

Processo: 1092461
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Ramon Campos Cardoso
Denunciadas: Prefeitura Municipal de Itacarambi, Prefeitura Municipal de São Francisco
Partes: João Bosco Lima, Adenor Gonçalves de Sousa, Miguel Paulo Souza Filho, Nívea Maria de Oliveira, Dênio Humberto Santos, Jadel Construções Elétricas S/A, Ecel – Engenharia e Construções Ltda., Lumen Construções Elétricas Ltda.
Processos referentes: Embargos de Declaração n. 1166965; Assunto Administrativo – Multa/Apartado n. 1160322 e 1160323
Procuradores: Fábio Henrique Carvalho Oliva, OAB/MG 141.358; Vanessa Bavose de Souza, OAB/MG 111.016; Carlos Pereira de Carvalho Júnior, OAB/MG 150.401; Carolina Araújo Trade, OAB/MG 106.145; Rodolfo de Souza Monteiro, OAB/MG 150.079; Marco Antônio Landim Pereira, OAB/MG 168.659
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 5/8/2025

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. SERVIÇO DE ENGENHARIA. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES. CONLUÍO. COMBINAÇÃO DE PREÇOS. INFRAÇÃO À ORDEM ECONÔMICA. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL. PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. PROJETO BÁSICO. DEFICIÊNCIA NA ELABORAÇÃO. FASE DE EXECUÇÃO. AUSÊNCIA DE MEMORIAL DESCRITIVO. DESCUMPRIMENTO DE PRAZOS. FALHAS NAS MEDIÇÕES. PAGAMENTO ANTECIPADO. VEDAÇÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO. NEGLIGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. Não compete aos tribunais de contas o juízo acerca da prática de infração à ordem econômica, conforme definido pela Lei Federal 12.529/2011, assim como de delitos criminais previstos na Lei de Licitações.
2. A elaboração do orçamento de obra ou serviço de engenharia como se fosse uma compra de materiais, sem discriminação dos custos de mão de obra, instalação e BDI, nos preços unitários, constitui erro grosseiro que revela grave falha do controle interno e atrai responsabilidade do gestor.
3. A deficiência do projeto básico e a ausência de memorial descritivo prejudicam o controle da contratação, por se tratar de pré-requisitos fundamentais da licitação, sem os quais esta sequer pode ser deflagrada.
4. O descumprimento de prazo decorrente do despreparo de servidores públicos caracteriza erro grosseiro e negligência dos gestores que respondem por suas consequências, nos termos do art. 28 da LINBD.
5. O pagamento antecipado sem a devida contraprestação do serviço constitui conduta expressamente vedada pela Lei de Licitações e sujeita os gestores responsáveis à aplicação de multa.

6. A falta de assinatura dos responsáveis pela fiscalização e acompanhamento da execução do contrato nas medições impede comprovar que as parcelas do serviço mensurado tenham sido efetivamente executadas, caracterizando, inclusive, falhas no controle interno.
7. A deflagração de licitação sem a obtenção prévia da licença ambiental denota a falta de planejamento que resulta em prejuízo para a Administração, na medida em que gera necessidade de correções e processos administrativos desnecessários, mobiliza servidores e recursos públicos que poderiam ser destinados a atender outras necessidades da Administração, além de gerar ônus que recaem sobre o cidadão pelo desatendimento de suas demandas e pela majoração dos gastos na implementação de serviços públicos.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar parcialmente procedente a denúncia para considerar irregular o Processo Licitatório 44/2018, Tomada de Preços 03/2018, deflagrado pelo Município de Itacarambi, por:
 - i) elaboração inapropriada do orçamento por contrariedade ao disposto nos arts. 3º, 6º, inciso IX, e 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/1993;
 - ii) falta de memorial descritivo, contrariando o art. 6º, IX, “F”, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei 8.666/1993;
 - iii) descumprimento de prazo e atrasos no início e na conclusão das obras por falta de planejamento e negligência dos gestores públicos;
 - iv) ausência de assinatura dos responsáveis pela fiscalização e acompanhamento das obras nas medições, ausência de documentação relativa à 5ª medição e pagamento antecipado, contrariando o disposto na alínea “c” do inciso I do art. 65 da Lei 8.666/1993;
 - v) deflagração de procedimento licitatório sem obtenção prévia da licença ambiental;
 - vi) inabilitação irregular da licitante Construtora Siqueira Cardoso – CSC;
 - vii) afronta ao princípio da segregação de funções;
- II) aplicar multa e responsabilizar, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar 102/2008:
 - a) o Sr. Dênio Humberto Santos, então Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos, pelas irregularidades descritas nos sobreditos itens listados “i”, “ii” e “iii”, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para cada uma das irregularidades, totalizando R\$ 6.000,00 (seis mil reais);
 - b) a Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época, pelas irregularidades descritas nos sobreditos itens “iii” e “iv”, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), totalizando R\$ 4.000,00 (quatro mil reais);
 - c) o Sr. João Bosco Lima, então Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos, pela irregularidade descrita no sobredito item “iv”, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- III) recomendar ao Município de Itacarambi, nas pessoas dos atuais prefeito e responsável pelo departamento de licitações, que:

- a) adote medidas voltadas a promover a qualificação dos setores administrativos, especialmente no que diz respeito a licitações de obras e serviços de engenharia, a fim de evitar falhas de planejamento que comprometam a eficiência e eficácia das contratações;
 - b) em certames futuros, promova as diligências necessárias para sanar vícios meramente formais, assim entendidos aqueles que não comprometam a legitimidade e a substância dos atos praticados, em estrita observância ao princípio do formalismo moderado e às diretrizes da Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
 - c) sempre que possível, observe o princípio da segregação de funções, de modo a mitigar riscos à lisura dos procedimentos licitatórios e a fortalecer o controle interno na municipalidade;
 - d) adote medidas para a realização de concurso público para o provimento do cargo vago de advogado público;
- IV) cientificar o Ministério Público de Contas e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE do teor desta decisão, para que avaliem a adoção das providências pertinentes acerca da alegação de conluio constante dos autos;
- V) arquivar os autos, após intimadas as partes e promovidas as medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de agosto de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 5/8/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia apresentada por Ramon Campos Cardoso, Prefeito do Município de Itacarambi de 2013 a 2016, em face de alegadas irregularidades no Processo Licitatório 44/2018, Tomada de Preços 03/2018, promovido pela Prefeitura Municipal de Itacarambi e que teve como objeto a “execução de obras de extensão de redes de iluminação pública, distribuição e utilização de energia com aquisição de materiais e serviços no Loteamento Tancredo Neves”.

A licitação teve valor estimado pela Administração em R\$ 851.270,03 e o objeto foi adjudicado à empresa Jadel Construções Elétricas S/A, tendo o Contrato 322/2018 sido firmado pelo valor inicial de R\$ 790.201,01.

O denunciante alegou, em síntese, que teria havido direcionamento da contratação e favorecimento indevido à empresa Jadel Construções Elétricas Ltda. EPP, devido à desclassificação da empresa CSC – Construtora Siqueira Cardoso Eirele, eliminando a concorrência.

Afirmou que haveria indícios de superfaturamento, uma vez que a obra teria sido contratada por mais do dobro do valor inicialmente estimado e que as aquisições de materiais teriam sido instruídas com orçamentos fabricados para justificar o preço pago pela contratada.

Alegou, ainda, que empresas licitantes pertenceriam ao mesmo grupo e apresentariam os mesmos responsáveis técnicos.

Aduziu que existiriam pagamentos antecipados, sem o termo de medição, sem assinatura do gestor e da engenharia municipal.

A denúncia foi protocolizada em 19/02/2020, tendo o denunciante sido intimado pelo Conselheiro-Presidente a complementar a peça inicial (arquivo 2164041, peça 3).

Cumprida a diligência mediante a juntada dos documentos constantes das peças 6 e 7 (arquivos 2168326 e 2168327), a denúncia foi recebida por despacho da presidência em 23/07/2020 (arquivo 2167372, peça 5), tendo sido autuada e distribuída à relatoria do Conselheiro José Alves Viana (arquivo 2168331, peça 10).

Em análise inicial, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (arquivo 2534168, peça 14) solicitou diligência para intimação dos responsáveis, a Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita à época e subscritora do edital, o Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos, e o Sr. Adenor Gonçalves de Souza, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para que apresentassem cópia integral do procedimento licitatório, bem como dos contratos e termos aditivos decorrentes, da documentação comprobatória da despesa (notas de empenho, notas de liquidação, notas fiscais, termos de medição, relatório fotográficos), além de esclarecimentos e justificativas necessários.

A Sra. Nívea Maria de Oliveira se manifestou às peças 22 a 24 (arquivos 2551925, 2552944 e 2551129) e 32 a 57 (arquivos 2562290, 2562282, 2562291, 2562287, 2562286, 2562285, 2562284, 2564461, 2562249, 2562283, 2562292, 2562281, 2562254, 2562280, 2562250, 2562251, 2562252, 2562253, 2562293, 2562255, 2562257, 2562278, 2562256, 2562288, 2562279 e 2562289), retornando os autos à 1ª CFM que, em exame inicial (arquivo 2727181, peça 62), anotou as seguintes irregularidades: i) deficiência na pesquisa de preços; ii) ligação de parentesco entre sócios das empresas consultadas na fase interna; iii) responsáveis técnicos

comuns às empresas consultadas para orçamento; iv) falta de comprovação da qualificação dos membros da Comissão de Licitação; v) falta de experiência, conhecimento e habilidade de membro da Comissão de Licitação; vi) ausência de segregação de funções (servidores da Comissão de Licitações participaram do planejamento da contratação); vii) comprovação de capacitação técnico-profissional através de ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, conforme item 5.7.2 “b” do edital; viii) inabilitação da empresa CSC Siqueira Construtora por não apresentar ART, bem como por não reconhecer firma na Declaração de Dispensa de Visita Técnica (Anexo V); ix) reconhecimento de assinatura retroagindo a data na Declaração de Dispensa de Visita Técnica (Anexo V) apresentada pela empresa Jadel Construções; x) ausência de servidores efetivos para cargos de contador e advogado; e xi) contador contratado prestando serviço para o Município e para o IPREMI – Instituto de Previdência do Município de Itacarambi.

Por sugestão da 1ª CFM, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Obras – CFOSE e Serviços de Engenharia e à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão – CFAA.

A CFAA se manifestou à peça 64 (arquivo 3006223) e propôs diligência para solicitar ao gestor municipal esclarecimentos sobre o motivo pelo qual os cargos de contador e de advogado são cargos comissionados e não efetivos, bem como para informar quais as funções realizadas por esses profissionais no Município.

Quanto ao acúmulo das funções de contador no Município e no IPREMI, sugeriu solicitação de comprovação do vínculo efetivo ou temporário da Sra. Alessandra Bavosi, bem como encaminhamento da legislação que rege os Planos de Cargos e Salários do Município e do IPREMI.

A CFAA também levantou indício de acumulação indevida de funções públicas pela Sra. Joselita Vieira Mendes nos Municípios de São Francisco e Itacarambi e sugeriu diligência para que os respectivos gestores esclarecessem sobre a função pública exercida pela servidora, as respectivas datas de ingresso e de eventual dispensa em cada Município.

A CFOSE também propôs a realização de diligência para encaminhamento de documentação complementar à instrução processual, a fim de subsidiar a análise inicial (arquivo 3134551 peça 73).

Intimados, a Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita de Itacarambi, e o Sr. Miguel Paulo Souza Filho, Prefeito de São Francisco, não se manifestaram, conforme certidões de peça 69 (arquivo 3033401) e peça 78 (arquivo 3188997).

Diante disso, o então relator determinou nova diligência para que os gestores prestassem as informações e encaminhassem a documentação solicitada pela CFAA e CFOSE, designando-lhes prazo de 10 dias para cumprimento, sob pena de multa, nos termos do art. 85, III da Lei Complementar 102/2008 (arquivo 3248997, peça 81).

Frustrada novamente a diligência, o processo foi incluído na pauta de julgamento da sessão da Segunda Câmara de 03/10/2023, tendo sido proferido o acórdão de peça 89 (arquivo 3372520), no qual o Colegiado aplicou aos referidos gestores multa individual de R\$ 5.000,00 e determinou nova intimação para envio dos documentos e informações no prazo de 5 dias, sob pena de multa de R\$ 10.000,00.

Em cumprimento à decisão foram autuados os Processos 1160322 e 1160323, Assunto Administrativo-Multa/Apartado, conforme certidão da Coordenadoria de Protocolo e Triagem de peça 95 (arquivo 3420432).

Intimados, o Sr. Miguel Paulo Souza Filho apresentou cópia da documentação solicitada, peças

102 a 107 (arquivos 3453518, 3453540, 3453539, 3453541, 3453517 e 3453516), e a Sra. Nívea Maria de Oliveira apresentou manifestação e documentos às peças 115 a 137 (arquivos 3541085, 3541075, 3541046, 3541047, 3541048, 3541049, 3541050, 3541051, 3541072, 3541078, 3541087, 3541086, 3541874, 3541084, 3541083, 3541082, 3541081, 3541080, 3541079, 3541076, 3541077, 3541074 e 3541073).

Em 03/04/2024, o processo foi redistribuído à minha relatoria (arquivo 3571887, peça 144).

A CFOSE elaborou os relatórios técnicos de peças 147 e 148 (arquivos 3720209 e 3889581).

Em seguida, o Ministério Público de Contas se manifestou previamente sem aditar a denúncia, requerendo apenas a citação dos responsáveis, Nívea Maria de Oliveira, Prefeita municipal de Itacarambi; João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época; Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época; bem como dos representantes legais das sociedades empresárias Jadel Construções Elétricas S.A., Ecel Engenharia e Construções LTDA e Lumen Construções Elétricas LTDA EPP (arquivo 3913207 peça 150).

A citação foi determinada por despacho exarado à peça 151 (arquivo 3915058).

Frustrada a tentativa de citação da empresa Ecel Engenharia e Construções Ltda., conforme certidão de peça 161 (arquivo 3957259), foi realizada a citação por edital, cujo comprovante de publicação foi juntado à peça 162 (arquivo 3972842).

A Sra. Nívea Maria de Oliveira e os Srs. João Bosco Lima, Adenor Gonçalves de Souza e Dênio Humberto Santos ofereceram defesa com documentos às peças 166-174 (arquivos 4019526, 4019527, 4019528, 4019535, 4019530, 4019531, 4019532, 4019534 e 4019529).

A empresa Jadel Construções Elétricas S.A. apresentou manifestação à peça 163 (arquivo 3976890), requerendo a dilação do prazo para apresentação de defesa, o que foi indeferido por despacho acostado à peça 177 (arquivo 4047701).

O exame das defesas foi realizado pela CFOSE à peça 181 (arquivo 4116468), seguido do parecer conclusivo do Ministério Público de Contas acostado à peça 183 (arquivo 4166845).

Em 17/06/2025, vieram-me os autos conclusos.

Em 11/07/2025, recebi em meu gabinete o documento 9001140400/2025, por meio do qual a Sra. Nívea Maria de Oliveira, ex-Prefeita Municipal de Itacarambi, apresenta esclarecimentos adicionais acerca dos fatos denunciados, bem como documentação complementar.

Em homenagem ao princípio da busca pela verdade material, determinei a juntada do documento (peça 185, cód. arquivo 4200876), vindo-me os autos novamente conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, os autos tratam, essencialmente, de alegadas irregularidades relativas ao Processo Licitatório 44/2018, Tomada de Preços 03/2018, promovido pela Prefeitura Municipal de Itacarambi com vistas à “execução de obras de extensão de redes de iluminação pública, distribuição e utilização de energia com aquisição de materiais e serviços no Loteamento Tancredo Neves”.

Antes de proceder ao exame de cada qual dos apontamentos, no entanto, entendo proveitoso esclarecer que, em que pese a presente denúncia ter sido recebida pelo Conselheiro-Presidente em 23/07/2020 (peça 5, cód. arquivo 2167372), ainda não houve o esgotamento do prazo prescricional, haja vista as causas suspensivas registradas às peças 15, 65, 75, 81 e 89.

Feita esta ponderação, procedo ao exame meritório propriamente dito.

1. Alegação de conluio – vínculo entre empresas – combinação na pesquisa de preços

O denunciante afirmou que as empresas consultadas na fase interna do certame, Jadel Construções Elétricas S/A, Lumen Construções Elétricas Ltda. e Ecel Engenharia e Construções Ltda., teriam combinado preços, no intuito de majorar o valor do orçamento. Como indício, alegou haver relação de parentesco entre seus profissionais e sócios e levantou dúvida sobre a rapidez com que atenderam à solicitação de orçamento.

Aduziu que a empresa Eletropar – Eletificações Pereira e Silva Ltda., também consultada na fase interna, teria encoberto o conluio, “ajustando” sua cotação para se aproximar dos valores totais apresentados pelas citadas empresas.

E afirmou que, das quatro licitantes envolvidas no alegado conluio, apenas a empresa Jadel Construções Elétricas S/A teria participado da disputa.

No relatório técnico de peça 62, a 1ª CFM, constatou a existência de indícios de parentesco entre os sócios, devido à coincidência de sobrenomes, além do vínculo entre os responsáveis técnico das citadas empresas.

A Sr. Teresinha Astrid Oliveira Matos, Presidente da Jadel Construções Elétricas S/A, teria vínculo de parentesco com o Sr. Max Henry O. Matos, Diretor da Ecel Engenharia e Ltda., que é também o responsável técnico de ambas empresas.

Já a Sra. Luiza Lisbela de Carvalho Rocha, sócia da Jadel, teria parentesco com Valéria Aparecida Rocha, sócia da Ecel Engenharia. Além disso, o Sr. Alexandre Oliveira dos Anjos, responsável técnico da Jadel Construções e seu representante na licitação, também é responsável técnico da Lumen Construções Elétricas Ltda.

Posteriormente, em análise à documentação encaminhada pelos denunciados (peça 148), a CFOSE registrou que, de acordo com o depoimento pessoal acostado à peça 38 (f. 32), o Sr. Max Henry Oliveira Matos, Diretor da Ecel Engenharia Ltda., é filho da Sra. Terezinha Astrid Oliveira Matos, Presidente da empresa Jadel Construções Elétricas S/A.

A CFOSE também confirmou que o Sr. Alexandre Oliveira dos Anjos, além de representar a empresa Jadel Construções Elétricas S/A na licitação, também é responsável técnico da Jadel e da Lumen, conforme “Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica” do CREA-MG, constante da peça 2 (f. 189).

Além da documentação que instrui os autos, a unidade técnica apurou, por iniciativa própria, a existência de outros indícios de vinculação entre as empresas: (1) as empresas Jadel Construções Elétrica S/A e Ecel Engenharia Ltda possuem telefone em comum – (38) 3082-3774; (2) a Sra. Valéria Aparecida Rocha, que possui vínculo societário na empresa Ecel Engenharia, possui também vínculo empregatício com a Jadel Construções; (3) a Sra. Luiza Lisbela de Carvalho Rocha, Diretora Financeira da Jadel Construções Elétrica S/A, é mãe da Sra. Valéria Aparecida Rocha, Sócia da Ecel Engenharia e Construções Ltda, confirmando a suspeita do denunciante sobre possível parentesco entre as duas; (4) o Sr. Max e a Sra. Valéria, ambos da Ecel, e a Sra. Teresinha, da Jadel, são todos conjuntamente sócios de uma outra entidade empresarial, a Proinel Projetos e Instalações Elétricas S/A (CPNJ 23.388.838/0001-08); (5) detectou-se a existência de relação trabalhista do Sr. Alexandre Oliveira dos Anjos com a Ecel (de forma que o Sr. Alexandre possui conexão direta com três das quatro empresas que compuseram o preço referência da Administração); (6) por fim, detectou-se diversas ocorrências de pessoas que já foram empregados na Jadel e na Ecel, na Jadel e na Lumen e na

Ecel e na Lumen, algumas tendo trabalhado em todas as três, o que, apesar de não ser irregular, por si só, serve como mais um indicativo da conexão entre os três grupos empresariais.

Nas pesquisas empreendidas junto a RAIS, CAPMG, FISCAP e Receita Federal, a CFOSE não identificou a existência de qualquer relação entre as referidas empresas e os membros da comissão de licitações. Também não identificou indício de vínculo dessas pessoas com a empresa Eletropar – Eletrificações Pereira e Silva Ltda. ME (também consultada na fase interna).

Concluiu a unidade técnica ser inquestionável o vínculo entre a Jadel, a Ecel e a Lumen, o que constitui infração à ordem econômica por formação de cartel, prevista no art. 36, § 3º, da Lei Federal 12.529/2011, Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, tendo em vista que as três empresas compuseram 75% da média do preço de referência da Administração, e que a empresa Jadel Construções Elétrica S/A foi participante única da licitação, após a desclassificação da empresa CSC Construtora Siqueira Cardoso, considerada irregular pela 1ª CFM na análise de peça 62.

A unidade técnica também considerou que a conduta das referidas empresas caracterizou a incidência nas infrações penais previstas nos arts. 337-F e 337-L do Código Penal, introduzidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Federal 14.133/2021.

Embora regularmente citadas, as empresas Ecel e Lumen não apresentaram defesa sobre o apontamento. A Jadel Construções Elétricas S/A requereu dilação do prazo à peça 163, o que foi indeferido em despacho proferido à peça 177.

Os agentes públicos, conquanto não tenham sido responsabilizados por essa irregularidade, informaram, à peça 166, ter sido instaurada sindicância pela Administração Municipal, na qual se constatou que os valores empregados na pesquisa de preços estariam compatíveis com a média do mercado na época, descartando o superfaturamento.

No reexame (peça 181), a CFOSE descartou a informação apresentada na defesa de peça 166, por se tratar de documentação que já havia sido trazida aos autos durante a instrução processual (peça 38), examinada, portanto, anteriormente.

Depreende-se dos fatos trazidos ao exame deste Tribunal que a conduta das empresas Jadel, Ecel e Lumen é capitulada como infração da ordem econômica, nos termos da Lei Federal 12.529/2011, Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

- I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
- II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;
- III - aumentar arbitrariamente os lucros; e
- IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

[...]

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

- I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:

[...]

- d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;

O conluio entre licitantes para frustrar a competitividade é prática conhecida deste Tribunal, que sempre identificou a combinação para majorar preços e buscar o favorecimento dos participantes do certame, normalmente praticados por empresas de um mesmo grupo. No presente caso, no entanto, a alegada fraude vem à tona na fase interna, sem participação de todo o grupo na fase externa da licitação.

A conduta das empresas Jadel Construções Elétricas S/A, Lumen Construções Elétricas Ltda. e Ecel Engenharia e Construções Ltda. caracteriza inquestionável indício de conluio, especialmente diante da constatação de que 75% da média dos preços constantes do orçamento estimado foi formada com as informações prestadas por essas três empresas. Agrava ainda mais o fato de que a Jadel Construções Elétricas S/A sagrou-se vencedora por ser a única remanescente no certame, após a desclassificação da CSC Construtora Siqueira Cardoso.

Não obstante, no que diz respeito à irregularidade ora capitulada, infração da ordem econômica, ainda que seja caracterizada por conduta reprovável e indiscutível, entendo que a persecução sancionatória quanto à matéria foge à competência deste Tribunal.

As condutas definidas no art. 36 da Lei Federal 12.529/2011 sujeitam os praticantes a penas pecuniárias previstas nos artigos 37 e seguintes, além de outras obrigações de fazer e proibições, entre as quais destaco:

Art. 38. Sem prejuízo das penas cominadas no art. 37 desta Lei, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público geral, poderão ser impostas as seguintes penas, isolada ou cumulativamente:

[...]

II - a proibição de contratar com instituições financeiras oficiais e participar de licitação tendo por objeto aquisições, alienações, realização de obras e serviços, concessão de serviços públicos, na administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, bem como em entidades da administração indireta, por prazo não inferior a 5 (cinco) anos;

No entanto, esses dispositivos não se destinam ao controle externo exercido pelas Cortes de Contas, e sim pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, por meio do Tribunal Administrativo de Defesa da Economia, previsto no art. 6º do mencionado diploma.

Quanto às infrações penais previstas nos arts. 337-F e 337-L do Código Penal, introduzidos pela Lei Federal 14.133/2021, indicadas no relatório técnico, necessário observar que a apuração da prática de conduta criminosa também não integra o rol de atribuições deste Tribunal, ao qual compete noticiar o fato ao titular da ação penal, no caso o Ministério Público Estadual, para adote as providências no âmbito de sua competência.

Em que pese a incompetência para apreciar e julgar as matérias mencionadas, os atos praticados pelas mencionadas empresas têm repercussão sobre o procedimento licitatório sob exame, inserindo-se na atribuição prevista no inciso XIV do art. 76 da Constituição Estadual, o que será apreciado nos tópicos seguintes.

Diante do exposto, julgo prejudicado o apontamento em face da incompetência do Tribunal de Contas para análise de matéria relativa à infração da ordem econômica e prática de crime previsto na Lei de Licitações.

Contudo, há de ser cientificado o *Parquet* de Contas do teor desta decisão, para que, a seu juízo, avalie o cabimento de provocar o Ministério Público Estadual para adoção das providências pertinentes, com fulcro no inciso VI do art. 32 da Lei Orgânica. Também o CADE há de ser cientificado para adoção das medidas que julgar cabíveis.

2. Das alegadas variações excessivas dos preços unitários nas cotações

O denunciante afirmou ter comparado 5 (cinco) itens da planilha de preços com outra contratação realizada com a mesma empresa em 2016 (Contrato 143/2016), identificando elevada variação nos preços unitários entre aquele contrato e os valores contratados na Tomada de Preços 03/2018. Diante disso, levantou suspeita de superfaturamento.

Posteriormente, em aditamento à denúncia, peça 6, apresentou comparação dos preços contratados por meio do certame em tela com preços contratados em licitação semelhante realizada pelo Município de Lagoa Santa e com cotações realizadas em lojas de materiais elétricos, as quais indicariam elevado sobrepreço nos itens contratados pelo Município de Itacarambi.

Nos exames iniciais (peças 79 e 148), a CFOSE considerou parcialmente procedente o apontamento, uma vez que, embora não tenha confirmado a ocorrência de superfaturamento ou jogo de planilha, constatou que, na elaboração do orçamento estimado, foi utilizada técnica inadequada, na qual os custos unitários incluíam todos os custos associados ao serviço, sem a discriminação de custos indiretos, como BDI, e sem qualquer elaboração de composições unitárias. Concluiu que esse fator levou à apresentação de propostas que, embora tivessem valor global condizentes, possuíam variações expressivas nos custos unitários, uma vez que não havia especificação de quais custos compunham cada preço unitário da planilha.

A unidade técnica esclareceu que o orçamento foi elaborado somente com itens avulsos, como cabos, conectores, postes etc., mas que cada um destes itens continha custos de instalação e mão de obra embutidos, porém sem qualquer estratificação ou especificação, inferindo que a Administração orçou o serviço de extensão de parque de iluminação pública com todos os custos do serviço diluídos nos itens referentes aos materiais.

Essa prática foi considerada prejudicial ao controle e contrária ao disposto nos arts. 3º, 6º, inciso IX, e 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, imputando a responsabilidade pela irregularidade ao Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.

Na defesa conjunta apresentada, os responsáveis informaram que a Sindicância Administrativa 01/2020, realizada pela Administração Municipal, teria constatado a conformidade da pesquisa de preços por serem os valores compatíveis com a média de preços do mercado à época, concluindo não ter ocorrido superfaturamento ou irregularidade.

Também argumentaram, com suporte em jurisprudência do TCU (Acórdão 1214/2013 – Plenário), que diferenças em valores referência de orçamentos não configurariam indício de fraude.

A defesa destacou, ainda, que, segundo apurado pela sindicância, por inexperiência do servidor responsável pela pesquisa de preço, teria sido realizada apenas cotação dos materiais necessários. Como a licitação não tratava unicamente da aquisição de materiais, mas incluía a implementação da rede elétrica, os custos dos serviços da implantação não teriam sido detalhados, sendo diluídos nos preços dos materiais. Sustentou, contudo, que não haveria sobrepreço ou superfaturamento e, desse modo, não caberia a responsabilização do agente.

A defesa ainda afirmou que os agentes municipais teriam se acautelado na contratação de prestadores de serviços para elaboração do projeto básico, incluindo a planilha orçamentária com as composições de custos unitários, o memorial descritivo, o georreferenciamento e a realização do procedimento para licença ambiental da obra, tendo sido determinada a elaboração dos elementos mínimos de planejamento requeridos na contratação.

Concluiu, diante disso, que os agentes públicos não poderiam ser responsabilizados por eventuais falhas técnicas cometidas pelos prestadores de serviços.

No reexame, a CFOSE ressaltou que, embora a variação de preços pudesse indicar a ocorrência de jogo de planilha, a desorganização dos documentos de medição e a falta da 5ª medição ensejaram a solicitação de informações e documentação complementar (peça 73). Tal diligência, contudo, que não veio a ser cumprida.

Reiterou que a elaboração da planilha orçamentária composta apenas com os preços unitários dos materiais, incluindo indiscriminadamente todos os custos do serviço, feriu os princípios da transparência e da competitividade, além de prejudicar o controle e a própria elaboração de propostas, na medida em que os licitantes tiveram que distribuir os custos do serviço não listados nos preços dos materiais.

A unidade técnica destacou, ainda, a ausência do BDI, parcela que inclui os custos administrativos, custos financeiros, tributos e o lucro da empresa, fatores necessários à composição do custo final da obra ou serviço, indicando que tal parcela também teria sido incluída nos custos dos materiais que compuseram a planilha de preços licitados.

No entanto, com base na documentação relativa à execução do contrato (peça 38), concluiu pela não ocorrência de superfaturamento ou jogo de planilha:

A manifestação do Sr. Jadel apresenta em seu anexo (pgs. 40 a 47) cotações dos materiais envolvidos na obra, que demonstram que o custo dos materiais para a empresa teria sido de R\$ 509.681,88, o que deixaria apenas R\$ 280.519,13 para cobrir todo o restante da obra (mão de obra, custos administrativos, lucro) considerando o valor contratado de R\$ 790.201,01. Este saldo representa 35,5% do valor total da obra, abaixo dos 45% estimados por esta Coordenadoria à peça 78 para englobar estes custos.

Ou seja, embora não seja possível confirmar ocorrência de superfaturamento, ou de subfaturamento, por conta da não resposta à diligência feita por esta Coordenadoria, não existem indícios que apontem fortemente em nenhum dos dois sentidos, de forma que esta Coordenadoria entende que pode ser descartada a hipótese de superfaturamento levantada pelo denunciante.

Da mesma forma, em relação a suposta ocorrência de jogo de planilha, observados os 5 aditivos realizados ao presente contrato, que elevaram seu preço final a R\$ 856.556,06 (acréscimo total de 8,40%), não foi identificado comportamento típico de jogo de planilha (acréscimos atípicos em itens de valor elevado). Ademais, o acréscimo total ao contrato abaixo de 10% também é indicativo de que não houve ocorrência da prática, uma vez que contratos com jogo de planilha possuem tendência a aditivos próximos ao máximo permitido pela legislação.

As alegações feitas em sede de defesa permitem apenas confirmar a ocorrência de impropriedade na elaboração do orçamento decorrente da ausência de familiaridade dos agentes públicos com a norma de regência das licitações então vigente. Deve-se lembrar que, à época, a norma estava em vigor há mais de 25 anos.

Não há dúvida de que a elaboração do orçamento de obra ou serviço de engenharia como se fosse uma compra de materiais constitui erro grosseiro que denota mais do que a imperícia do servidor público designado ou da empresa contratada para tal tarefa. Um defeito tão primário na peça de orçamento revela grave falha do controle interno, senão a inexistência deste.

E mais. Ao excluir do orçamento a base de conhecimento de parte considerável da composição dos custos da obra, retiraram-se os elementos de comparação entre as propostas, tornando o procedimento licitatório imprestável à sua finalidade, pois não seria permitido conhecer a

proposta mais vantajosa, como determina o art. 3º da Lei Federal 8.666/1993.

Na mesma linha, o inciso IX do art. 6º da citada lei define o projeto básico como (sem grifos no original):

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

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:

[...]

f) orçamento detalhado do custo global da obra, **fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos** propriamente avaliados;

O art. 7º, § 2º, II do citado diploma também evidencia a importância do detalhamento das informações sobre os custos da obra, na medida em que condiciona a deflagração do procedimento licitatório à existência de “orçamento detalhado em planilhas **que expressem a composição de todos os seus custos unitários**” (sem grifos no original).

O detalhamento do orçamento estimado é de importância capital para a finalidade da licitação, que é obter a maior economicidade na contratação. Nesse sentido a súmula 258 do TCU (sem grifos no original):

As composições de custos unitários e **o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico** da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes **e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.**

É possível que a falta de economicidade da contratação somente não foi constatada pela unidade técnica devido à falta de informação decorrente do orçamento elaborado com bases imprestáveis, valendo lembrar da ausência de base de comparação por ter sido firmado contrato com a única licitante remanescente no certame.

Noutra face, não prospera a alegada ausência de dolo ou culpa. O Sr. Dênio Humberto Santos foi chamado a responder pela irregularidade por ter, como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época, assinado e aprovado a licitação, destacadamente a planilha orçamentária elaborada com graves defeitos.

Atribuir a falha à conduta ou ignorância de outro servidor público não afasta a sua culpabilidade. Se não tinha conhecimento para constatar falha tão evidente, agiu com imperícia. Se tinha conhecimento, mas não revisou os documentos que aprovou, agiu com negligência.

Diante disso, julgo **procedente** o apontamento e aplico ao Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época, **multa no valor de R\$2.000,00**, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

3. Da alegada falta de memorial descritivo para transparência e execução das obras

O denunciante alegou que não teriam sido elaborados projetos básico e executivo que permitissem aos licitantes, aos órgãos fiscalizadores e interessados compreenderem

corretamente as condições de execução da obra, contrariando o disposto no art. 7º da Lei Federal 8.666/1993.

Nos exames iniciais realizados pela CFOSE (peças 73, 79 e 148), foi constatada a ausência do memorial descritivo na documentação do certame, contrariando o disposto no art. 6º, IX, “f”, no art. 7º, § 2º, II e no art. 40, § 2º, II da Lei Federal 8.666/1993. A unidade técnica também detectou a ausência de critérios objetivos de medição e pagamento e indicou o Sr. Dênio Humberto Santos como responsável pela irregularidade.

A defesa conjunta, apresentada à peça 167, não abordou o apontamento de forma específica, limitando-se a alegar que não haveria irregularidades na execução do contrato e que teriam sido contratados prestadores de serviço especializados para elaboração de projeto básico e memorial descritivo.

No reexame, dada à não apresentação de documentos ou qualquer evidência da existência do projeto básico e memorial descritivo, a CFOSE rejeitou a argumentação da defesa e manteve o apontamento.

Como já mencionado anteriormente, o inciso IX do art. 6º da Lei Federal 8.666/1993 (aplicável ao caso) traz a definição do projeto básico, no qual se destaca o “orçamento detalhado do custo global, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados”, elemento fundamental previsto na alínea “f” do citado dispositivo.

A existência do projeto básico e da planilha orçamentária são pré-requisitos fundamentais da licitação, sem os quais esta sequer pode ser deflagrada, conforme prescreve o art. 7º, § 2º, incisos I e II, da citada norma.

No caso, a Administração do Município de Itacarambi descumpriu os comandos legais, uma vez que promoveu procedimento licitatório escorado em projeto básico deficiente, com orçamento inadequado, sem composição de custos unitários e, ademais, sem critério objetivo de medição e pagamento.

A deficiência do projeto básico salta aos olhos, na medida em que não permite divisar quais são os elementos de custo nos serviços que compõem o objeto licitado, conforme demonstrado pela unidade técnica na análise de peça 73:

Por exemplo, verificou-se que o item 103 (Poste a instalar) da planilha, referente à instalação dos 94 (noventa e quatro) postes relacionados nos itens 108 a 114 desta planilha, deixa dúvida quanto ao que está sendo considerado, se somente a instalação dos postes ou se inclui também os demais itens como pinos, parafusos, suportes, luminárias, etc.

Os riscos inerentes à situação desenhada na licitação sob exame são expressivos. A falta de apontamento de dano, no caso, decorre da ausência de elementos que confirmam transparência à contratação, reiterando sequer ser possível aferir a economicidade obtida.

Soma-se isso à ausência de critérios objetivos de medição e pagamento e o que se têm é um contrato com execução temerária, em desacordo com a norma de regência, e carente de planejamento, o que culminou por provocar atrasos na execução do objeto, conforme se verá adiante.

Em razão do exposto, julgo **procedente** o apontamento e aplico ao Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da licitação, **multa no valor de R\$ 2.000,00**, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

4. Do alegado descumprimento de prazos

O denunciante afirmou que o Contrato 322/2018, firmado com a empresa Jadel Construções

Elétricas Ltda., teria se extinguido em 16/01/2019, tendo em vista que a emissão da primeira ordem de serviços ocorrera em 18/09/2018 e a que vigência contratual fora fixada em 120 dias. Apesar disso, a contratada teria solicitado aditamento em 18/01/2019, alegando atraso na emissão da licença ambiental.

Alegou que, apesar da justificativa, o parecer jurídico emitido pela Procuradoria-Geral do Município, além de concordar com o aditamento de contrato vencido, teria opinado pela legalidade da prorrogação com base em “atraso nos repasses para o pagamento”, o que seria diferente do motivo alegado pela empresa no pedido de aditamento (atraso na emissão de licença).

Ainda segundo o denunciante, teriam sido feitos mais dois adiamentos de prazo a pedido da contratada, sem apresentação de qualquer justificativa aceitável.

Nos exames iniciais, a CFOSE identificou a existência de dois aditamentos para prorrogação de prazo por falta de licenciamento ambiental e um terceiro aditamento decorrente de problemas no desligamento da rede elétrica da CEMIG.

A unidade técnica concluiu que as prorrogações decorreram da deficiência na programação da obra, uma vez que necessidades prévias do serviço, tais como licenciamento ambiental e compatibilização com serviços de concessionárias, deveriam ter sido identificadas no planejamento da contratação, o que minimizaria os efeitos de eventuais atrasos.

Por outro lado, constatou que o contrato ainda estava vigente à época do primeiro aditamento e, por esse motivo, afastou o apontamento, mas imputou a falta de planejamento aos responsáveis Dênio Humberto Santos e Nívea Maria de Oliveira, respectivamente, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e Prefeita, ambos signatários da documentação do certame e dos aditivos ao contrato.

Na defesa conjunta, os responsáveis alegaram que os aditivos contratuais teriam sido devidamente justificados e observado os limites previstos na Lei Federal 8.666/1993. Sustentaram que o atraso na execução das obras decorreria de fatores externos, necessidade de emissão de licenças ambientais e interferências técnicas da concessionária CEMIG.

No reexame, a unidade técnica rejeitou as justificativas apresentadas na defesa por considerar que o planejamento adequado teria evitado o atraso de mais de um ano entre assinatura do contrato e o início da execução do serviço, quando o orçamento já se encontrava totalmente desatualizado e as necessidades de iluminação do loteamento já tinham sido alteradas.

Concluiu, assim, não serem razoáveis as justificativas por se tratar de necessidades normais, que deveriam ter sido tratadas na fase de planejamento da obra.

Conforme descrito na análise inicial da CFOSE (peça 148), os dois primeiros termos aditivos foram firmados em 18/01/2019 e 13/05/2019, prorrogando o contrato para 15/05/2019 e 14/11/2019, respectivamente. Ambas as prorrogações foram justificadas pela falta de licenciamento ambiental.

O terceiro aditivo, firmado em 12/11/2019, prorrogou o contrato até 12/05/2020, justificado pela impossibilidade de concluir os serviços devido aos prazos para desligamento, pela CEMIG, da rede elétrica existente.

A unidade técnica identificou outros dois aditamentos: o quarto termo aditivo, firmado em 21/02/2020, promoveu acréscimo no objeto no valor de R\$ 41.972,63, para atendimento ao Parque de Eventos, justificado por ser mais viável que a realização de nova licitação. E o quinto termo aditivo, cujo instrumento traz data ilegível, acrescentou mais R\$ 24.383,42 sob a justificativa de continuidade da “rua G”.

É notório que o atraso de mais de um ano na conclusão dos serviços decorre da falta de preparo dos gestores e servidores municipais para lidar com obras e serviços de engenharia.

Assim como nos apontamentos anteriores, resta claro que o planejamento do serviço contratado foi negligenciado, tratando-se de erro grosseiro que tem consequências diversas e atrai a responsabilidade dos gestores públicos, a teor do disposto no art. 28 da LINBD.

Nesse passo, observo que o planejamento inadequado resultou no atraso do início e conclusão das obras em mais de um ano, e ensejou os dois outros aditivos, que ampliaram o objeto do contrato.

Embora não tenha sido mencionado no exame técnico, o planejamento inadequado resulta em prejuízo para a Administração, na medida em que gera a necessidade de correções e promovem processos administrativos desnecessários, mobilizando servidores e recursos públicos que poderiam ser destinados a atender outras necessidades da Administração. Ainda que seja de difícil mensuração, a falta de planejamento adequado é uma das causas da ineficiência da gestão pública, cujos ônus, em última instância, recaem sobre o cidadão pelo desatendimento de suas demandas e pela majoração dos gastos na implementação de serviços públicos.

Pelas razões expostas, julgo **parcialmente procedente** o apontamento e aplico a cada um dos responsáveis, o Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e a Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal, **multa individual no valor de R\$ 2.000,00**, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Ainda **recomendo** aos atuais gestores do Município de Itacarambi que adotem medidas voltadas a promover a qualificação dos setores administrativos, especialmente no que diz respeito a licitações de obras e serviços de engenharia, a fim de evitar falhas de planejamento que comprometam a eficiência e eficácia das contratações.

5. Da alegação de pagamento antecipado e de medição sem assinatura do engenheiro responsável

O denunciante levantou dúvida sobre as medições e pagamento realizados, sustentando que teriam ocorrido pagamentos anteriores à prestação dos serviços.

Alegou que a primeira medição dos trabalhos, datada de 26/08/2019, liquidada e paga em 10/09/2019, no valor de R\$ 137.268,48, seria tecnicamente incompreensível quanto aos valores faturados e não seria assinada por qualquer fiscal, engenheiro ou responsável da Administração, o que a tornaria ilegal para fim de liquidação e pagamento.

Além disso, afirmou que, conquanto a medição se refira à mão de obra para instalação de 96 postes, a autorização para realização do trabalho teria ocorrido em 30/08/2019, apenas 10 dias antes do pagamento da medição, tempo que seria insuficiente para a prestação do serviço. Desse modo, a medição teria sido paga antes da efetiva prestação do serviço, em ofensa ao disposto no art. 65 da Lei Federal 8.666/1993.

O denunciante alegou, ainda, que moradores da comunidade teriam relatado que as obras tiveram início, de fato, a partir de 10/09/2019, ou seja, na data do pagamento da medição.

Em relação à segunda medição, relatou ter sido paga em 04/10/2019, data na qual a empresa teria entregado os 96 postes e 9 transformadores. Aduziu que essa seria a data de entrega do serviço que já havia sido parcialmente pago na primeira medição, acrescentando que a segunda medição também não teria sido assinada pelos responsáveis indicados pela Administração.

Em relação à terceira medição, registrou ter sido a única assinada por engenheiro da Administração. Não obstante, afirmou que ela teria sido produzida em 19/11/2019, antes da

emissão da ordem de serviço, datada de 03/12/2019, quando teria sido paga, evidenciando novo pagamento anterior à prestação do serviço.

Alegou causar-lhe estranheza o fato de o engenheiro signatário ter assinado a medição em 19/11/2019 considerando que ele teria sido contratado em 11/12/2019, quase um mês depois da assinatura da medição.

Quanto à quarta medição, informou que teria sido realizado o pagamento em 07/02/2020, este baseado em uma medição realizada em 24/01/2020, mas sem assinatura dos responsáveis do Município.

Nos exames iniciais, não foi possível à CFOSE constatar a existência de pagamentos anteriores à execução dos serviços, dada a ausência de documentação adequada, tais como registros fotográficos, diários de obra ou documentos congêneres, considerando tal conduta, de plano, irregular por contrariar o disposto no art. 73 da Lei Federal 8.666/1993.

Por outro lado, a unidade técnica confirmou a ausência de assinatura dos agentes públicos responsáveis na 1ª e 4ª medições, bem como a ausência da 5ª medição nos autos. Além disso, também não foram localizados o ato administrativo que designou como fiscal do contrato o engenheiro Romilson Fonseca Ruas, signatário da 3ª medição, tampouco a formalização do Sr. João Bosco Lima, então Secretário Municipal e signatário da 2ª, 6ª e 7ª medições, contrariando o art. 67 da Lei Federal 8.666/1993, o art. 1º, atividade 12, da Resolução CONFEA 218/1973 e o art. 5º, II, da Instrução Normativa 09/2003 do TCEMG.

Pelas irregularidades foi indicada a responsabilidade do Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época da execução dos serviços, e da Sra. Nívea Maria de Oliveira, então Prefeita Municipal.

Na defesa conjunta apresentada à peça 166, os responsáveis negaram o pagamento antecipado na 1ª medição. Indicaram a documentação comprobatória (empenho 20931 de 30/08/2019, ordem de serviço 3762, nota fiscal 201900000000028 e ordem de pagamento 15005 de 10/09/2019) e alegaram a desnecessidade de acompanhamento por engenheiro eletricista, uma vez que os engenheiros do Município, juntamente com o Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos, deteriam capacidade técnica para realizar a análise do serviço, relativo apenas ao recebimento de postes não instalados.

Quanto à 2ª medição, afirmaram que esta seria comprovada pelo empenho 23241 e ordens de pagamento 2898, 30868 e 30872. Destacaram que a ordem de pagamento 2898 teria sido emitida com erro material, uma vez que contém referência ao boletim de medição 06, mas se referiria ao boletim de medição 02.

Relativamente à 5ª medição, os defendentes alegaram ter sido paga por meio do empenho 6462, ordem de pagamento 2501, e que esse pagamento se referiria a aditivo de quantitativos na realização de obras de extensão de rede e iluminação pública no Parque de Exposições de Itacarambi.

Por essa razão, tais serviços não integrariam os relatórios e documentos anexados, uma vez que não fariam parte das obras realizadas no Bairro Tancredo Neves. Além disso, afirmaram que não tratar-se-ia da utilização de recursos vinculados à alienação de bens (venda dos lotes) e sim da contribuição para custeio da iluminação pública.

No reexame, a CFOSE ressaltou que, na análise inicial, havia indícios de que a 1ª medição não possuía comprovação de realização dos serviços, mas não foi possível confirmar a hipótese de pagamento antecipado.

No entanto, a defesa apresentada pelos responsáveis esclareceu que a 1ª medição se referiu

apenas a fornecimento de postes não instalados, confirmando, assim, a hipótese de pagamento antecipado, uma vez que os custos dos serviços foram diluídos em todos os itens da planilha.

A unidade técnica também reafirmou não existir prova documental de que a empresa contratada entregou 96 postes ao Município de Itacarambi na época da 1ª medição, reforçando a ocorrência de pagamento anterior à prestação dos serviços.

Ressaltou não ter sido sanada a ausência de assinatura na 1ª e 4ª medições, bem como a ausência de ato de designação dos Srs. Romilson Fonseca Ruas e João Bosco Lima como fiscais do contrato.

Relativamente à 5ª medição, a unidade técnica rejeitou a argumentação da defesa, considerando que o serviço foi executado no âmbito do Contrato 322/2018, o que impõe a inclusão da documentação respectiva no processo administrativo, independentemente de terem sido realizados em local distinto ou custeados com verbas de fonte diferente do custeio dos serviços pré-aditivos. Ressaltou, ademais, que os responsáveis não apresentaram a documentação relativa à 5ª medição, razão pela qual foi mantida a irregularidade.

A análise dos autos reafirma o que já havia sido constatado nos apontamentos anteriores: que há severa falta de familiaridade do corpo de servidores e dos gestores municipais com os aspectos técnicos e formais que envolvem não só a licitação, como também a execução do contrato.

O pagamento antecipado foi confirmado pelas próprias alegações da defesa, ao tentar se desvencilhar da ausência da assinatura do responsável indicado pela Administração nas medições, sob pretexto de ser essa dispensável por se tratar de simples entrega de materiais. No entanto, a própria defesa confirmou que os preços dos materiais incluíam os custos da instalação não realizada no momento da 1ª medição.

O fato de a planilha orçamentária conter apenas a relação dos materiais empregados na obra, sem discriminar os demais custos do serviço, resultou na prática da irregularidade já na primeira medição, caracterizando a antecipação do pagamento sem a correspondente contraprestação, conduta expressamente vedada pela alínea “c” do inciso I do art. 65 da Lei Federal 8.666/1993.

A falta de assinatura dos responsáveis indicados pela Administração na 1ª e 4ª medições não permite inferir que as parcelas do serviço mensurado tenham sido efetivamente executadas, revelando que, de fato, a informação contida nas medições não é verdadeira, visto que resultou em pagamento pela execução de serviços de instalação quando houve apenas a entrega dos materiais. A rigor, não há comprovação sequer que os materiais tenham sido entregues antes do pagamento das medições.

Quanto à falta da documentação que comprovasse delegação das funções de fiscalização e acompanhamento do contrato ao Sr. João Bosco Lima, então Secretário Municipal de Obras, os defendentes arguíram que há, no Município, decreto municipal (Decreto Municipal 18, de 15 de maio de 2018) que prevê expressamente a delegação de tal competência a todos os Secretários Municipais para a gestão de contratos que sejam de atendimento exclusivo às suas respectivas secretarias (sem grifos no original):

Art. 6º. Fica delegada a competência a todos os Secretários municipais para homologação e adjudicação de licitações, [bem] como para assinatura e gestão dos contratos que sejam de atendimento exclusivo às suas secretarias.

Nesse sentido, diante da comprovação de delegação da atribuição fiscalizatória ao Sr. João Bosco Lima, entendo desconstituída a irregularidade em relação ao gestor em questão, remanescendo a irregularidade, todavia, quanto à ausência de delegação da função ao Sr. Romilson Fonseca Ruas, signatário da 3ª medição.

A falta da documentação atinente à nomeação do responsável pela fiscalização e acompanhamento do contrato, por se tratar de irregularidade formal, poderia ter sido sanada posteriormente ou no curso do presente feito, o que, no entanto, não ocorreu. A omissão confirma a ocorrência de falhas no controle administrativo com inobservância do comando contido no art. 67 da Lei Federal 8.666/1993, além de desatender à Instrução Normativa 09/2003 deste Tribunal, prejudicando também o exercício do controle externo.

Por outro lado, a ausência da documentação relativa à 5ª medição possui relevo de maior gravidade, tendo em vista que resultou na inserção de serviço não previsto originalmente no contrato. Segundo informado na própria defesa, a referida medição se refere ao acréscimo ao objeto do contrato promovido pelo 4º termo aditivo para incluir instalação de iluminação no Parque de Eventos municipal.

Estranhamente, a documentação relativa à 5ª medição não foi levada a instruir o processo administrativo da execução do Contrato 322/2018 sob a justificativa de se tratar de obra executada em local diferente do originalmente contratado.

Em que pese tal argumentação carecer de respaldo nas normas de regência, é necessário considerar que, à luz da manifestação complementar apresentada pelos defendentes à peça 189, restou demonstrado que os serviços relativos à quinta medição, referente às obras de iluminação no Parque de Exposições de Itacarambi, foram aparentemente executados à contento. No entanto, considerando que os serviços foram realizados em local distinto do originalmente estabelecido para a contratação, bem como que a documentação probatória da execução não foi juntada aos autos do procedimento licitatório em exame, entendo que remanesce a irregularidade pontuada neste tocante.

Diante de todo o exposto, julgo **procedente** o apontamento para responsabilizar o Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época e subscritor das medições, e a Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita e subscritora das medições, pelos pagamentos antecipados, pela ausência de documentação comprobatória de medições e pelas falhas no controle e acompanhamento da execução do contrato, aplicando-lhes **multa individual de R\$ 2.000,00**, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

6. Da alegação de que o procedimento licitatório foi iniciado sem obtenção prévia de licença ambiental

No exame inicial concluído à peça 148, a CFOSE considerou que a falta de planejamento para obtenção de licença ambiental prévia por parte da Administração Municipal constitui falta grave que ocasionou atrasos superiores a um ano na prestação dos serviços, em prejuízo à população, além de ensejar termos aditivos para compensar perdas financeiras.

A conduta da Administração foi considerada irregular, com base na jurisprudência do TCU (Acórdão 1.140/2005 – Plenário), sendo indicados como responsáveis o Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, e a Sra. Nívia Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época.

Na defesa conjunta, os responsáveis alegaram apenas ter sido contratado um geólogo para elaboração do projeto de licença ambiental que deveria ter sido encaminhado à Superintendência Regional de Meio Ambiente – SUPRAM e à CEMIG. Argumentaram, no entanto, que não haveria prejuízo ao erário nesse aspecto.

No reexame a unidade técnica rejeitou as alegações da defesa, tendo em vista não terem sido apresentadas justificativas para a deflagração do certame sem obtenção prévia do licenciamento ambiental ou para os atrasos decorrentes.

Constatou, ainda, a falta de informação sobre quando foi contratado o geólogo para elaboração do projeto e destacou os seguintes pontos:

Conforme levantado na análise inicial à peça 79, o início da vigência do contrato ocorreu em 18/09/2018. Após, em 18/01/2019 foi firmado um termo aditivo que prorrogou o contrato até 15/05/2019 por falta de licenciamento ambiental. Já em 13/05/2019 foi firmado um segundo termo aditivo com o mesmo objetivo, prorrogando a vigência até 14/11/2019. Ou seja, ao final do primeiro aditivo, em 13/05/2019, 237 dias após o início do contrato, a licença ambiental ainda não havia sido providenciada, o que já caracteriza a irregularidade narrada pela CFOSE à peça 148 (deflagração do certame sem obtenção de licença).

Como já mencionado em item anterior, a deflagração do procedimento licitatório sem a obtenção prévia do licenciamento ambiental denota a falta de planejamento e de familiaridade com as normas e procedimentos que envolvem as contratações públicas, especialmente no que diz respeito a obras e serviços de engenharia.

A irregularidade decorre de planejamento inadequado, que resulta em prejuízo para a Administração, na medida em que gera necessidade de correções e processos administrativos desnecessários, mobilizando servidores e recursos públicos que poderiam ser destinados a atender outras necessidades da Administração. Além disso, a ineficiência da gestão pública gera ônus que recaem sobre o cidadão pelo desatendimento de suas demandas e pela majoração dos gastos na implementação de serviços públicos.

O fato de ter contratado profissional para elaborar o projeto da licença ambiental não exime os gestores da responsabilidade pela irregularidade, tampouco constitui justificativa aceitável para os atrasos expressivos causados pela sua conduta. Ressalte-se que nenhum documento relativo à mencionada contratação ou serviço prestado foi apresentado junto com a defesa.

Diante do exposto, julgo **procedente** o apontamento e considero irregular a deflagração do certame sem a obtenção prévia do licenciamento ambiental. Contudo, considerando que a irregularidade ensejou o atraso no início e na conclusão da obra, fato já sancionado no subitem II.4 acima, **deixo de aplicar multa** aos responsáveis neste ponto.

7. Da inabilitação da licitante CSC

Na peça inicial, o denunciante noticiou que a licitante CSC – Construtora Siqueira Cardoso, em que pese ser detentora de robusta documentação probatória de capacidade técnica para a execução do objeto licitado, teria sido inabilitada pela Administração em razão da ausência de apresentação de ART de engenheiro eletricista vinculado e da ausência de reconhecimento de firma do signatário na declaração de dispensa de visita técnica.

Ademais, informou que a licitante teria apresentado recurso administrativo robustamente arrazoado em face da decisão de inabilitação, mas que a Administração o teria julgado improcedente, mantendo a decisão pela exclusão da empresa.

Pontuou que, em que pese a ausência de apresentação de ART do engenheiro eletricista, considerando o valor expressivo do objeto, a Administração deveria ter acolhido a demonstração de aptidão técnica da licitante a partir das várias certidões de acervo técnico – CATs apresentadas em nome do engenheiro responsável, que tratar-se-iam, essencialmente, de resumo de todas as ARTs emitidas em nome do profissional.

Ademais, arguiu que a declaração de dispensa de visita técnica apresentada pela licitante CSC deveria ter sido considerada válida pela Administração, ou, em última medida, que a equipe condutora deveria ter promovido diligências para a verificação da idoneidade da assinatura oposta no termo.

Por fim, arguiu possível quebra de isonomia, já que a declaração apresentada pela licitante que se sagrou vencedora seria datada de 09/08/2018, ao passo que o reconhecimento de firma teria ocorrido em 08/08/2018, isto é, antes mesmo da emissão do documento, razão pela qual deveria ter sido considerada nula.

Citados, os defendentes arguíram que a exclusão da empresa se daria em razão de descumprimento direto de previsões contidas no subitem 5.7.2, alíneas “b” e “g”, do edital, razão pela qual, em atenção aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital, a desclassificação da licitante CSC seria a medida adequada.

Os dispositivos editalícios mencionados assim estabeleceram (peça 32, cód. arquivo 2562290, p. 6-7, sem grifos no original):

5 – DOS ENVELOPES

[...]

5.7.1. Os Documentos de Habilitação deverão ser apresentados da seguinte forma:

a) **Em original** ou publicação em Órgão Oficial, **ou, ainda, por qualquer processo de cópia autenticada em Cartório, ou por servidor da administração municipal;**

[...]

5.7.2. Para a habilitação nesta Tomada de Preços será exigida a seguinte documentação:

[...]

b) Capacitação técnico-profissional comprovada através de **pelo menos uma ART - Anotação de Responsabilidade Técnica, devidamente registrada no CREA, em nome de profissional** de nível superior legalmente habilitado, integrante do quadro permanente da licitante, comprovando a sua responsabilidade técnica na execução de obra com características semelhantes ao objeto da licitação.

b.1) A Comprovação de vínculo do (s) profissional (is) ao quadro permanente poderá ser por intermédio de apresentação de contrato de prestação de serviço ou compromisso de, caso a empresa seja vencedora, assumir a responsabilidade técnica do objeto da licitação.

[...]

g) Declaração de visita técnica, fornecida por este Município, através de seu Departamento Municipal de Obras e Transportes, atestando que a empresa licitante visitou e tem pleno conhecimento do local onde será realizado o serviço. As visitas técnicas serão realizadas, das 08h20min às 12h00min, dos dias 01/08/2018 a 03/08/2018, conforme Anexo IV.

g.1) Caso o licitante opte por não realizar visita técnica nos termos descritos na alínea acima, **deverá apresentar declaração de dispensa da visita**, conforme Anexo V, sob pena de inabilitação.

5.7.3. A não apresentação de qualquer documento exigido para a habilitação implicará na inabilitação do licitante.

Como se observa, a inabilitação da licitante CSC se deu por duas razões distintas e independentes: (i) ausência de apresentação de ART em nome do profissional responsável; e (ii) ausência de reconhecimento de firma na declaração de dispensa de visita técnica.

Quanto ao primeiro ponto, é necessário esclarecer que, conforme informações extraídas do portal eletrônico do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais⁽¹⁾, a Anotação de Responsabilidade Técnica é o instrumento que “define os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões” sob a tutela do conselho profissional. Nesse sentido, as atividades realizadas pelos profissionais ao longo de suas carreiras, registradas junto ao conselho profissional por meio das ARTs, formam o chamado “Acervo Técnico” do profissional, que pode ser comprovado, para fins legais, pela Certidão de Acervo Técnico – CAT.

Nesse sentido, em que pese a previsão editalícia insculpida pelo sobredito subitem 5.7.2, alínea “b”, entendo que merece acolhimento o argumento lançado pelo denunciante de que o CAT se trata, essencialmente, de resumo demonstrativo das ART relativas ao profissional responsável, tendo a licitante CSC apresentado documento ainda mais abrangente que a ART exigida pela Administração, isto é, documento plenamente apto a comprovar sua qualificação técnica.

Quanto a ausência de reconhecimento de firma na declaração de dispensa de visita técnica, é incontroverso que a exigência integrava o texto do instrumento convocatório, devendo, via de regra, ser observada tanto pelas licitantes quanto pela Administração, em homenagem ao princípio da vinculação ao edital. Todavia, considerando que a exigência em questão tem contornos meramente formais, e que o documento consiste mera declaração de dispensa de visita técnica, entendo que desclassificar sumariamente a licitante, sem a promoção de quaisquer diligências administrativas com o fito de comprovar a veracidade da documentação, trata-se de formalismo excessivo por parte da Administração de Itacarambi.

Com efeito, entendo que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não deve ser observado pelo Poder Público de forma absoluta e acrítica, devendo ser harmonizado com os demais princípios norteadores da atividade administrativa, como os princípios do interesse público, da competitividade, busca pela melhor proposta e, especialmente, do formalismo moderado. Nesse sentido, cito decisão de minha relatoria:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA FORNECIMENTO CONTÍNUO DE REFEIÇÕES E LANCHES PRONTOS EM UNIDADES PRISIONAIS. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. NÃO VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. OBSERVÂNCIA. SUPRESSÃO DA FASE RECURSAL. IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. [...] **2. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório não é absoluto no âmbito das licitações, devendo ser ponderado com outros princípios, como o da razoabilidade, da economicidade e do interesse público, de modo que a Administração não deve atuar com excesso de formalismo em situações em que não se verifica prejuízo ao interesse público.** (Denúncia 1076856, Primeira Câmara, Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli, j. em 05/03/2024)

Assim, encampo a manifestação da unidade técnica especializada no sentido de que (peça 62, cód. arquivo 2727181, sem grifos no original):

Embora conste no edital a exigência de apresentação da documentação com reconhecimento de firma, **inabilitar uma proposta por exclusiva ausência de**

¹ Disponível em: <https://www.crea-mg.org.br/acervo-de-atividades/art-anotacao-de-responsabilidade-tecnica/annotacao-de-responsabilidade-tecnica> e <https://www.crea-mg.org.br/acervo-de-atividades/para-voce/acervo-tecnico-profissional>. Acesso em 31 jul. 2025.

reconhecimento de firma em documento a fim de atestar que não realizará a visita técnica, seria de fato agir com formalismo exagerado.

A Administração deve decidir com razoabilidade a fim de não se apegar formalismos exacerbados que podem acarretar na inabilitação/desclassificação de licitantes, com a consequente diminuição da possibilidade da contratação da proposta mais vantajosa [...].

Por se tratar de uma falha meramente formal, referente à assinatura apresentada na declaração de dispensa de visita técnica sem o reconhecimento de firma, **tanto os doutrinadores quanto o entendimento dos tribunais inclinam-se para a possibilidade de se evitar o apego a situações extremas por mera formalidade, sem que tal situação macule a essência do ato [...].**

No caso em exame, entende-se que **a Comissão Permanente de Licitação ao impedir a habilitação da empresa CSC Siqueira Construções no certame**, por não constar reconhecimento de firma na declaração de dispensa de visita técnica, **levou a norma a limites muito além do necessário e diminuiu a competitividade do certame, configurando irregularidade, pois, poderia ter confrontado a assinatura da declaração com aquela constante do documento de identidade do signatário, considerando que este não estava presente.**

Vale ressaltar que órgão licitante **em caso de dúvidas em relação a veracidade do documento apresentado deveria ter solicitado diligência e não a inabilitação.**

Tal qual como assinalado pela unidade técnica, é particularmente relevante mencionar que a verificação da veracidade da assinatura poderia ter se dado diretamente pelos servidores da municipalidade, conforme disposição direta do próprio instrumento convocatório (subitem 5.7.1, “a”). Todavia, a despeito da previsão editalícia, o procedimento de autenticação previsto aparentemente não foi adotado pela Administração, reforçando o caráter acrítico da decisão pela inabilitação.

Pelo exposto, entendo que a inabilitação da licitante CSC, somada ao já assinalado baixo grau de adesão de interessadas, configura irregularidade, razão pela qual entendo pela **procedência** do apontamento.

Todavia, considerando que, ainda que de forma acrítica, a condução do certame se deu com respaldo em previsões editalícias, **deixo de aplicar multa** aos responsáveis, fazendo, contudo, a recomendação de que, em certames futuros, promovam as diligências necessárias para sanar vícios meramente formais, assim entendidos aqueles que não comprometam a legitimidade e a substância dos atos praticados, em estrita observância ao princípio do formalismo moderado e às diretrizes da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

8. Da composição da Comissão Permanente de Licitação e da alegada quebra ao princípio da segregação de funções

O denunciante arguiu que os vícios relativos à condução do certame foram ocasionados e agravados em razão de inexperiência da equipe de licitação da municipalidade, que seria presidida por servidor sem vínculo efetivo com a Administração de Itacarambi. Ademais, alegou que a composição da referida equipe importaria em afronta ao art. 51 da Lei 8.666/1993, porquanto não contaria com maioria de servidores efetivos.

Para além disso, defendeu ser irregular a participação, na comissão de licitação, do Sr. Alexandro de Souza, uma vez que o servidor teria atuado também como Coordenador de Compras da municipalidade, tendo sido o agente responsável pela orçamentação relativa ao certame.

Instada a prestar esclarecimentos, a Sra. Nívea Maria de Oliveira fez menção à conclusão obtida no bojo da Sindicância Administrativa 01/2020, no sentido de que (peça 40, cód. arquivo 2562249, p. 5):

Por inexperiência, o servidor ALEXANDRO realizou apenas cotação dos materiais necessários. Como a licitação não se tratava unicamente de aquisição de materiais, mas incluía a efetiva implantação da rede elétrica, os custos dos serviços dessa implantação não foram detalhados, fazendo com que, conforme alegam as empresas, tais custos fossem diluídos nos preços dos materiais.

Acerca da composição das comissões de licitação, dispunha a Lei 8.666/1993, aplicável ao caso, que (sem grifos no original):

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, **no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes** dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

Nesse sentido, examinando o teor da Portaria Municipal 308, de 25 de setembro de 2017 (peça 34, cód. arquivo 2562291, p. 42), bem como o relatório de irregularidades encaminhado pelo denunciante (peça 2), a 1ª CFM assinalou quais foram os membros designados pela municipalidade para a composição da comissão permanente de licitações, apontando também a natureza de seus vínculos funcionais junto à municipalidade, conforme se segue (peça 34, cód. arquivo 2562291, p. 42):

Presidente	–	Adenor Gonçalves de Souza	–	Servidor Comissionado
Membro	–	Rutinéia Rodrigues do Nascimento	–	Servidora Efetiva
Membro	–	Alexandro de Souza	–	Servidor Comissionado
Membro	–	Márcio Alves de Oliveira	–	Servidor Efetivo
Membro	–	John Charles Almeida Silva	–	Servidor Efetivo

Como se observa, a afirmação traçada pelo denunciante de que a comissão de licitações de Itacarambi seria formada majoritariamente por servidores comissionados não encontra amparo fático, já que três dos cinco membros possuíam vínculo efetivo com a municipalidade, ao passo que apenas dois eram servidores comissionados.

De toda sorte, para fins da Lei 8.666/1993, enquadra-se no conceito de “servidor público” todo agente que “exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público” (art. 85, *caput*, Lei 8.666/1993), o que engloba tanto os servidores efetivos, que ingressaram nos quadros da Administração via concurso público quanto servidores ocupantes de cargos passíveis de comissionamento.

Essa também foi a conclusão da unidade técnica, cuja manifestação encampo (peça 62, cód. arquivo 2727181):

De acordo com a Portaria nº 308/2017, verifica-se que foram nomeados cinco membros para a Comissão Permanente de Licitação, composta por cinco servidores pertencentes ao quadro da Administração, sendo 03 efetivos e dois comissionados, não cabendo razão ao denunciante ao alegar que a maioria são comissionados.

[...]

Quanto aos membros que fizeram parte das comissões da Tomada de Preços nº 03/2018 (composta por dois membros efetivos e dois membros comissionados), nomeados pela referida portaria, atendeu, ao disposto no art. 51 da Lei nº 8.666/93, o qual determina que, dos três membros exigidos, no mínimo, para a formação da comissão, apenas dois devem

ser pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração, podendo ser nomeados servidores efetivos ou comissionados.

Quanto à alegada quebra do princípio de segregação de funções, extrai-se da documentação encartada à peça 42 que os agentes responsáveis por cada qual das etapas do certame foram:

Servidor	Função
Nívea Maria de Oliveira	Autorização para abertura do proc. licitatório
Joselita Vieira Mendes	Emissão do Edital
Alexandro de Souza	Cotação de Preços
Alessandra Bavose de S. Fernandes	Informação da existência de rec. orçamentários
Adenor Gonçalves de Souza	Condução do Procedimento Licitatório
Joselita Vieira Mendes	Publicação em órgão oficial
Denio Humberto Santos	Homologação
Denio Humberto Santos	Adjudicação

Com efeito, confrontando essas informações com o teor da aludida Portaria 308/2017, verifica-se que os Srs. Adenor Gonçalves, responsável pela condução do certame, e Alexandro de Souza, responsável pelo processo de orçamentação, são também membros da Comissão Permanente de Licitação, em afronta ao princípio da segregação de funções, que se concretiza na regra geral de vedação à participação de servidores atuantes no processo de planejamento da contratação na fase de condução do certame, com vistas a coibir eventual direcionamento ou vícios de natureza técnica ou formal.

Isso posto, considerando a mencionada afronta ao princípio da segregação de funções, entendo pela **procedência parcial** do presente apontamento. Todavia, considerando a ausência de aferição de prejuízos concretos decorrentes da irregularidade em questão, deixo de aplicar multa aos responsáveis, apenas recomendando ao Município de Itacarambi que, sempre que possível, observe o princípio da segregação de funções, de modo a mitigar riscos à lisura dos procedimentos licitatórios e a fortalecer o controle interno na municipalidade.

9. Da alegação de ausência de manifestação do controle interno

Na peça inicial, o denunciante noticiou que não haveria, no bojo do certame em comento, qualquer manifestação do controle interno da municipalidade acerca da legalidade e regularidade do Processo Licitatório 44/2018, Tomada de Preços 03/2018.

Em que pese devidamente citada para tanto, a Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi à época, não se manifestou expressamente quanto ao apontamento.

Acerca da questão, concluiu a unidade técnica que (peça 62, cód. arquivo 2727181):

No que tange a ausência da manifestação do controlador interno do município ressalta-se que não se verificou nenhuma legislação que estabeleceu que uma das responsabilidades da Unidade de Controle Interno é a de manifestar, nos autos, sobre a regularidade e legalidade de processos licitatórios, assim, não se verificou nenhuma irregularidade quanto a este item.

Por outro lado, cabe ressaltar, se houver um controle interno forte, com servidores bem preparados, respaldando e resguardando a atuação do administrador, dificultaria a ocorrência de irregularidades resultando em uma melhor aplicação dos recursos públicos, neste caso, não teria sido necessário a instauração de Sindicância Administrativa nº 001/2020 (peças 38 e 42).

De fato, a estrutura de controle interno municipal consiste em elemento essencial para a preservação da lisura e da expansão e manutenção de boas práticas no âmbito da Administração Pública, desempenhando papel opinativo vital para a garantia da boa aplicação de recursos

públicos. Todavia, é forçoso reconhecer que inexistia exigência legal de que os órgãos de controle interno municipal se manifestem no bojo dos certames processados por suas circunscrições administrativas.

Desta feita, entendo pela **improcedência** do presente apontamento.

10. Do alegado descumprimento de jornada de trabalho por parte do assessor jurídico do Município

Na peça inicial, o denunciante arguiu que o assessor jurídico nomeado pela Administração de Itacarambi residiria em Município distante da municipalidade, razão pela qual alegadamente o servidor não cumpriria devidamente com sua jornada de trabalho. Nesse sentido:

[...] um assessor jurídico que, se intitula “jornalista investigativo”, bloguista (<http://blogdofabiooliva.blogspot.com/>), critica e denuncia todas as Administrações da região norte, exceto a que ele assessora, pois recebe vencimento integral e sem atrasos, em cargo comissionado, residindo a cerca de 200km de sua mesa de trabalho, em Montes Claros e, portanto, sem nunca cumprir sua jornada legal de trabalho.

A despeito das alegações contidas na peça de ingresso, em análise à toda documentação carreada aos autos, entendo que o denunciante não cuidou de apresentar quaisquer indícios concretos do alegado descumprimento de jornada de trabalho, inexistindo quaisquer elementos relativos a autoria, circunstâncias ou materialidade da questão denunciada, sendo forçoso reconhecer a **improcedência** do apontamento.

11. Da alegada inexistência de cargos efetivos de contador e advogado

O denunciante arguiu que não existiria, na estrutura funcional de Itacarambi, os cargos de provimento efetivo de contador e advogado, cujas funções seriam exercidas por servidores comissionados, selecionados diretamente pela própria Administração, o que criaria ambiente mais propenso a fraudes e desvios no Poder Público local.

Em sede de defesa, a Sra. Nívea Maria de Oliveira, então Prefeita Municipal, noticiou que o plano de cargos vigente na municipalidade seria estabelecido pela Lei Municipal 1.695/2015 (peça 118, cód. arquivo 3541047), que não preveria cargo efetivo para a carreira de contabilidade. Desta feita, considerando a essencialidade das atividades contábeis ínsitas ao exercício administrativo municipal, a gestora informou que seleção de profissionais para o preenchimento do cargo de contador se daria por meio de processo licitatório.

Quanto ao cargo de advogado, a gestora informou que a Lei Municipal 1.695/2015 teria estabelecido, no município, o cargo efetivo de advogado público, mas que tal cargo não havia ainda sido provido pela municipalidade, em razão de ausência de concurso público. Informou, ainda, que a aludida lei municipal preveria os cargos em comissão de “Assessor Jurídico” e “Procurador do Município”.

Como se infere da argumentação traçada pelo denunciante e pelos esclarecimentos prestados pela Sra. Nívea de Oliveira, o cerne do presente apontamento se divide em duas esferas distintas: a ausência de cargo de contador público e a ausência de cargo de advogado público.

Em relação ao primeiro enfoque, é incontroverso que a Lei Municipal 1.695/2015 não previu a carreira de contador, razão pela qual, considerando sua natureza contínua e essencial, as atividades de contabilidade pública eram exercidas mediante contrato de prestação de serviços, celebrado após a realização de procedimento licitatório regular. Foi o que concluiu a unidade técnica (peça 147, cód. arquivo 3720209):

No caso concreto, a prefeita reconheceu que não há o cargo de contador e que os serviços contábeis são contratados por meio de licitação, conforme o Pregão Presencial nº 023/2017, Processo Licitatório nº 047/2017, anexado na peça nº 137.

Compulsando o referido procedimento licitatório, constata-se que a Sra. Alessandra Bavose de Souza Fernandes se sagrou vencedora do certame e foi contratada para a prestação de serviços de contabilidade do Município de Itacarambi.

De fato, analisando a Lei nº 1.695/2015 (peça nº 135) que dispõe sobre o Plano de Cargos, Vencimentos e Carreiras dos Servidores da Prefeitura Municipal de Itacarambi, constata-se a inexistência do cargo de contador. Há apenas os cargos efetivos de nível médio de Auxiliar de Contabilidade, Auxiliar de Tesouraria, e Técnico em Contabilidade.

Isso posto, é necessário assinalar que a possibilidade de terceirização das atribuições jurídicas em âmbito municipal foi tema de amplos debates nesta Corte, essencialmente pacificados pelo parecer exarado no bojo da Consulta 1076932 (sem grifos no original):

CONSULTA. ASSESSORIA JURÍDICA. EXECUÇÃO INDIRETA. ÂMBITO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. VEDAÇÕES. PODER DE IMPÉRIO ESTATAL. LICITAÇÃO. REGRA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. SUBJETIVIDADE. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. REVOGAÇÃO DOS PRECEDENTES CONTRÁRIOS.

1. É possível a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (Consulta 1076932 – Pleno, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. em 03/02/2021)

Com efeito, em que pese o prejulgamento de tese ter sido fixado nominalmente apenas para o caso de execução indireta de serviços jurídicos, a tese firmada na consulta aludida se aplica perfeitamente ao caso das atividades de ordem contábil, conforme assinalai no bojo da Auditoria 1127729, acolhida à unanimidade pelo colegiado da Segunda Câmara:

AUDITORIA. LICITAÇÃO. CONVITE. ASSESSORIA CONTÁBIL. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS. TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA. NÃOACOLHIMENTO DOS ACHADOS DE AUDITORIA. ARQUIVAMENTO. [...] 3. [...] **é lícita a execução indireta dos serviços de assessoria contábil no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal**, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (Auditoria 1127729 – Segunda Câmara, Rel. Cons. em exercício Telmo Passareli, j. em 29/10/2024).

Examinando a descrição do objeto do Pregão Presencial 23/2017, Processo Licitatório 47/2017, por meio do qual a municipalidade contratou licitante para a realização de atividades contábeis, verifica-se a descrição das atividades a serem desempenhadas pela contratada (peça 116, cód. arquivo 3541075, p. 44):

CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA COM FORMAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, DEVIDAMENTE HABILITADA NO CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE PARA SUPERVISÃO DOS SERVIÇOS DA CONTABILIDADE MUNICIPAL, COMPREENDENDO OS SEGUINTE SERVIÇOS:

ORGANIZAR E DIRIGIR TRABALHOS INERENTES A CONTABILIDADE;

ASSINAR TODOS OS DOCUMENTOS INERENTES A CONTABILIDADE;

RESPONSABILIZAR-SE TECNICAMENTE PELOS PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS;

ELABORAR E ENVIAR DEMAIS ARQUIVOS DE EXIGÊNCIA DA RECEITA DEFERAL E TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Como se observa, diante da necessidade de continuidade do exercício das atividades inerentes à contabilidade pública, a Administração de Itacarambi optou por contratar profissional da área mediante contrato de prestação de serviço, não delegando atividades de império estatal, de tomada de decisões institucionais, inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do município, ou qualquer outra cuja terceirização seria vedada, nos termos da já aludida Consulta 1076932, razão pela qual entendo **não existir irregularidade neste tocante**.

Já o cargo de advogado, conforme afirmado pela defesa, foi efetivamente criado pela Lei Municipal 1.695/2015 (peça 118, cód. arquivo 3541047, p. 32):

ANEXO VI

DESCRIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO

ADVOGADO

DESCRIÇÃO SINTÉTICA

Trabalho de escritório, de média complexidade, que consiste em executar rarefas de escrituração, digitação, atendimento e serviços externos correlatos

TAREFAS TÍPICAS

Postular em juízo;

Prestar Assessoria jurídica extrajudicialmente;⁹¹

Realizar estudos específicos sobre temas e problemas jurídicos de interesse da instituição;

Formalizar parecer técnico-jurídico;

[...]

Desta feita, entendo que não há que se falar em inexistência da carreira de advogado público no Município, razão pela qual afasto a irregularidade alegada neste sentido. Remanesce, todavia, questão relativa aos cargos de provimento em comissão de “Procurador Geral” e de “Assessor Jurídico”.

A Constituição da República estabeleceu, em seu art. 37, inciso V, que os cargos de provimento em comissão se destinam exclusivamente às “atribuições de direção, chefia e assessoramento”, razão pela qual se mostra necessário examinar, para além da nomenclatura atribuída pela municipalidade, quais as efetivas funções estabelecidas pela Lei Municipal 1.695/2015 para os cargos de “Procurador Geral” e “Assessor Jurídico”. Nesse sentido (peça 118, cód. arquivo 3541047, p. 105 e 116, sem grifos no original):

ASSESSOR I – JURÍDICO

TAREFAS TÍPICAS

Representar a Prefeitura Municipal, em juízo ou fora dele, prestando serviços de natureza jurídica, por delegação de autoridade competente;

Examinar e estudar documentos de natureza complexa e variada, de interesse da Prefeitura Municipal, emitindo os devidos pareceres;

Assessorar o prefeito e secretários municipais em assuntos jurídicos, opinando e elaborando pareceres;

Examinar os atos jurídicos que lhe forem submetidos pelo prefeito;

Elaborar contratos, convênios acordos e ajustes de natureza jurídica em que a prefeitura for parte, em articulação com órgãos setoriais;

Realizar trabalhos de assessoria e consultoria jurídica nos diversos órgãos da Prefeitura;

[...]

PROCURADOR GERAL

TAREFAS TÍPICAS

Assessorar juridicamente o Prefeito e demais órgãos do Poder Executivo Municipal;

Representar o Município em Juízo;

Elaborar e/ou revisar anteprojetos de Lei, de Decreto e demais atos normativos;

Promover cobrança judicial dos créditos, convênios e outros atos administrativos;

Orientar sindicâncias, inquérito e processo administrativo, disciplinar e tributário;

Elaborar minuta de contratos, convênios e outros atos administrativos;

Preparar veto ou sanção das proposições de lei;

Coligir e organizar informações relativas à jurisprudência, doutrina e legislação federal, estadual e municipal;

Vistar pareceres administrativos, atos normativos, contratos, convênios ou quaisquer peças processuais judiciais;

Observar o fiel cumprimento de leis e outros atos normativos por parte dos órgãos e entidades da administração direta e indireta;

Efetuar defesas judiciais dos administradores junto ao Tribunal de Contas e demais órgãos estaduais e federais, relativos à prestação de contas diversas;

Executar tarefas afins e complementares relacionadas ao cargo.

Do exame das disposições dos anexos da aludida Lei Municipal 1.695/2015, concluo que as atribuições estabelecidas pela municipalidade para os cargos de “Assessor Jurídico” e “Procurador Geral” constituem atividades essencialmente atreladas ao assessoramento direto dos gestores e setores ínsitos à estrutura administrativa de Itacarambi, amoldando-se à previsão constitucional aludida.

Assim, por todo exposto, concluo pela **improcedência** do presente apontamento. Todavia, considerando que há vacância do cargo efetivo de advogado público, **recomendo** à municipalidade, na pessoa do atual Chefe do Poder Executivo, que adote medidas para a realização de concurso público para o provimento do cargo.

12. Da alegada acumulação de cargos de contador no Município de Itacarambi e no IPREMI

O denunciante alegou que a Sra. Alessandra Bavosi acumularia irregularmente as funções de contadoria no Município de Itacarambi e no Instituto de Previdência do Município de Itacarambi – IPREMI.

Em sede de defesa, a Sra. Nívea Maria de Oliveira afirmou que o vínculo firmado entre a contadora e o IPREMI se daria por meio de processo licitatório que culminou na celebração de contrato de prestação de serviços.

Arguiu que o cargo efetivo de contador não comporia os quadros funcionais do IPREMI, havendo apenas previsão do cargo de “Assessor Contábil” no quadro de cargos comissionados do Instituto, mas que tal cargo não seria ocupado pela servidora, que realizaria as atribuições contábeis em razão de contrato de prestação de serviços, não havendo que se falar em acumulação indevida.

De fato, analisando a documentação relativa ao Pregão Presencial 1/2019, Processo Licitatório 2/2019 (peça 136, cód. arquivo 3541074), verifica-se que a Sra. Alessandra Bavosi foi contratada pelo IPREMI para prestação de serviços contábeis, desempenhando “prestação de serviços de supervisão e manutenção das atividades contábeis do Instituto de Previdência e Assistência Social de Itacarambi”, além de outras atribuições.

Ademais, examinando o teor da Lei Municipal 1.363/2005 (peça 123, cód. arquivo 3541074), que instituiu o plano de cargos e salários do IPREMI, verifica-se que, tal qual alegado pela defendente, consta apenas previsão de cargo comissionado de Assessor Contábil, e não de cargo efetivo.

Desta feita, considerando a natureza dos vínculos celebrado entre a Sra. Alessandra Bavosi e o IPREMI e o Município de Itacarambi, entendo que não há que se falar em acumulação ilícita, razão pela qual concluo pela **improcedência** do apontamento.

13. Da alegada acumulação de cargos de procuradora no Município de Itacarambi e no Município de São Francisco

O denunciante alegou, por fim, que a Sra. Joselita Vieira Mendes, nomeada para o exercício do cargo comissionado de Procuradora Jurídica do Município de Itacarambi, seria servidora efetiva no Município de São Francisco, em situação de acumulação ilegal de cargos.

Em sede de defesa, a Sra. Nívea de Oliveira, então Prefeita, esclareceu que a Sra. Joselita Mendes seria ocupante de cargo efetivo no Município de São Francisco, mas que teria sido cedida ao Município de Itacarambi para o exercício do cargo comissionado de Procuradora-Geral, tendo se afastado do cargo efetivo que até então ocupava.

De fato, examinando o Decreto 10/2017 (peça 134, cód. arquivo 3541076), verifica-se que o Município de São Francisco cedeu regularmente a servidora Joselita Mendes para o exercício de função de confiança em Itacarambi, onde foi nomeada a teor da Portaria 170/2017 (peça 135, cód. arquivo 3541077), razão pela qual concluo pela **improcedência** do presente apontamento.

III – CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, julgo parcialmente procedente a denúncia para considerar irregular o Processo Licitatório 44/2018, Tomada de Preços 03/2018, deflagrado pelo Município de Itacarambi, por i) elaboração inapropriada do orçamento por contrariedade ao disposto nos arts. 3º, 6º, inciso IX, e 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/1993; ii) falta de memorial descritivo, contrariando o art. 6º, IX, “f”, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei 8.666/1993; iii) descumprimento de prazo e atrasos no início e na conclusão das obras por falta de planejamento e negligência dos gestores públicos; iv) ausência de assinatura dos responsáveis pela fiscalização e acompanhamento das obras nas medições, ausência de documentação relativa à

5ª medição e pagamento antecipado, contrariando o disposto na alínea “c” do inciso I do art. 65 da Lei 8.666/1993; v) deflagração de procedimento licitatório sem obtenção prévia da licença ambiental; vi) inabilitação irregular da licitante Construtora Siqueira Cardoso – CSC; vii) afronta ao princípio da segregação de funções.

Responsabilizo o Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos, pelas irregularidades descritas nos sobreditos itens “i”, “ii” e “iii”, em razão das quais lhe aplico multa de R\$ 2.000,00 para cada uma das irregularidades, totalizando R\$ 6.000,00; responsabilizo a Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal, pelas irregularidades descritas nos sobreditos itens “iii” e “iv”, para cada uma das quais lhe aplico multa no valor de R\$ 2.000,00, totalizando R\$ 4.000,00; responsabilizo, por fim, o Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos, pela irregularidade descrita no sobredito item “iv” e lhe aplico multa no valor de R\$ 2.000,00. Fundamento a aplicação das multas no art. 85, II, da Lei Complementar 102/2008.

Ademais, recomendo ao Município de Itacarambi, nas pessoas dos atuais prefeito e responsável pelo departamento de licitações, que: i) que adote medidas voltadas a promover a qualificação dos setores administrativos, especialmente no que diz respeito a licitações de obras e serviços de engenharia, a fim de evitar falhas de planejamento que comprometam a eficiência e eficácia das contratações; ii) em certames futuros, promova as diligências necessárias para sanar vícios meramente formais, assim entendidos aqueles que não comprometam a legitimidade e a substância dos atos praticados, em estrita observância ao princípio do formalismo moderado e às diretrizes da Lei de Licitações e Contratos Administrativos; iii) sempre que possível, observe o princípio da segregação de funções, de modo a mitigar riscos à lisura dos procedimentos licitatórios e a fortalecer o controle interno na municipalidade; e iv) adote medidas para a realização de concurso público para o provimento do cargo vago de advogado público.

Determino o Ministério Público de Contas e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE sejam cientificados do teor desta decisão, para que avaliem a adoção das providências pertinentes acerca da alegação de conluio constante dos autos.

Intimadas as partes e promovidas as medidas cabíveis, arquivem-se os autos.

* * * * *

bm/rp