serviços de “Drenagem Superficial” (guias de meio fio), conforme o defendente já havia afirmado em suas razões da defesa.

Concluindo pela procedência deste ponto da Representação e opinando pela aplicação de multa ao ex-prefeito, afirmou que:

Percebe-se que a Prefeitura de Muzambinho contratou uma obra sem o Projeto básico para tal. O projeto apresentado na licitação não poderia servir de projeto básico, muito menos para a contratação firmada.

Este não continha todos os elementos necessários para a execução da obra pretendida. Faltavam vários elementos técnicos em seu conteúdo, como por exemplo, estudos geotécnicos prévios, sondagens de percussão e levantamento planialtimétrico do terreno, além do projeto de fundações e estrutural das contenções, para a elevação da referida rua e construção do muro de arrimo. Os desenhos/plantas apresentados não se caracterizam com projetos arquitetônicos, estes estavam foram de escala e ainda não apresentavam as características dos furos de forma individual, se assemelhando a um anteprojeto, além disso apresentavam-se sem identificação e sem assinatura do responsável pela elaboração. A planilha orçamentária apresentava-se incompleta. **Ou seja, a Administração jamais poderia licitar uma obra baseada apenas em esboços e planilha**, conforme alerta do defendente ao Prefeito Municipal, no OF/ENG\_OBR/002/2019 (peça 42-SGAP).

Verifica-se, no entanto, que o projeto desenvolvido pelo defendente, não se tratava de projeto básico para licitar o objeto contratado pela Prefeitura Municipal de Muzambinho na TP nº 04/2019, referente ao Processo Licitatório nº 178/2019 e, ainda, conforme suas razões apresentadas tratava-se apenas de anteprojeto. (grifado)

O Ministério Público de Contas, então, a altura da peça nº 48, acompanhou integralmente os apontamentos realizados pelo órgão técnico e entendeu que deve ser afastada a responsabilidade “somente com relação ao Sr. Diego Augusto Pires, mantendo-se o apontamento de irregularidade quanto ao ex-prefeito, Sr. Sérgio Arlindo Cerávolo Paoliello, que deu seguimento à contratação e realizou a obra sem os devidos cuidados, baseando-se apenas em esboços e planilha básicos, conforme alertou o defendente ao Prefeito Municipal através do ofício OF/ENG-OBR/002/2019, peça 42”.

Pois bem.

É dever do prefeito municipal, na figura de gestor público, comprovar formalmente que os empreendimentos a serem realizados pela municipalidade atendem às demandas reais da comunidade e da Administração. Cabe ao gestor demonstrar tal comprovação no decorrer do processo administrativo da obra, para que as condutas sejam direcionadas conforme o interesse público e obedeçam ao princípio da transparência da Administração.

Conforme disposto no art. 7º da Lei 8.666/93, as etapas que devem ser, em sequência, realizadas em licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços são: o projeto básico, o projeto executivo e, por fim, a execução das obras e serviços. O parágrafo segundo do mesmo artigo afirma que obras e serviços poderão somente ser licitados quando, dentre outros motivos, houver projeto básico aprovado pela autoridade competente para exame dos interessados em participar do processo licitatório (inciso I) e existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (inciso II).

No caso em comento, não foram encontrados os projetos mencionados no inciso I do §2º do art. 7º da Lei 8.666/93, entretanto, pela observação do anexo VI do edital<sup>1</sup>, depreendo que a planilha de custas foi anexada, em obediência à norma de licitações, contudo, que tal planilha não abarcou a totalidade dos serviços considerados indispensáveis para a execução das obras – conforme apontado pelo Sr. Diego Pires e pelo Sr. Evandro Pinto em ofício anexado à peça nº 42.

No caso em questão, como demonstrado nos autos, o Processo Licitatório PRC 0178/2019, Tomada de Preços 004/2019 deflagrado pela Prefeitura de Muzambinho, foi omissivo quanto à apresentação de projeto básico e de projeto executivo, tendo somente realizado, após a apresentação de esboços de projetos que não contaram com os devidos estudos preliminares, a fase de execução das obras.

A essa altura, cabe destacar o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93, o qual conceitua o que, de fato, a Lei de Licitações considera como projeto básico:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

---

<sup>1</sup> <https://www.muzambinho.mg.gov.br/arquivos/licitacoes/969e83ecd35f58266358464c35597f5a.pdf>

Verifico que o termo “projeto básico” foi mencionado em diversos itens do edital, mas que, no entanto, todas as menções se referiam ao anexo X, o qual contém o esboço simplificado elaborado pelo ex-engenheiro municipal, Sr. Diego Pires, formulado para qualificar a obra e permitir a elaboração de diretrizes para o projeto básico sequencial (p. 2 – peça nº 39). Tal documento, por si, não satisfaz os requisitos técnicos de um projeto básico, pois, além de não ter sido devidamente assinado, conforme apontado pela Unidade Técnica “para a obra em análise deveria constar, no mínimo, as especialidades/projetos de: desapropriação, levantamento topográfico, sondagens, projeto de terraplenagem, projeto estrutural (muro de arrimo) incluindo-se a fundação; projeto geométrico, projeto de drenagem, iluminação e sinalização viária” (p. 3 – peça nº 23).

Ademais, para além da leitura do edital, cabe destacar que as plantas enviadas pelo ex-prefeito municipal em resposta a ofício proveniente da CPI promovida na Câmara Municipal (fls. 610 a 612 – peça nº 2) encontram-se sem carimbo/identificação, sem aprovação e sem número de ART vinculada; ao passo que o projeto do muro de arrimo do acesso da rua Capitão Heleodoro Mariano à Rua Vereador Guerino Durante (fl. 664 – peça nº 2), embora tenha sido assinado pelo então engenheiro municipal, Sr. Diego Pires, teve o ART cancelado posteriormente por solicitação expressa do responsável cerca de cinco meses após sua emissão, sob a justificativa de que a prefeitura não atendeu às requisições de estudos complementares feitas pelo Departamento de Obras e Serviços Urbanos e procedia em uma tentativa antecipada de executar a obra. É importante destacar que foi, posteriormente, designado responsável técnico para a construção do muro de arrimo (p. 24 – peça nº 11), mas que, novamente, os projetos apresentados não levaram em consideração os devidos estudos de solo, não foi feita investigação da influência do aterro sobre o entorno, assim como a ocorrência de eventuais sobrecargas sobre demais estruturas já existentes na área.

Faz-se necessário destacar que a inexistência de elementos inerentes ao projeto básico restou por causar ocorrências de fissuras e trincas em imóveis circunvizinhos (conforme síntese da vistoria técnica, anexa ao Relatório da CPI, fls. 767/768, peça nº 02), em razão da falta de estudos geotécnicos e não realização de vistoria preliminar – elementos de extrema relevância a serem considerados nos estudos preliminares e projeto básico –, por impossibilitar a aferição do custo total da obra e, principalmente, por dirimir a efetividade das alterações feitas devido à ausência de elaboração de estudo de viabilidade adequado.

Mediante o exposto nos autos, considero inescusável a conduta do ex-prefeito de realizar certame e proceder à execução contratual sem os devidos requisitos exigidos pelas normas legais que regem a matéria, mesmo tendo o Departamento de Obras e Serviços Urbanos o notificado acerca de diversas irregularidades técnicas constantes no procedimento de execução das obras. Acompanho, portanto, os relatórios elaborados pelos órgãos técnicos e os pareceres emitidos pelo Ministério Público de Contas e considero procedente o apontamento tratado neste tópico.

Tendo em vista que manifestações exaradas em pareceres técnicos não vinculam a atuação de gestores, mas que cabe ao administrador, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos<sup>2</sup>, entendo que o ex-prefeito deliberadamente, a

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, embora não seja expressamente o caso, destaco o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União no sentido de que o gestor responde pelas suas decisões, independentemente de terem ou não sido baseadas em pareceres técnicos irregulares (Acórdãos 2806/2014, 2871/2014, 2904/2014, 341/2015 e 1001/2015, todos do Plenário). Por extensão, portanto, entendo que o administrador que age de forma manifestadamente irregular, tendo, ademais, sido alertado pelo órgão técnico responsável, deve responder integralmente pelos seus

despeito dos apontamentos realizados pelo Departamento de Engenharia e Planejamento e sem a devida apresentação de justificativa, conduziu a realização de obras em desconformidade com os procedimentos administrativos dispostos na Lei 8.666/93.

Ressalto, ainda, que não foi possível auferir o custo final das obras realizadas devido ao fato de que a Administração realizou, sem o planejamento adequado, o dispêndio de recursos municipais, além de ter executado parte da obra de forma direta e sem apropriar os custos com insumos e mão de obra.

Como responsável, aponto o Sr. Sergio Arlindo Cerávolo Paoliello, ex-prefeito Municipal de Muzambinho. Em razão da natureza das irregularidades apontadas – a ausência de elaboração, nos termos da Lei de Licitações, de projetos básico e executivo, a incompletude de planilhas orçamentárias, a execução e aprovação de obras sem os requisitos necessários e a desconsideração de pareceres técnicos emitidos pelo Departamento de Engenharia e Planejamento – que demonstram desídia na observância da legislação, tem-se, assim, por aplicável a regra do art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB, em que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Tendo em vista os atos praticados com grave infração a norma legal, voto pela procedência da Denúncia neste aspecto e pela aplicação de multa individual ao Sr. Sergio Arlindo Cerávolo Paoliello, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Destaco que, para além das infrações à norma cometidas pelo responsável, foram apontados, em detrimento das obras realizadas, diversos prejuízos aos moradores da região como apontado pela CPI instaurada na Câmara Municipal, e que deverá ser avaliado na esfera apropriada.

## **II.2 – AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DA OBRA, POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO**

A denominada “CPI da Rotatória”, instaurada pela Câmara Municipal de Muzambinho no final de 2019, apontou a falta de fiscalização nas obras de elevação do greide da Rua Capitão Heleodoro Mariano e questionou ao ex-prefeito, em Ofício nº 47/2020, quais foram os agentes designados para realizarem a fiscalização das obras (fl. 718 – peça nº 2). Sustentou que a Administração municipal foi, em diversas ocasiões, instada a evidenciar se as obras em questão foram devidamente fiscalizadas pela prefeitura, mas que esta furtou-se de prestar os devidos esclarecimentos quanto a este ponto. Afirmou, ainda, que consta, na documentação anexada, que o RRT (Registro de Responsabilidade Técnica) expedido em ocasião da execução do muro de arrimo (págs. 24/25, peça nº 11) continha informações incompatíveis com a realidade e que não foi datado ou assinado.

À peça de nº 23, o órgão técnico salientou o disposto na Lei de Licitações – Lei nº 8.666/1993 – acerca da fiscalização de contratos: “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição” (art. 67).

Apontou que o referido artigo impõe que a Administração acompanhe adequadamente a execução de seus contratos, sendo a realidade concreta de cada caso a definidora da necessidade de o município contratar ou não terceiros para a realização do acompanhamento. Salientou que a competência para a promoção da designação do fiscal de obra era do prefeito municipal à época dos fatos. Dessa forma, concluiu que “a decisão por não designar servidor da Prefeitura ou não contratar terceiro para fiscalizar a obra partiu do prefeito. A afronta ao art. 67 enseja a responsabilização do gestor omissis pelas irregularidades verificadas no contrato”.

Ainda, a 1ª CFOSE apontou a Súmula 260 do TCU, a qual afirma que:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e **fiscalização de obras e serviços de engenharia**, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas. (grifo reproduzido)

Concluiu pela procedência do ponto em apreço e considerou o ex-prefeito, Sr. Sergio Arlindo Cerávolo Paoliello, responsável por não ter designado fiscal para acompanhamento das obras de elevação do greide da Rua Capitão Heleodoro e alargamento da Rua Vereador Guerino.

O Ministério Público de Contas, em peça de nº 27, não realizou aditamentos e requereu a citação dos responsáveis e nova manifestação da Unidade Técnica acerca das possíveis defesas apresentadas pelos envolvidos.

O Sr. Sergio Arlindo Cerávolo Paoliello e o Sr. Marcos Donizetti de Almeida não se manifestaram, embora devidamente intimados (peças 29 e 30).

Quanto a este ponto, o ex-engenheiro municipal de Muzambinho apresentou peça de defesa (peça nº 39) em que afirmou ter emitido a ART por ter sido constrangido a isso e que lhe fora garantido, à época, tempo e recursos para elaboração do projeto básico, os quais não foram de fato posteriormente oferecidos a ele pela Administração municipal, a qual retomou o processo licitatório sem sua validação ou acompanhamento técnico, e que, por esse motivo, solicitou junto ao CREA o cancelamento da ART emitida por ele. Indicou ainda que após o recebimento definitivo da obra, o ex-diretor do Departamento de Obras e Serviços Urbanos, Evandro José Pinto, realizou o Registro de Responsabilidade Técnica – RRT para o “acompanhamento de execução de muro de arrimo em blocos de concreto e estrutura com colunas armadas” e que, por motivos particulares, ele (defendente) não acompanhou obra e nem se envolveu com projetos do Município de Muzambinho, justamente no interstício da execução da obra de elevação do greide da Rua Capitão Heleodoro Mariano e do muro de arrimo na Rua Vereador Guerino.

Em suma, afirmou que, ao contrário do que aduziu a 1ª CFOSE, ele não se responsabilizou pelo projeto ou pela execução do muro de arrimo porque (1) a Lei Municipal atribui a competência expressa ao diretor do Departamento de Obras e Serviços Urbanos para a elaboração de projetos e (2) não foram cumpridas as exigências técnicas requisitadas por ele em ofício – tampouco por meio de consideração preliminar ao superior departamento – e (3) o edital licitatório destaca que a fiscalização dos serviços seria de competência e responsabilidade dos fiscais designados pela prefeitura (subitem 11.1).

Em parecer à peça nº 46, o órgão técnico afirmou que:

Observou-se, também, que não foi anexado nos autos o documento de designação formal do fiscal da obra, por parte da prefeitura, apesar da diligência oferecida ao município (peça 06-SGAP) e das inúmeras tentativas de entrega das citações dos responsáveis, Sr. Marcos Donizetti de Almeida, Secretário Municipal de Administração e do Sr. Sérgio Antônio Cerávolo Paoliello, Prefeito Municipal à época.

Apontou, ainda, que, a partir do registro de responsabilidade técnica emitido pelo Sr. Evandro José Pinto, ele seria o possível responsável pela obra do muro de arrimo em blocos de concreto e estrutura com colunas armadas, tendo como endereço Rua Vereador Guerino Durante/Rua Cap. Heleodoro Mariano” (p. 02 – peça n° 41).

Entretanto, verificou que os Termos de Recebimento Provisório e Termos de Recebimento Definitivo” (p. 4 e 5 – peça n° 11) foram assinados pelo Prefeito Municipal e não por fiscal de obra ou comissão designada para tal. Restou por considerar ser impossível, com base nos autos, identificar, na prática, se a obra foi devidamente fiscalizada, tendo em vista a ausência de boletins de medição de acompanhamento da obra, que permitiriam a identificação do responsável que os assinou. Por fim, opinou pela responsabilização do ex-prefeito, o Sr. Sergio Arlindo Cerávolo Paoliello.

O Ministério Público de Contas, em peça de n° 48, acompanhou integralmente os apontamentos da Unidade Técnica e entendeu pela procedência do apontamento de irregularidade sobre a ausência de fiscalização da obra por parte da Administração, devendo ser responsabilizado o Sr. Sérgio Arlindo Cerávolo Paoliello por não ter designado fiscal para o acompanhamento das obras.

Após ater-me aos autos, verifiquei que não há elementos nos autos que demonstrem que a Prefeitura Municipal de Muzambinho, conforme disposto no item 11.1 do edital<sup>3</sup> e no item 2.1 do Contrato n° 038/2019<sup>4</sup> do Processo Licitatório PRC 0178/2019, Tomada de Preços 004/2019, procedeu à fiscalização das obras realizadas na rua Capitão Heleodoro Mariano e na rua Vereador Guerino Durante, devido à ausência de documentação comprobatória da fiscalização.

Entretanto, é possível afirmar, pelo contido nos autos, que não foi designado profissional para a realização da fiscalização, contrariando o disposto no art. 67 da Lei 8.666/93 e no item 2.1 do Contrato n° 038/2019 (fl. 273 – peça n° 2).

Destaco que a única documentação nesse sentido se encontra às fls. 65, 75, 76, 699 e 700 da peça n° 2 – a qual corresponde à planilha de medição datada de 25/03/2019 a 28/03/2019 e à boletim de medição referente ao período de 07/08/2019 a 15/08/2019, ambas assinadas pelo Sr. Evandro José Pinto, o qual não foi formalmente designado como fiscal das obras, embora tenha sido expedida RRT (fl. 744 – peça n° 2) em seu nome em data posterior à documentação mencionada. Nesse sentido, destaco o apontado pela Unidade Técnica à peça n° 46:

Em 04/12/2019 (data retirada do comprovante de pagamento fl. 26 da peça 11-SGAP) foi emitido o Registro de Responsabilidade Técnica-RRT n° 00002009046406, em nome de Evandro José Pinto, arquiteto pela Prefeitura de Muzambinho, no conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CAU/BR, para acompanhamento e execução de Muro de arrimo em blocos de concreto e estrutura com colunas armadas, para o período de 04/12/2019 a 15/04/2020.

Sem embargo, constatei que embora o Sr. Diego Pires tenha afirmado, em sua defesa (peça n° 39), que o “Termo de Recebimento Provisório” e o “Termo de Recebimento Definitivo” foram ambos assinados pelo ex-prefeito e que, por esse motivo, teria ele assumido a responsabilidade pela fiscalização da obra, ao observar os autos da CPI deflagrada pela Câmara Municipal,

<sup>3</sup> [www.muzambinho.mg.gov.br/arquivos/licitacoes/969e83ecd35f58266358464c35597f5a.pdf](http://www.muzambinho.mg.gov.br/arquivos/licitacoes/969e83ecd35f58266358464c35597f5a.pdf)

<sup>4</sup> Fls. 280 a 288 – peça n° 2.

verifiquei que há duplicidade de documentos essencialmente idênticos, mas que contêm assinaturas diversas – fl. 655 da peça n° 2 e p. 4 da peça n° 11.

Nesse sentido, considero que, conforme o Ato Administrativo n° 01/2019, à comissão de vistoria que foi encarregada do Recebimento Provisório e do Recebimento Definitivo dos serviços – composta pelo Sr. Evandro José Pinto, Diretor de Departamento de Obras e Serviços Públicos, pelo Sr. Marcos Donizetti Almeida e pela Sra. Cátia da Silva Pongo – não foi formalmente atribuída a responsabilidade pela fiscalização da obra como um todo, mas apenas pelo recebimento provisório e definitivo dos serviços relacionados à obra em questão. Ressalto, ainda, que um Termo de Recebimento Definitivo foi assinado pelo ex-prefeito de Muzambinho e pelo Diretor de Obras da Pavidez Engenharia em 18 de novembro de 2019 (p. 5 – peça n° 11), de forma independente ao Termo assinado pela comissão designada para tal em 6 de setembro de 2019 (fl. 727 – peça n° 2).

Saliento, em contrapartida, que conforme o art. 73, inciso I, alínea “a” da Lei 8.666/93 o recebimento provisório do objeto deve ser feito pelo “responsável por seu acompanhamento e fiscalização”. Ou seja, tendo a comissão recebido o objeto, poder-se-ia afirmar que coube a ela, tacitamente, a fiscalização das obras e serviços.

Com base nessa associação, seria possível considerar que a fiscalização das obras foi implicitamente atribuída à comissão e que, portanto, houve a designação de fiscal para a obra. Sem embargo, a designação formal de fiscal é medida imperiosa, conforme disposto no Acórdão 18919/2021 do TCU:

[...] o Tribunal de Contas da União, assim como os doutrinadores, possui posição solidificada que **a designação/nomeação deverá ser por ato oficial específico da Administração e devidamente publicado, assim como juntado aos autos da contratação**. É importante que seja nomeado mais de um representante para que os trabalhos possam ser divididos e, também, para que não haja lacuna no acompanhamento do contrato em razão de ausências legais do representante'.

Oportuno, a essa altura, é destacar que, pela análise dos autos, não foram anotados “em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato”, conforme dispõe o §1 do art. 67 da Lei de Licitações; tal questão será mais bem tratada no tópico II.3 deste voto.

Como a quase totalidade dos documentos referentes às obras realizadas, incluindo um posterior Termo de Recebimento Definitivo não assinado pela comissão designada para tal, foram assinados pelo ex-prefeito municipal e não por fiscal identificado ou comissão propriamente designada, entendo que o ex-gestor, não só deixou de atribuir formalmente fiscal definitivo, como responsabilizou-se pela fiscalização, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/1993.

Ao apreciar os autos, restou evidente transgressão expressa à norma, por parte do Sr. Sérgio Arlindo Cerávolo Paoliello, pela ausência de designação formal de fiscal responsável pelas obras e de registro próprio das ocorrências relacionadas com a execução do contrato, expressamente disposto no supracitado §2º do artigo da lei de licitações.

Considero, portanto, o Sr. Sérgio Paoliello, prefeito de Muzambinho à época, responsável por não designar fiscal para o acompanhamento das obras de elevação do greide da Rua Capitão Heleodoro e alargamento da Rua Vereador Guerino, bem como por não anexar os boletins de medição do acompanhamento da obra aos documentos relacionados com a execução do contrato em questão.

Concluo, portanto, pela procedência do apontamento em questão e voto pela aplicação de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. Sérgio Paoliello, com fulcro no caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n° 102/2008, por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e

patrimonial. Voto, ainda, pela expedição de recomendação ao município de Muzambinho para que, nas próximas obras realizadas, seja formalmente designado agente fiscalizador e seja efetuado o registro das ocorrências em boletins de medição e outros documentos relacionados.

### II.3 – AUSÊNCIA DE REGISTROS RELATIVOS À EXECUÇÃO DA OBRA

Ao longo da tramitação da presente Representação autuada neste Tribunal de Contas, evidenciou-se a ausência de expedição de documentação obrigatória à execução de obras públicas, em obediência aos princípios da publicidade e da transparência. Por esse motivo, a 1ª CFOSE, à peça nº 23, apontou, complementarmente, a ausência de registros relativos à execução da obra, nos arquivos da Prefeitura.

Afirmou, na mesma ocasião, que é recomendável que o gestor mantenha arquivados registros pertencentes às contratações realizadas pela Administração, mais especificamente de obras de engenharia, conforme o dispõe o Manual de Auditoria de Obras Públicas- Parte I (2018). Verificou que, na obra em comento, “não há nenhum registro, nesse sentido, que evidencie as ocorrências e comunicações que ocorreram ao longo da execução da obra. Essa ausência de registros, em partes, é resultado do não acompanhamento da obra, em que o fiscal deveria manter os registros adequados de forma a garantir a transparência dos atos e fatos relevantes ocorridos na condução do contrato/obra”.

Destacou, por fim, que a ausência de transparência do caso em questão inviabilizou o pleno exercício do controle externo tanto no âmbito do Legislativo Municipal quando da instauração da CPI, quanto deste Tribunal. Considerou o ex-prefeito responsável por não zelar pela transparência referente aos atos e fatos relacionados à execução da obra, os quais findaram por não serem contemplados em documentos arquivados na Prefeitura, impossibilitando posterior análise dos interessados.

Mediante a ausência de manifestação dos responsáveis intimados (peças 29 e 30), a Unidade Técnica ratificou, à peça nº 46, o entendimento proferido em seu parecer inicial (peça nº 23) pela irregularidade evidenciada pelo apontamento complementar, sob responsabilidade do ex-prefeito. No que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas em relatório à peça nº 48.

Pois bem.

Como apontado pelo órgão técnico à peça de nº 23, assim como são necessárias a lavratura e a anexação dos termos de encerramento dos processos de acompanhamento da execução do contrato, dos comprovantes de pagamentos, do diário de obras, das plantas, dos processos, dos alvarás e etc., é recomendável que o gestor mantenha arquivados os seguintes documentos relativos às obras realizadas pela Administração:

- Projetos, memoriais descritivos, especificações técnicas, caderno de encargos, projeto “as built”, todos devidamente assinados pelos responsáveis técnicos com os correspondentes registros de responsabilidade técnica;
- Resultados de todo o controle tecnológico, exigido nas Normas Técnicas vigentes, realizado durante a execução da obra, inclusive as fichas referentes a cada ensaio;
- Termos de Recebimento provisório e definitivo;
- Contratos e aditamentos;
- Diário de Obra (ou Livro de Ordem);
- Notificações e expedientes emitidos e recebidos;
- Controle de todas as intervenções, reformas e adaptações;

- Relatórios de inspeções periódicas e atividades previstas no Plano de Manutenção, após o recebimento da obra<sup>5</sup>.

No caso em comento, pelo contido nos autos, não foi verificado nenhum registro capaz de evidenciar os fatos que ocorreram durante a execução das obras, em desacordo com os princípios da publicidade e da transparência da Administração Pública.

Ainda nesse sentido, destaco que a ausência de documentação advém, em parte, pela falta de designação de fiscal para o monitoramento das obras, como tratado no tópico anterior. Saliento, a essa altura, o disposto no parágrafo 1º do art. 67 da Lei 8.666/93:

Art. 67 § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Considero irregular, portanto, a conduta do ex-prefeito de Muzambinho, Sr. Sérgio Paoliello, de ter, na figura de gestor público, deixado de zelar pela transparência dos atos e fatos relevantes ocorridos na condução do contrato e da obra. Entretanto, por considerar que a matéria foi abordada no ponto II.2, deixo de aplicar multa ao responsável e voto pela expedição de recomendação ao município de Muzambinho que, em certames futuros, zele pelos princípios da publicidade e transparência, arquivando corretamente relatórios, projetos, diários, termos, contratos e demais documentos pertencentes às suas contratações.

### III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, voto pela **procedência** da presente Representação, em razão das seguintes irregularidades:

- a) ausência de estudos técnicos adequados, incluindo-se projetos básico e executivo precisos para realização da obra, conforme expresso no art. 7 da Lei 8.666/93;
- b) falta de fiscalização da obra, por parte da Administração, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/93;
- c) inexistência de registros relativos à execução da obra, nos arquivos da Prefeitura.

Consequentemente, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102 de 2008, voto pela aplicação de multa pessoal e individual de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao Sergio Arlindo Cerávolo Paoliello, ex-prefeito de Muzambinho, pelas irregularidades constantes nos itens a) e b).

Por oportuno, voto pela expedição de recomendação ao atual gestor do município de Muzambinho para que, em certames futuros relacionados a obras públicas: i) designe formalmente agente fiscalizador e efetue o registro das ocorrências relativas às obras públicas realizadas pelo município em boletins de medição e outros documentos relacionados; ii) zele pelos princípios da publicidade e da transparência, arquivando corretamente relatórios, projetos, diários, termos, contratos e demais documentos pertencentes às suas contratações.

Intimem-se as partes desta decisão, nos termos do art. 166, II, §1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.

---

<sup>5</sup> Manual de Auditoria de Obras Públicas- Parte I (2018). Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual\\_de\\_Auditoria\\_de\\_Obras\\_Publicas.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual_de_Auditoria_de_Obras_Publicas.pdf)>. Acesso em: 25/7/23.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

É como voto.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Peço vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

**RETORNO DE VISTA  
NOTA DE TRANSCRIÇÃO  
SEGUNDA CÂMARA – 26/11/2024**

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação autuada em 29/07/2021, a partir de relatório de conclusão dos trabalhos de Comissão de Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pela Câmara Municipal de Muzambinho para averiguar possíveis danos e irregularidades na construção da rotatória na Avenida Frei Florentino e na elevação do greide da Rua Capitão Heleodoro Mariano, com documentação inicial protocolizada pelo Sr. Roberto Teodoro, vereador à Câmara Municipal de Muzambinho e Presidente da “CPI da Rotatória”, apresentada em 07/01/2021, por meio da qual, em suma, comunicou ao Tribunal que o ex-prefeito do Município de Muzambinho realizou obra pública sem a realização de estudos técnicos adequados, incluindo-se projetos básico e executivo precisos, e que a Administração não promoveu a fiscalização da obra.

Na sessão de 07/11/2023, o Conselheiro Wanderley Ávila, relator do processo, submeteu à apreciação do Colegiado da Segunda Câmara voto pela procedência da representação, nos termos da conclusão a seguir transcrita:

Diante de todo o exposto, voto pela **procedência** da presente Representação, em razão das seguintes irregularidades:

- a) ausência de estudos técnicos adequados, incluindo-se projetos básico e executivo precisos para realização da obra, conforme expresso no art. 7 da Lei 8.666/93;
- b) falta de fiscalização da obra, por parte da Administração, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/93;
- c) inexistência de registros relativos à execução da obra, nos arquivos da Prefeitura.

Consequentemente, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar no 102 de 2008, voto pela aplicação de multa pessoal e individual de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao Sergio Arlindo Cerávolo Paoliello, ex-prefeito de Muzambinho, pelas irregularidades constantes nos itens a) e b).

Por oportuno, voto pela expedição de recomendação ao atual gestor do município de Muzambinho para que, em certames futuros relacionados a obras públicas: i) designe formalmente agente fiscalizador e efetue o registro das ocorrências relativas às obras públicas realizadas pelo município em boletins de medição e outros documentos relacionados; ii)zele pelos princípios da publicidade e da transparência, arquivando

corretamente relatórios, projetos, diários, termos, contratos e demais documentos pertencentes às suas contratações.

Intimem-se as partes desta decisão, nos termos do art. 166, II, §1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

É como voto.

É, em síntese, o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Após detida análise da matéria e dos documentos que instruem os autos, manifesto minha concordância com o voto do Conselheiro Wanderley Ávila, pelos fundamentos por ele apresentados, tendo em vista que as irregularidades apontadas inicialmente foram comprovadas no curso processual.

Além disso, entendo que o valor da sanção pecuniária definido pelo relator está dentro dos parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade, em face da conduta do Prefeito consistente na realização de certame e na execução contratual sem os devidos requisitos exigidos pelas normas legais que regem a matéria, bem como pela ausência de designação formal de fiscal responsável pelas obras e de registro próprio das ocorrências relacionadas com a execução do contrato.

Desse modo, acompanho integralmente o voto do relator e voto pela procedência da representação, com a consequente aplicação de multa ao responsável.

## III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesto minha concordância com o voto do relator, Conselheiro Wanderley Ávila, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Em virtude do início da vigência do novo Regimento Interno deste Tribunal, Resolução n. 24/2023, em 1º/06/2024, entendo que no acórdão a ser emitido, onde houver menção aos artigos da Resolução n. 12/2008, deverão constar os dispositivos correlatos do novo Regimento Interno.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Eu acompanho o Relator e também a observação feita por Vossa Excelência de atualização das menções ao Regimento.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

ENTÃO, FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

\* \* \* \* \*