

Processo: 1127737
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Eduardo José Azevedo Corrêa
Denunciada: Prefeitura Municipal de Pitangui
Responsável: Juliana Severino
Interessada: Maria Lúcia de Mendonça Cardoso
Procuradores: Ângelo Zampar, OAB/MG 92.513; Manoel José de Freitas Castelo Branco, OAB/MG 105.199; Mariana Alves Dimas Junqueira, OAB/MG 194.029; Nilton Oliveira Bonifácio, OAB/MG 69.252; Sebastiana do Carmo Braz de Souza, OAB/MG 78.985
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 9/9/2025

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA NAS SECRETARIAS MUNICIPAIS E ENTES CONVENIADOS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE OBRA PARALISADA E INACABADA. PROCEDÊNCIA. PANDEMIA DE COVID-19. REALOCAÇÃO DE RECURSOS. RAZOABILIDADE. DÉBITO E MULTA AFASTADOS. ARQUIVAMENTO.

1. Havendo elementos que atribuam envolvimento mínimo do agente aos fatos noticiados, não cabe o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidades.
2. Durante a pandemia de Covid-19, os gestores públicos enfrentaram diversos obstáculos e dificuldades, incluindo a necessidade de implementar políticas públicas para o combate à pandemia em um contexto de emergência e incerteza. As exigências das políticas públicas, como a garantia do acesso à saúde, foram ampliadas e intensificadas, exigindo adaptações rápidas e eficazes, o que imprimiu a flexibilização de algumas regras. Além disso, a gestão de recursos e a coordenação entre diferentes níveis de governo foram desafios adicionais enfrentados pelos gestores.

ACÓRDÃO

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

- I) rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pela Sra. Juliana Severino, secretária municipal de Saúde, à época, diante da existência de elementos que atribuam envolvimento mínimo da responsável com relação aos fatos apontados nos autos;

- II) julgar, no mérito, procedente o apontamento de irregularidade da denúncia formulada em face do Pregão Presencial n. 32/2019, pertinente ao Processo Administrativo Licitatório n. 78/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Pitangui, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem imputação de débito e de aplicação de multa à responsável, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação;
- III) intimar o denunciante, a responsável e a interessada, por meio eletrônico e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, após os procedimentos cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de setembro de 2025.



SEGUNDA CÂMARA – 9/9/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia oriunda de documentação enviada à Ouvidoria deste Tribunal, consoante Atendimento n. 8740822INT, na qual o Sr. Eduardo José Azevedo Corrêa, à peça n. 9, noticiou supostas irregularidades relacionadas à execução do objeto do Pregão Presencial n. 32/2019, pertinente ao Processo Administrativo Licitatório n. 78/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Pitangui, cujo objeto consistiu na contratação de pessoa jurídica especializada para a prestação de serviços de pedreiro, ajudante de serviços gerais, bombeiro hidráulico, calceteiro, carpinteiro, eletricista e pintor para a execução de serviços esporádicos, para atender as necessidades de todas as secretarias e entes conveniados deste município, com valor estimado em R\$ 2.407.150,00, e contratado por R\$ 1.340.000,00, conforme peça n. 2.

Em síntese, o denunciante alegou, à peça n. 9, que, durante a gestão municipal de Pitangui, período 2017 a 2020, foram gastos recursos provenientes do Fundo Municipal de Saúde – Fumusa, no valor de R\$ 42.392,74, sem ter havido obra referente ao Centro de Atenção Psicossocial – Caps. Ademais, solicitou esclarecimentos quanto ao valor gasto e a justificativa para o pagamento por meio de transferências eletrônicas disponíveis – TEDs, que teriam superado em 200% os valores somados das notas de autorização de fornecimento global. Destacou, também, que a empresa Construções MB Eireli - ME, responsável pela construção do mencionado Caps, também é a responsável pela execução da obra da Casa de Cultura, considerada inacabada, objeto do Contrato n. 174/2019, firmado com o Município de Pitangui, que foi alvo de denúncia perante o Ministério Público Federal, por suposto favorecimento no valor de R\$ 438.750,00.

Não obstante, o denunciante, diante dos apontamentos de irregularidade, solicitou os seguintes esclarecimentos: (i) local no município de Pitangui que teve um gasto de R\$ 42.392,74 referente à construção de uma nova sede para o Caps; (ii) sobre a existência da empresa que supostamente deveria ter entregue o Caps, a Casa de Cultura e outras obras, bem como de seus proprietários, uma vez que a empresa não está mais localizada no endereço indicado em seus documentos; (iii) a justificativa para a Administração ter efetuado pagamentos à empresa contratada no valor de R\$ 94.028,81, que superam em 200% os valores das notas de autorização de fornecimento global somados em R\$ 42.392,74.

A documentação foi recebida como denúncia pela Presidência em 13/10/2022, à peça n. 10, sendo distribuída à relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, à peça n. 11.

No despacho à peça n. 12, o então relator encaminhou os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM, para análise inicial.

Nesse ínterim, conforme termo à peça n. 13, os autos foram redistribuídos em 15/2/2023, à relatoria do conselheiro Mauri Torres.

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica, à peça n. 14, propôs a realização de diligência perante a Prefeitura de Pitangui, para apresentação de informações, documentos e esclarecimentos; e apontou o prefeito como o responsável pelo atendimento da diligência.

Nesse sentido, o então relator, no despacho à peça n. 16, determinou a intimação da Sra. Maria Lúcia de Mendonça Cardoso, então prefeita de Pitangui, para que encaminhasse a este Tribunal cópia da documentação solicitada pela Unidade Técnica.

Intimada, a gestora apresentou a documentação às peças n. 22 a 28.

No despacho à peça n. 20, o então relator determinou a juntada da documentação apresentada pela gestora e o encaminhamento dos autos à 3ª CFM para exame.

A 3ª CFM, em exame inicial, à peça n. 31, não se manifestou pela irregularidade quanto ao gasto no valor de R\$ 42.392,74; verificou que a empresa Construções MB Eireli– ME encontrava-se com a situação cadastral ativa; e que os valores pagos por meio das referidas transferências eletrônicas disponíveis – TEDs restaram justificados pela então prefeita, Sra. Maria Lúcia Cardoso. Quanto às questões relacionadas às obras paralisadas, ao Sistema de Informações de Serviços de Engenharia e Obras Públicas de Minas Gerais – Sisop/MG e ao Manual de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal, a 3ª CFM requereu o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Cfose, para análise.

Em despacho à peça n. 33, o então relator encaminhou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia para fins da análise ou realização de diligência necessária para a instrução processual.

Instada a se manifestar, a Cfose, à peça n. 48, concluiu pela procedência parcial da denúncia, esclarecendo que a manifestação da 3ª CFM foi suficiente para demonstrar que a obra de construção do Caps se encontrava inacabada. Diante disso, propôs a citação da Sra. Juliana Severino Oliveira, secretária municipal de Saúde à época da construção.

Em despacho à peça n. 50, o então relator determinou o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, à peça n. 51, não apresentou apontamento complementar e opinou pela citação da Sra. Juliana Severino Oliveira, secretária municipal de Saúde à época da ocorrência da irregularidade.

Em despacho à peça n. 52, o então relator determinou a citação da Sra. Juliana Severino Oliveira, secretária municipal de Saúde de Pitangui à época dos fatos, bem com o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Cfose para reexame e, em seguida, ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.

Citada, a Sra. Juliana Severino Oliveira apresentou manifestação à peça n. 57.

A Cfose, no relatório à peça n. 59, não acolheu as razões de defesa e apontou um dano ao erário no valor histórico de R\$ 42.392,74, bem como sugeriu a aplicação de multa, indicando como responsável a Sra. Juliana Severino Oliveira, que exercia a função de secretária municipal de Saúde à época dos fatos.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 61, diante das irregularidades verificadas pelas Unidades Técnicas, opinou pela restituição aos cofres públicos das despesas efetuadas com relação à construção do Caps, no valor de R\$ 42.392,74, e aplicação de multa à Sra. Juliana Severino Oliveira, então secretária municipal de Saúde, por ter solicitado os serviços, ordenado e liquidado as despesas.

Por fim, o então relator, no despacho à peça n. 62, determinou à Secretaria da Segunda Câmara que promovesse a juntada de documentação, bem como o descadastramento da Sra. Mariana Andrade Cristianismo, OAB/MG 190.154, desses autos, e a atualização do quadro de procuradores.

Em 28/4/2025, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, à peça n. 61.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar - Ilegitimidade passiva da Sra. Juliana Severino Oliveira

A Sra. Juliana Severino Oliveira, então secretária municipal de Saúde, manifestou-se à peça n. 57, pela sua ilegitimidade passiva, sob o argumento de que a responsabilidade pela continuação da obra do Caps, iniciada em 2019 e continuada em 2020, último ano de governo, cabia à sucessora do então gestor, a Sra. Maria Lúcia Cardoso, quando assumiu a Prefeitura em 2021. Na oportunidade, esclareceu que:

[...] as obras relativas à construção do CAPS iniciaram-se em 2019 e continua no início de 2020, mas tiveram de ser interrompidas devido às intercorrências da pandemia do COVID-2019, que justificaram a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde em outras ações, que não fossem a construção do CAPS. Porém, quando aquele governo entregou a Prefeitura, a obrigação de dar continuidade à obra era do novo governo que tomou posse, o que não foi feito, não podendo a ex-Secretária de Saúde responder por este ato alheio.

[...]

No caso concreto, muito embora a construção do CAPS não tenha decorrido de recursos advindos de convênio estadual ou federal, mas de recursos próprios do Fundo Municipal de Saúde do Município, cabia à Prefeita sucessora dar continuidade às obras para conclusão do CAPS, que até o momento funciona em imóvel locado pela Prefeitura.

Portanto, cabia e cabe a atual Prefeita sucessora do ex-Prefeito Marcílio Valadares, dar continuidade às obras do CAPS quando do início de sua gestão em 2021, não sendo possível imputar à Ex-Secretária de Saúde a não finalização das obras por atos de outrem.

[...]

Nesse sentido, e buscando comprovar que de fato cabia à atual Prefeita a continuidade das obras relativas à construção do CAPS, cita-se que, com relação à obra da “Casa de Cultura”, referente ao Processo Licitatório n. 64/2019-Tomada de Preços n. 2/2019, citada pelo Denunciante como “obra inacabada” esclarece-se que tal obra foi iniciada na gestão do Prefeito Marcílio Valadares, mas foi devidamente concluída pela atual Prefeita Maria Lúcia Cardoso que inclusive a inaugurou em **junho de 2023**:

[...]

Logo, o mesmo tratamento dado à obra referente à Casa de Cultura poderia igualmente ter sido executada com relação à obra do CAPS que por opção da atual gestora não foi concluída. Repisa-se cabendo ao Governo atual responder por essa escolha e não a ex-Secretária de Saúde que não cometeu qualquer ato doloso e de prejuízo aos cofres públicos.

A Unidade Técnica, à peça n. 59, esclareceu que:

Conforme relatado no item 2.3.3.3 do relatório da 3ª CFM (peça 31), “ Em todos os ‘Memorandos Internos’, ‘NAF’ e ‘NE’, como solicitante, ordenadora de despesa e também, liquidante, se registrou a Secretária Municipal de Saúde, Sr.ª Juliana Severino Oliveira. ”.

Neste mesmo item do relatório da 3ª CFM, verifica-se que as datas dos memorandos, das notas de autorização de fornecimento, notas de empenho e comprovantes de pagamentos, abrangem o período de 03/12/2019 a 20/02/2020.

Verifica-se, então, que a obra foi paralisada em fevereiro de 2020, ou seja, dez meses antes do término do mandato 2017/2020, no qual a Sr.ª Juliana Severino Oliveira exercia o cargo de Secretária Municipal de Saúde. Ressalta-se que a própria defesa confirma este entendimento ao informar que a obra foi paralisada no início de 2020.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 61, entendeu, em consonância com a Unidade Técnica, que “a Sra. Juliana Severino Oliveira é responsável, na condição de gestora, uma vez

que solicitou os serviços, ordenou e liquidou as despesas com execução parcial, sem alcançar os objetivos pré-definidos”.

Para fins de contextualização, compartilho a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni¹, diante da análise da teoria de Liebman, a respeito das condições da ação:

Ao tratar da legitimação para agir, assim se expressa LIEBMAN: “Legitimação para agir (*legitimatio ad causam*) é a titularidade (ativa e passiva) da ação. O problema da legitimação consiste em individualizar a pessoa a quem pertence o interesse de agir (e, pois, a ação) e a pessoa com referência à qual [*nei cui confronti*] ele existe (...). Também quanto à ação, prevalece o elementar princípio segundo o qual apenas o seu titular pode exercê-la; e tratando-se de direito a ser exercido necessariamente com referência a uma parte contrária, também esta deve ser precisamente a pessoa que, para os fins do provimento pedido, aparece como titular de um interesse oposto, ou seja, aquele em cuja esfera jurídica deverá produzir efeitos o provimento pedido. A legitimação, como requisito da ação, é uma condição para o pronunciamento sobre o mérito do pedido: indica, pois, para cada processo, *as justas partes, as partes legítimas*, isto é, as pessoas que devem estar presentes para que o juiz possa julgar sobre determinado objeto. Entre esses dois requisitos, ou seja, a existência do interesse de agir e a sua pertinência subjetiva, o segundo é que deve ter precedência, porque só em presença dos dois interessados diretos é que o juiz pode examinar se o interesse exposto pelo autor efetivamente existe e se ele apresenta os requisitos necessários”.

A análise da legitimidade passiva, portanto, perpassa primordialmente pela verificação da potencialidade de atuação do envolvido na participação dos fatos discutidos nos autos, porém, em exame perfunctório das questões examinadas no feito, sem levar em consideração, neste momento, fatos atinentes ao mérito.

Nestes termos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que adota a teoria da asserção, estabelece que as condições da ação, dentre elas o interesse processual e a legitimidade devem ser aferidas à luz das afirmações deduzidas na petição inicial, sem que se necessite adentrar à análise das questões de mérito (AgInt no REsp n. 1537907/SP, relator ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 26/9/2022²).

Portanto, havendo elementos que atribuam envolvimento mínimo do agente aos fatos noticiados, entendo que não cabe o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidades. Visando corroborar este entendimento, destaco excertos do julgamento da Denúncia n. 1015714, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, Segunda Câmara, sessão do dia 5/12/2019:

De fato, a preliminar de ilegitimidade deve ser afastada, uma vez que a responsabilidade pelas irregularidades deverá ser aferida na análise de mérito, e não em questão preliminar. Neste momento, o que se verifica é a existência dos pressupostos que legitimam a presença da responsável no polo passivo da demanda.

[...]

Cumprе ressaltar, no entanto, que a presunção de responsabilidade é relativa, pois poderá ser elidida por meio dos elementos de prova trazidos aos autos, os quais poderão atestar que, embora a agente tenha participado de algum modo do procedimento licitatório, ela não

¹ Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil, Volume 1 [livro eletrônico] / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. -- 5. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, págs. 258/259.

² Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201400337599&aplicacao=processos.ca>. Acesso em: 11/6/2025.

concorreu, ainda que de forma culposa, para a formação das irregularidades. Em uma outra hipótese, a presunção poderá se confirmar caso seja aferido algum outro elemento caracterizador da responsabilidade da agente.

À vista disso, compulsando os autos, verifiquei que a Sra. Juliana Severino Oliveira, então secretária municipal de Saúde, subscreveu as notas de empenho e os memorandos internos relacionados à construção da sede do Caps, conforme informado por ela em sua peça defensiva, bem como se verifica à peça n. 4, documento intitulado “DocumentoApresentadoCamara”.

Dessa forma, em face da existência de elementos que atribuam envolvimento da então gestora com relação às irregularidades apontadas nos autos, considero que ela é parte legítima para compor a relação processual, pois poderia, pelo menos em tese, ser responsabilizada por este Tribunal, devendo os fundamentos para eventual responsabilização ser analisados no mérito, razão pela qual entendo pela rejeição da alegação de ilegitimidade passiva arguida pela Sra. Juliana Severino Oliveira.

2. Mérito

2.1. Obra paralisada, após a execução da fundação, e inacabada

A denunciante questionou gastos de até R\$ 94.028,81 na obra de construção do Centro de Atenção Psicossocial – Caps, no município de Pitangui, sem que a obra tenha sido concluída. Apontou, ainda, que a empresa responsável pela construção do Caps, Construções MB Eireli - ME, de propriedade do Sr. Cassio Murilo, foi a mesma da obra inacabada da Casa de Cultura, referente ao Contrato n. 174/2019.

A 3ª CFM, em análise à peça n. 14, manifestou-se pela realização de diligência para apresentação das seguintes informações, documentos e esclarecimentos:

- Documentos relativos à execução e aos pagamentos decorrentes do Contrato n. 235/2019, com a devida comprovação de que os serviços contratados foram prestados;
- Declaração de situação atual da obra para a construção da sede do Centro de Atenção Psicossocial – CAPS;
- Diligências realizadas pela prefeitura a fim de detectar eventuais pagamentos por serviços não executados em relação ao Contrato n. 235/2019, caso tenham sido realizadas;
- Cópia do Contrato de Repasse n. 1039805-99 e informações a respeito da aplicação de recursos públicos municipais em decorrência do objeto licitado no Processo Licitatório n. 64/2019 – Tomada de Preços n. 2/2019, Contrato n. 174/2019.

Intimada a apresentar informações, documentos ou esclarecimentos sobre a situação da obra de construção do Caps, a então prefeita, Sra. Maria Lúcia de Mendonça Cardoso, apresentou documentação às peças n. 22 a 28, em que consta o ofício encaminhado pelo Município de Pitangui à Procuradoria da República, com informações relacionadas à obra de construção do Caps, nos seguintes termos, conforme peça n. 28, documento intitulado “Ofício 353 - MPF - resposta ofício 327-2022 - construcao CAPS_AS (1)”:

Pela documentação anexa e de acordo com as informações do procedimento licitatório, a administração municipal à época da abertura do certame, utilizava dos serviços de pedreiro, ajudante de serviços gerais, bombeiro hidráulico, calceteiro, carpinteiro, eletricitista e pintor para a execução de serviços esporádicos, para atender as necessidades de todas as secretarias e entes conveniados deste município. Dentre outras obras e serviços realizados pela administração pública, foi divulgado pelo então gestor, que a sede própria do CAPS seria construída, onde utilizou-se dos serviços prestados pela empresa Construções MB Eireli-ME.

No entanto, pelos documentos do processo licitatório, sobretudo pelos empenhos e notas fiscais, não é possível certificar o endereço da citada obra, apenas consta a informação de que o serviço estaria sendo prestado para a construção da sede do CAPS. Em diligência realizada pela atual gestão e através de informações cedidas por servidores municipais, restou localizado o endereço da referida obra, o que seria à Rua José Januário Teixeira S/N – Lavrado, ao lado do atual PSF Carmelo Megali Faria. Nesse sentido, a fim de averiguar situação, foi realizada visita *in loco*, donde pudemos constatar que, de fato, houve, tempos atrás, início da obra de construção, mas limitou-se apenas no serviço de fundação [...]:

[...]

Nesse contexto, reafirmamos que as obras foram iniciadas no local retro mencionado, mas, certamente não foram concluídas e que, de acordo com os empenhos e notas fiscais constantes do processo licitatório nº 078/2019 – Pregão nº 032/2019, os serviços de pedreiro foram requisitados pela Secretaria Municipal de Saúde e “conferidos” pelo setor de engenharia. (Destaquei)

A Cfose, em exame inicial, à peça n. 48, concluiu pela procedência da irregularidade em relação à construção do Caps, por ter resultado em uma obra inacabada, visto que só foram realizados os serviços de fundação e foram gastos o valor de R\$ 42.392,74, sem que o interesse público tenha sido alcançado, caracterizando, portanto, dano ao erário nesse valor. Sendo assim, atribuiu a responsabilidade à secretária municipal de Saúde à época, Sra. Juliana Severino Oliveira, em razão de ter solicitado os serviços e ordenado o pagamento das despesas.

Quanto ao suposto pagamento a maior, no valor de R\$ 94.028,81, ou seja, cerca de 121,8% acima do que teria sido gasto, a Cfose verificou que tal indicativo não procede, visto que restou demonstrado que foram repassados a empresa contratada apenas o valor de R\$ 42.392,74.

A Sra. Juliana Severino Oliveira, por sua vez, apresentou manifestação à peça n. 57, na qual, em síntese, argumentou que os pagamentos se mostraram regulares e que competia à sucessora do prefeito à época, Sra. Maria Lúcia Cardoso, dar continuidade à obra, quando assumiu a gestão em 2021. Esclareceu, ainda, que todas as notas de fornecimento foram atestadas pelo engenheiro responsável e que não houve um certame específico para a construção do Caps, sendo que o valor gasto na obra, na ordem de R\$ 42.392,74, estava vinculado ao Processo Licitatório n. 78/2019, Pregão Presencial n. 32/2019, cujo objeto visava o atendimento de diversas secretarias, que foi o que ocorreu.

Importante registrar a alegação da defesa quanto à paralisação da obra da construção do Caps em decorrência da pandemia de Covid-19:

O que ocorreu como informado, foi que as obras relativas à construção do Caps iniciaram-se em 2019 e continua no início de 2020, mas tiveram de ser interrompidas devido às intercorrências da pandemia do COVID-2019, que justificaram a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde em outras ações, que não fossem a construção do Caps. Porém, quando aquele governo entregou a Prefeitura, a obrigação de dar continuidade à obra era do novo governo que tomou posse, o que não foi feito, não podendo a ex-Secretária de Saúde responder por este ato alheio.

A defendente ressaltou, ainda, que, no relatório à peça n. 31, a Unidade Técnica fez a seguinte observação quanto aos procedimentos que devem ser tomados pela equipe de analistas, segundo o Manual de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal, para inspeção de obra inacabada:

“No caso de obra inacabada, deve-se identificar e procurar obter registros documentais sobre os motivos de eventuais atrasos ou paralisações, por exemplo, mediante entrevistas (com o fiscal da obra, engenheiro responsável da contratada etc.), consulta ao diário de obras, comunicações internas ou registros processuais.” (Destaque do original)

Diante disso, alega que tais procedimentos não foram realizados e nenhuma das medidas elencadas no mencionado manual foram providenciadas pela Unidade Técnica:

Não foi questionado à atual Prefeita o motivo de as obras não terem sido continuadas e finalizadas em sua gestão, bem como não foram questionados ao fiscal da obra, e principalmente ao engenheiro responsável, os motivos pelos quais a obra do Caps não foi concluída na gestão passada, sendo que a partir dos esclarecimentos prestados, seria facilmente constatado que a obra foi entregue no estado que se encontrava ao novo governo, portanto, cabendo a este sua continuidade.

Na oportunidade, esclareceu que a obra da Casa de Cultura, referente ao Processo Licitatório n. 64/2019, Tomada de Preços n. 2/2019, foi iniciada na gestão do prefeito Sr. Marcílio Valadares e concluída na gestão da prefeita Sra. Maria Lúcia Cardoso, em junho de 2023. Logo, o mesmo poderia ter sido feito em relação à obra do Caps, cabendo ao governo sucessor responder pela escolha, de forma a afastar a responsabilidade da defendente, que não cometeu qualquer ato doloso nem prejuízo aos cofres públicos.

A Cfose, em reexame, à peça n. 59, concluiu pelo não acolhimento das razões de defesa, mantendo o entendimento pela procedência da irregularidade apontada.

Por sua vez, o *Parquet* de Contas, à peça n. 61, opinou pela restituição aos cofres públicos no valor de R\$ 42.392,74, em razão dos valores pagos na construção da sede do Caps, devendo tal responsabilidade ser atribuída à defendente.

Inicialmente, ressalto que o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop, elaborou a Nota Técnica IBR n. 3/2024³, que trata da retomada de obras paralisadas, nos seguintes termos:

Inicialmente, é importante destacar que, para os fins desta nota, o termo “Obras Paralisadas” engloba tanto as obras inacabadas quanto as obras paralisadas⁴.

[...]

Também na retomada de uma obra paralisada, não se pode negligenciar o **planejamento**. A ausência de planejamento de uma obra é um fator de fracasso de expressiva parcela dos empreendimentos públicos, o que pode ser confirmado no cenário público nacional das obras e corroborado pelo resultado de diversos levantamentos realizados⁵. Dessa forma, quando se decide pela retomada de um empreendimento, estando-se, portanto, diante de uma obra em si, é fundamental a observância do devido planejamento para evitar novo fracasso na entrega do bem social que ela representa.

[...]

Nesse sentido, releva destacar que a capacidade operacional dos entes recebedores de recursos, usualmente via convênio (ou instrumentos congêneres, como os contratos de repasse), não é devidamente avaliada pelos órgãos repassadores para a concessão dos valores. Isso acaba por inviabilizar a continuidade e a conclusão de inúmeras obras, em

³ Disponível em <<https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Nota-Tecnica-03-2024.pdf>>. Acesso em 12/8/2025.

⁴ Considera-se obra inacabada aquela que é objeto de contrato não vigente e que não foi concluída e obra paralisada, aquela que é objeto de contrato vigente com serviços paralisados.

⁵ Vide “Acompanhamento de Obras Paralisadas” do Tribunal de Contas da União - TCU e levantamento “Obras Paralisadas” da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas - Atricon, em <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de> e <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atricon-Obras-Paralisadas.pdf>. Acessos em 30/05/2024. (Nota de rodapé do documento original)

função da má gestão, seja na transferência desse tipo de recurso pelo ente concedente, seja na sua gestão no ente conveniente. (Sublinhei)

Sobre o tema, com base no diagnóstico⁶ apresentado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon⁷, verifiquei que os motivos de paralisação de obras englobam:

Motivos de Paralisação	
Repasses	20,9%
Contratada	20,5%
Planejamento	19,1%
Contingenciamento	17,0%
Execução	11,3%
Caso Fortuito	4,9%
Continuidade da Gestão	2,4%
Desapropriações	2,1%
Meio Ambiente	1,8%

Quanto ao responsável pela paralisação da obra, podemos identificar a seguinte estatística:

Quem determinou a paralisação	
Abandono da obra pela empresa	9,1%
Determinada pelo gestor responsável	50,8%
Decorrente de decisão de um Tribunal de Contas	0,7%
Determinada pelo Poder Judiciário	1,2%
Ordem de paralisação não localizada	38,2%

Nesse sentido, em que pese a natureza dos autos não tratar de auditoria de obras, entendo que o Manual de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal⁸ traz em seu escopo recomendações relevantes para análise de obras inacabadas, que, diante da irregularidade ora analisada devem ser observadas nesta análise, quais sejam:

No caso de obra inacabada, deve-se identificar e procurar obter registros documentais sobre os motivos de eventuais atrasos ou paralisações, por exemplo, mediante entrevistas (com o fiscal da obra, engenheiro responsável da contratada etc.), consulta ao diário de obras, comunicações internas ou registros processuais. As evidências obtidas devem ser registradas.

Compulsando os autos, verifica-se que a referida obra de construção da sede do Caps, inicialmente, encontrava-se paralisada, e, uma vez constatado que se passaram cerca de 5 (cinco) anos desde sua paralisação, e que a parte executada resultou em obra sem condições de habitabilidade ou de uso, constata-se que, por consequência, a paralisação resultou em uma obra inacabada. Diante disso, verifica-se que a classificação da obra de construção da sede do Centro de Atenção Psicossocial – Caps como inacabada é adequada.

Registro que, em relação à obra da Casa de Cultura, a análise ficou prejudicada, pois, conforme informado pela defendente, esta obra foi devidamente concluída pela gestão da prefeita Sra. Maria Lúcia Cardoso, que inaugurou a sede em junho de 2023:

⁶ Foram consideradas as obras com valores acima de R\$1,5 milhões e iniciadas a partir de 2009.

⁷ Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atricon-Obras-Paralisadas.pdf>> Acesso em 12/8/2025.

⁸ Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/ArquivosDoc/MANUAL_DE_AUDITORIA_DE_OBRAS_E_SERVICOS_DE_ENGENHARIA_atualizado.pdf>. Acesso em 12/8/2025.



Dessa forma, faz-se necessário verificar se os serviços executados, atualmente, caracterizam-se como imprestáveis, de forma a comprovar a ocorrência do suposto dano apontado em decorrência dos gastos efetuados com o que foi construído até a paralisação, no valor de R\$ 42.392,74, bem como o motivo da obra ser inacabada e quem seriam os responsáveis pela sua causa.

Assim, depreende-se dos autos que a ausência da documentação relacionada à fase interna do Processo Administrativo Licitatório n. 78/2019, referente ao Pregão Presencial n. 32/2019, o que inclui o termo de referência para a construção do Caps, compromete a busca de informações quanto ao responsável técnico pela execução da obra, ao diário de obra, aos boletins de medições, aos esclarecimentos do fiscal da obra, ao fiscal do contrato e ao engenheiro da contratada responsável pela execução.

Além disso, verifiquei a ausência de documentos que comprovem que o prefeito à época do certame, Sr. Marcílio Valadares, de fato, manifestou intenção de construir o Caps, conforme argumentou a defendente, bem como de documentos que identifiquem os responsáveis pela ordem de serviço para início da obra, determinação de paralisação e a respectiva motivação.

Ressalto que, em análise à lista dos documentos e esclarecimentos solicitados pela Unidade Técnica, bem como em análise aos relatórios técnicos, às peças n. 31 e 48, que resultaram na citação da secretária municipal de Saúde à época da contratação e execução da obra, Sra. Juliana Severino Oliveira, verifiquei que não foram solicitados documentos relacionados especificamente à contratação, execução e paralisação da referida obra de construção da sede do Caps.

Dessa forma, considerando que foi iniciada uma obra de edificação sem o devido planejamento, tanto na elaboração do processo licitatório, quanto para a retomada da obra, considerada inacabada, uma vez paralisada após a execução da fundação em decorrência da pandemia, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas julgo procedente o apontamento de irregularidade da denúncia.

Quanto à responsabilização da Sra. Juliana Severino Oliveira, que solicitou os serviços, ordenou e liquidou as despesas com execução parcial, sem alcançar os objetivos pré-definidos, entendo que deve ser levado em consideração que a obra do Caps foi interrompida devido às intercorrências da pandemia de Covid-2019, o que justificou a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde em outras ações, diversas da construção do Caps, e que a continuidade da construção do Caps poderia ser atribuída à gestão seguinte, dada a transição de gestão.

Nesse cenário, não se pode perder de vista, no caso concreto, os obstáculos e dificuldades reais enfrentadas pelo gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo no período da pandemia, por força do art. 22⁹ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb.

Isso porque, durante a pandemia de Covid-19, os gestores públicos enfrentaram diversos obstáculos e dificuldades, incluindo a necessidade de implementar políticas públicas para o combate à pandemia em um contexto de emergência e incerteza. As exigências das políticas públicas, como a garantia do acesso à saúde, foram ampliadas e intensificadas, exigindo adaptações rápidas e eficazes, o que imprimiu a flexibilização de algumas regras. Além disso, a gestão de recursos e a coordenação entre diferentes níveis de governo foram desafios adicionais enfrentados pelos gestores.

Com efeito, em períodos de anormalidade, como se deu na pandemia de Covid-19, a Lindb reforça a necessidade de ser observado o contexto excepcional e as consequências práticas das normas aplicadas, o que não afasta os mecanismos rigorosos de prestação de contas e transparência para garantir a legalidade e a eficiência das ações governamentais.

Logo, considerando que a execução da obra do Caps foi impactada com a pandemia e que os recursos foram realocados para o Fundo de Saúde em razão da prioridade desta área naquela ocasião para o enfrentamento da Covid, considerando, ainda, a transição de gestão, e considerando, por fim, que não houve uma licitação específica e, por conseguinte, um projeto para a construção do Caps, deixo, em observância ao princípio da razoabilidade, de imputar débito, bem como de aplicar multa à Sra. Juliana Severino Oliveira, que, em princípio, agiu de boa-fé, o que afasta a aplicação do art. 28¹⁰ da Lindb.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pela Sra. Juliana Severino Oliveira, secretária municipal de Saúde, à época, diante da existência de elementos que atribuam envolvimento mínimo da responsável com relação aos fatos apontados nos autos.

No mérito, julgo procedente o apontamento de irregularidade da denúncia formulada em face do Pregão Presencial n. 32/2019, pertinente ao Processo Administrativo Licitatório n. 78/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Pitangui, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem imputação de débito e aplicação de multa à responsável, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação.

Intimem-se o denunciante, a interessada e a responsável, por meio eletrônico e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Após, promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *

jc/saf/am

⁹ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

¹⁰ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.