

**PROCESSO Nº:** 952.085  
**NATUREZA:** DENÚNCIA  
**ÓRGÃO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE SABARÁ  
**DENUNCIANTE:** ALFA CENTRO DE CONTATOS LTDA. – ME  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO  
**ANO REF.:** 2015

**REEXAME**

**I. INTRODUÇÃO**

Versam os presentes autos sobre Denúncia oferecida pela empresa Alfa Centro de Contatos Ltda. – ME –, diante de supostas irregularidades na contratação da Construtora Remo Ltda. pela Prefeitura Municipal de Sabará (Órgão Participante), mediante adesão à Ata de Registro de Preços nº 01/2014, decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2014, realizado pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH – (Órgão Gerenciador), tendo por objeto a contratação de serviços de manutenção e gestão de ativos de iluminação pública, na administração do Sr. Diógenes Gonçalves Fantini, ex-prefeito municipal de Sabará (Gestão 2013/2016).

O Pregão Eletrônico nº 01/2014, para o Registro de Preços, realizado pela Agência de Desenvolvimento da RMBH compreendeu 03 (três) lotes (fls. 138/139):

- **1º Lote:** execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública municipal, englobando o perímetro urbano, zona rural e bairros mais afastados (antes

conhecidos como Distritos), com fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra, conforme especificações;

- **2º Lote:** locação de *Call Center* para recepção e despacho dos serviços de manutenção do sistema de iluminação pública municipal;
- **3º Lote:** locação de *software* para gestão, fiscalização, medição, despacho e recepção de serviços de manutenção do sistema de iluminação pública municipal, conforme especificações constantes no Anexo I (Termo de Referência).

Em síntese, a denunciante aponta que se sagrou vencedora do referido certame, para a prestação dos serviços de *call center*, lote 2, do Pregão nº 01/2014, mas, ao consultar o *site* do Município de Sabará, constatou que a Construtora Remo Ltda., vencedora do lote 1, também foi contratada para a prestação dos serviços de *call center* (lote 2), acumulando, assim, simultaneamente, a prestação dos serviços de manutenção do sistema de iluminação pública (lote 1) e os serviços de locação de *Call Center* para recepção e despacho dos serviços (lote 2), conduta vedada por Orientação Técnica desta Corte.

Em exame inicial (fls. 59/59v), este Órgão Técnico sugeriu a realização de diligência instrutória, consistente na intimação do prefeito municipal à época, Sr. Diógenes Gonçalves Fantini, para que enviasse os documentos e/ou informações a seguir relacionados:

- a) contratos de adesão decorrentes da Ata de Registro de Preço nº 01/2014, de 31/12/2014, firmada pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH com as empresas: Construtora Remo Ltda (lote 1 – execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública municipal), Alfa Centro de Contatos Ltda. – ME (lote 2 – Locação de

Call Center para recepção e despacho dos serviços de Manutenção do Sistema de Iluminação Pública Municipal);

b) cópia completa do processo licitatório referente a empresa contratada a prestar os serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública municipal, ano 2015 (fases interna e externa), contratos e termos aditivos eventualmente firmados, se houver;

c) cópia completa do processo licitatório e formalização da contratação da empresa contratada a prestar os serviços de tele atendimento (*call center*), relativos às questões de iluminação pública, ano 2015 (fase interna e externa), contratos e termos aditivos eventualmente firmados, se houver;

d) notas de empenho/ordens de serviço e de pagamento decorrentes das mencionadas contratações.

Com o intuito de complementar a instrução processual, o Relator à época determinou a intimação do referido agente público para que encaminhasse a documentação e/ou as informações requeridas por este Órgão Técnico, sob pena de multa, conforme o despacho de fls. 61/61v.

Em cumprimento à referida determinação, o Sr. André Luiz Martins Leite, Subprocurador-Geral do Município de Sabará à época, requereu (fl. 72) a juntada da cópia integral do Processo Administrativo nº 227/2015, digitalizado em CD, anexado à fl. 73.

Analisando a documentação constante do CD, esta Coordenadoria emitiu o relatório de fls. 75/77, no qual elencou os documentos constantes do CD (fls. 76/76v) e, concluiu que o Subprocurador não encaminhou toda a documentação solicitada.

O Ministério Público de Contas manifestou-se, às fls. 78/78v, ratificando o relatório técnico e, assim, diante do não atendimento da determinação do Relator e, ainda, da necessidade de elucidação dos fatos denunciados e da apuração de

responsabilidades, opinou pela realização de nova intimação para juntada de documentação instrutória.

Nesses termos, o Relator determinou a intimação do Sr. Wander José Goddard Borges, atual Prefeito Municipal de Sabará, para que encaminhasse a documentação e/ou as informações acima relacionadas (fls. 79/79v).

Em cumprimento à determinação, o referido agente político manifestou-se às fls. 82/83 e, encaminhou documentação (fls. 84/2.272).

Em exame inicial, às fls. 2.275/2.281, este Órgão Técnico examinou a matéria e concluiu pela irregularidade dos fatos denunciados, passíveis de aplicação de multa aos responsáveis legais, consistente na contratação irregular da Construtora Remo Ltda., para a execução dos serviços de manutenção da rede de iluminação pública e, simultaneamente, para os serviços de teleatendimento (*call center*), em inobservância às diretrizes contidas na Orientação Técnica desta Corte, segundo às quais “a empresa vencedora do certame para a contratação de *call center* e *software* não deve ser a mesma declarada vencedora para a realização dos serviços de manutenção”.

E, nesses termos, requeremos a citação dos Srs. Diógenes Gonçalves Fantini, ex-Prefeito Municipal, e Alex Charles Rodrigues, ex-Secretário Municipal de Obras, agentes públicos responsáveis pela contratação irregular, para apresentarem defesa em relação a irregularidade assinalada, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

O Ministério Público de Contas emitiu o parecer de fls. 2.282/2.285, opinando pela improcedência da denúncia, por considerar regular a contratação efetivada e, conseqüentemente, pelo arquivamento dos autos.

Devidamente citados, em cumprimento à determinação do Relator (fls. 2.286/2.286v), os Srs. Diógenes Gonçalves Fantini e Alex Charles Rodrigues apresentaram defesas, anexadas, respectivamente, às fls. 2.296/2.311 e 2.312/2.324.

Nesses termos, os autos retornaram a este Órgão Técnico para reexame (fls. 2.286/2.286v).

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre informar que os Srs. Diógenes Gonçalves Fantini, Prefeito Municipal à época, e Alex Charles Rodrigues, Secretário Municipal de Obras à época, apresentaram as mesmas alegações de defesa, respectivamente, às fls. 2.297/2.306 e 2.313/2.322, razão pela qual serão analisadas conjuntamente.

### **II.1 Da irregularidade da contratação da Construtora Remo Ltda. para a prestação conjunta dos serviços de manutenção do sistema de iluminação pública e de locação de *call center***

No exame inicial, constatamos que foi formalizado o Contrato de Prestação de Serviços nº 152/2015, entre o Município de Sabará e a Construtora Remo Ltda. (fls. 651/657), por adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Presencial, Processo Licitatório nº 08.013/2014, realizado pela Prefeitura Municipal de Araxá, objetivando “a execução dos serviços de manutenção corretiva, preventiva, efficientização e ampliação, serviços de gestão do sistema de iluminação pública à distância e “in loco” nas vias e áreas públicas do Município de Sabará” (fl. 651).

E, assim sendo, evidencia-se que o contrato de prestação de serviços, assinado com a Construtora Remo Ltda., englobou serviços de gestão à distância e “in loco”, teleatendimento (*call center*) e até mesmo ampliação da rede, além dos serviços de manutenção corretiva e preventiva da rede de iluminação pública.

E, nesses termos, concluímos pela irregularidade da contratação da referida empresa, com fundamento no entendimento firmado por esta Corte, na cartilha de orientação técnica aos jurisdicionados, segundo a qual a “empresa vencedora do certame para contratação de *call center* e *software* não deve ser a mesma declarada vencedora para a realização dos serviços de manutenção, para evitar

que se coloque uma mesma empresa para prestar tais serviços e fiscalizar seu cumprimento ou qualidade, vindo a gerar possibilidade de inconformidades de gestão, fiscalização e fragilidades contratuais imensuráveis”.

Em sede de defesa, os Srs. Diógenes Gonçalves Fantini e Alex Charles Rodrigues, com fundamento no parecer do Ministério Público de Contas, contestam a irregularidade apontada por este Órgão Técnico, sob o argumento de ser razoável a inclusão do serviço de *call center* como complementação dos serviços de manutenção de iluminação pública, uma vez que a contratação integral dos serviços de iluminação pública “acarretou uma economia de alto vulto aos cofres públicos”, atendendo, ainda, ao disposto no § 1º, do art. 23 da Lei nº 8.666/93 (fl. 2.298).

Alegam que a contratação da Construtora Remo por meio da adesão à Ata de Registro de Preços da Prefeitura Municipal de Araxá mostrou-se economicamente mais vantajosa para a município do que a adesão por meio da Ata de Registro de Preços da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH), uma vez que se valendo desta última, apenas para a contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública municipal (lote 1), exigiu-se o valor de R\$8,93 por ponto de iluminação pública “ao passo que no tocante a ARP de Araxá, efetivamente aderida pela municipalidade, para a contratação de todos os serviços, abrangidos pelos 03 lotes licitados, chegou-se ao montante de R\$7,00 por ponto” (fl. 2.301).

Ressaltam, ainda, que a contratação efetivada além de ter representado economia ao erário, buscou “eficiência na execução dos serviços, uma vez que concentrou toda a prestação dos serviços em uma única empresa”, facilitando, assim, até mesmo a fiscalização da execução contratual.

Por outro lado, alegam que a cartilha de orientação técnica elaborada pelo TCEMG, mencionada por este Órgão Técnico, não tem a natureza de norma de aplicação compulsória sobre a matéria, com caráter obrigacional, tendo apenas o condão de auxiliar/nortear a Administração Pública acerca dos procedimentos a serem

adotados para a gestão de ativos de iluminação pública e, ainda, “ressalvando, expressamente a possibilidade de haverem situações peculiares e de exceção, das quais, desde que justificadas tecnicamente e motivadas, podem ser regularmente realizadas, conforme se verificou no caso em tela” (fl. 2.303).

E, assim sendo, sustenta que no caso concreto, a situação peculiar foi representada pela vantajosidade da contratação, a partir do quadro comparativo de valores de manutenção da iluminação pública, conforme se infere da manifestação do Secretário competente à época (fl. 599) e, ainda, fundamentado em pareceres técnicos e jurídicos anexados aos autos do procedimento licitatório.

Ademais, ainda com substrato no citado parecer ministerial, a defesa sustenta que os serviços de *call center* e de *software* servem “de apoio ao regulamentar cumprimento do contrato de manutenção da iluminação pública e não como seu fiscal”, de modo que “na central vai chegar a solicitação da prestação do serviço, que será repassada ao profissional competente que realizará o serviço” (fl. 2.304), não se prestando à finalidade de fiscalização dos contratados, ressaltando que a fiscalização contratual caberá ao setor responsável do Município.

**Análise:**

De fato, a contratação da Construtora Remo Ltda., por meio da adesão à Ata de Registro de Preços da Prefeitura de Araxá, englobando todos os serviços de iluminação pública no mesmo item, no valor de R\$7,00, por ponto de iluminação pública, se mostrou mais vantajosa, do que a possível adesão à Ata de Registro de Preços da ARMBH, no valor de R\$8,93, contemplando 03 (três) lotes licitados, vencidos por empresas distintas, nos termos do quadro comparativo, à fl. 600, conforme ressaltado pela defesa apresentada e, também, pelo Ministério Público de Contas, no parecer de fls. 2.282/2.285.

No entanto, em que pesem as vantagens econômicas advindas da contratação da Construtora Remo Ltda., não podemos desconsiderar a Orientação

Técnica desta Corte, acerca dos “Aspectos gerais a serem observados na licitação para a contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva” dos serviços de iluminação pública, já mencionada no exame inicial desta Coordenadoria e, ainda, a jurisprudência desta Corte sobre a matéria em comento. Senão, vejamos:

Na aludida orientação técnica, publicada no Diário Oficial de Contas (DOC) do dia 22/11/2014, esta Corte firmou o entendimento de que a empresa vencedora do certame para a contratação de *call center* e *software* não deve ser a mesma declarada vencedora para a realização dos serviços de manutenção dos serviços de iluminação pública:

A fim de preservar a competitividade do certame, os Municípios deverão observar, ainda, os seguintes aspectos:

I - Somente será admissível exigir que, antes do início das atividades de manutenção em pontos da iluminação pública, a empresa esteja cadastrada junto à distribuidora de energia, por se tratar de exigência legal, a fim de que seus funcionários da empresa prestadora do serviço de manutenção possam operar o sistema elétrico de potência;

II. São vedadas exigências editalícias quanto ao perfil dos empregados, tendo em vista que a matéria já é regulamentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sendo incabíveis outras condições ou exigências impostas em sede de edital;

III - As características do maquinário, almoxarifado e equipamentos devem ser aquelas adequadas à realidade de cada Município ou região e devem atender as normas de segurança do trabalho, conforme as normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, normas ABNT e INMETRO, não cabendo, portanto, outras condições, salvo justificativa técnica plausível;

IV - É ilegal a exigência simultânea, nos instrumentos convocatórios, de requisitos de patrimônio ou capital social mínimo juntamente com as garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes. Por outro lado, é facultado à Administração exigir prestação de garantia nas contratações de bens, obras e serviços, de modo a assegurar plena execução do contrato e a evitar prejuízos ao patrimônio público, cumulativamente com a exigência de requisitos de patrimônio ou capital social mínimo. Antes de estabelecer no edital exigência de garantia, deve o órgão promotor da licitação, diante da complexidade do objeto, avaliar se realmente é necessária ou se servirá apenas para encarecer o objeto;

V - É vedada, **para a licitação dos serviços de *call center* e *software***, a exigência de que as licitantes apresentem “capital intelectual”, porquanto estes serviços encontram-se disponíveis no mercado. Os dois serviços devem ser objeto de uma única licitação e não devem parcelados, pois, para o serviço de iluminação pública, são complementares e têm, em sua entrada e saída de cadastros, dados que permitirão o resultado do serviço prestado,

sua gestão e fiscalização. A empresa vencedora do certame para contratação de call center e software não deve ser a mesma declarada vencedora para a realização dos serviços de manutenção, para evitar que se coloque uma mesma empresa para prestar tais serviços e fiscalizar seu cumprimento ou qualidade, vindo a gerar possibilidade de inconformidades de gestão, fiscalização e fragilidades contratuais imensuráveis. (Grifo nosso)

Nesse sentido, ao examinar essa matéria, à luz da referida Orientação Técnica, esta Corte de Contas concluiu pela necessidade de parcelamento dos serviços de iluminação pública, de modo a que os serviços de *call center* não sejam prestados pela mesma empresa encarregada da manutenção dos serviços de iluminação pública:

**II.1 – Da reunião em único lote dos serviços de manutenção e dos serviços de ampliação, reforma e eficientização do sistema de iluminação pública e call center:**

Noticiou o denunciante, acerca desta irregularidade, contrariando as Leis 8.666/93 e 10.520/02, fl. 02, que:

[...]

A operação de call center em contato direto com o consumidor, deve ser feita por empresa do ramo, pois, seria ilógico que a empresa contratada para executar os serviços de manutenção no sistema de iluminação pública, recebesse as reclamações dos municípios referentes aos serviços prestados por esta.

Esta operação é feita por empresas do ramo de call center, que repassam as reclamações e operações a serem executadas para a prefeitura, ora impugnada, que por sua vez repassa à empresa de manutenção para realização dos mesmos.

No mesmo sentido, não há como este serviço ser prestado pela empresa de manutenção, não sendo necessário qualquer indagação maior a respeito, por estar nítida a irregularidade do presente edital.

Toda gestão de iluminação pública é e deve ser feita pelo órgão contratante do serviço, pois seria irracional que a empresa contratada para manutenção dos ativos de iluminação pública se auto fiscalizassem, ou seja, é incompatível pensar que a contratada para manutenção receba reclamações, execute e dê baixa no próprio serviço prestado.

Esta operação tem que ser feita pela própria prefeitura, ora impugnada, através de software específico de gestão de iluminação pública, locado de empresas idôneas do mercado.

- Em todos os fatos relatados e fundamentados, não podemos desconsiderar, que ferem gravemente o princípio da competitividade, que é um dos princípios basilares das licitações.

[...]

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se, preliminarmente, às fls. 29-v/30, e opinou:

[...] que o maior fiscal de qualquer serviço é o próprio usuário, no caso, os cidadãos do Município de Itajubá, pois o serviço a ser contratado é a manutenção do sistema de iluminação pública municipal.

E o canal de comunicação mais acessível ao usuário do serviço de iluminação pública será o call center. Assim, caso a operação deste seja feita pela mesma empresa que executará os serviços de manutenção, haverá inegável prejuízo à fiscalização da fiel execução e da eficiência do serviço público de iluminação disponibilizado aos usuários.

Vale destacar que no “Relatório Conclusivo do Grupo de Estudos de Transferência dos Ativos de Iluminação Pública em Minas Gerais, instituído pela Portaria TCEMG n. 036/PRES./14, sob a presidência do Conselheiro José Alves Viana, restou consignado que não se justifica “a priori” agregar em um mesmo procedimento licitatório os seguintes serviços:

- manutenção dos ativos de iluminação pública;
- contratação de Call Center e software de gestão dos ativos de iluminação pública;
- e a expansão e efficientização do serviço de iluminação pública.”

E percebe-se que todos os serviços acima elencados estão sendo licitados conjuntamente, em lote único, no certame ora examinado.

[...]

Portanto, no mesmo sentido defendido pelo denunciante, este Órgão Ministerial também entende que acarretará prejuízo ao controle de qualidade dos serviços o fato da empresa contratada para implantar e manter o call center disponibilizado aos usuários ser a mesma empresa contratada para executar o serviço de manutenção dos ativos da iluminação.”

[...]

A alegação da defesa, às fls. 472/473, acerca da presente irregularidade, argumenta:

Inicialmente, importante destacar que o enunciado 247 do excelso Tribunal de Contas da União estabelece que “é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Diante do citado enunciado, o Município de Itajubá, naquele momento, entendeu que o critério de julgamento mais vantajoso para a Administração Pública seria aquele utilizado no Edital ora questionado, qual seja, o de menor valor global.

Além disso, imperioso destacar que o julgamento pelo menor valor global, se comparado a um julgamento feito por itens, causaria perda na economia de escala e ineficiência na execução do objeto, conforme dispõe o enunciado da Súmula 247 do TCU, acima transcrito.

Portanto, considerando o critério de julgamento, impossível seria que o serviço de Call Center fosse licitado em item apartado, uma vez que tal medida causaria mais ônus ao Município.

Verificou a unidade técnica, fls. 428/444 e ratificada na análise conclusiva às fls. 564/575, que o Município de Itajubá, por meio dos responsáveis legais, não procedeu ao parcelamento do objeto licitado no edital, conforme o item I, fls. 126/194, verbis:

(...)

#### I – DO OBJETO

A presente licitação tem por objeto o REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, CREDENCIADA PELA CONCESSIONÁRIA LOCAL, DESTINADA À EXECUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE ITAJUBÁ-MG, conforme especificado no anexo I.

(...)

#### ANEXO I

#### TERMO DE REFERÊNCIA

(...)

3.1.1.5. Instalação de um sistema de atendimento ao público, com a implantação, manutenção e operação de serviço telefônico, gratuito, durante 24 horas do dia, por meio de atendimento automatizado, pelo qual se fará o gerenciamento de pedidos, mediante registro informatizado de chamadas, implantando-o em até 60 (sessenta) dias a partir da assinatura do Contrato;

Observou-se ainda que, o agrupamento dos serviços de manutenção e demais serviços relativos à iluminação pública ao serviço de call center, essencialmente, restringiu a ampla concorrência e a participação no certame, tendo em vista que somente duas empresas participaram do certame, conforme se verifica em ata de fl. 400, verbis:

ATA DE CLASSIFICAÇÃO E HABILITAÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 147/2014

(...)

Credenciaram-se para o presente pregão as empresas: FREITAS E MORAIS CONSTRUTORA LTDA,

(...)

CONTRUTORA REMO LTDA (...)

(...)

Conforme as conclusões do “Relatório Conclusivo do Grupo de Estudos da Transferência dos Ativos de Iluminação Pública em Minas Gerais”, já referenciado nas análises técnicas anteriores, instituído pela Portaria TCEMG n. 036/PRES./141, sob a presidência do Conselheiro José Alves Viana, tais serviços deveriam ser licitados em lotes distintos, apresentada nos seguintes termos:

<sup>1</sup> Consultado em 14/11/2017, em <http://tcleis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/1136188> e <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/orientacao.pdf>.

“Dos aspectos gerais a serem observados na licitação para contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva:

(...)

V - É vedada, para a licitação dos serviços de call center e software, a exigência de que as licitantes apresentem “capital intelectual”, porquanto estes serviços encontram-se disponíveis no mercado. Os dois serviços devem ser objeto de uma única licitação e não devem parcelados, pois, para o serviço de iluminação pública, são complementares e têm, em sua entrada e saída de cadastros, dados que permitirão o resultado do serviço prestado, sua gestão e fiscalização. A empresa vencedora do certame para contratação de call center e software não deve ser a mesma declarada vencedora para a realização dos serviços de manutenção, para evitar que se coloque uma mesma empresa para prestar tais serviços e fiscalizar seu cumprimento ou qualidade, vindo a gerar possibilidade de inconformidades de gestão, fiscalização e fragilidades contratuais imensuráveis.”

A opção da Administração de não parcelar o objeto, de acordo com as previsões da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu art. 23, §1º, ausentando-se de elencar reais motivos que determinem a indivisibilidade do objeto, que comprovem a viabilidade técnica e econômica, culminam em restrição à ampla concorrência, ferindo a previsão legal, evidenciando a irregularidade discutida.

À luz da Lei n.º 8.666/93 e Súmula n.º 114 deste Tribunal de Contas, vale destacar, in verbis:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

Assim, como salientou a Unidade Técnica, este Tribunal adota o entendimento pela imperatividade da divisão em parcelas de objetos licitados quando viável, conforme se verifica em decisão proferida em sessão de 05/06/2007, na Representação n. 732112, o Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, abarcou pela ampliação da competitividade e para melhor aproveitamento dos recursos do mercado, desde que não se percam de vista os ganhos de escala. Vejamos:

(...)

Como se vê o objeto do certame possui natureza diversificada, divisível, ou seja, especificamente: construção de escola e obra de infra-estrutura urbana.

Por sua vez, o § 1º do art. 23 da Lei de Licitações determina:

§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (grifei).

Assevera-se que a princípio, o parcelamento, traduzido na contratação de mais de uma empresa, indica, à luz do artigo retroexposto, o atendimento a

dois fatores que devem ser cumulativos: o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade. Pois, ocorrendo ambos, desponta-se a conveniência para o interesse público em parcelar a execução do objeto, resultando em vantagem, para o Município, as contratações.

O autor Jessé Torres Pereira Júnior ao discorrer sobre o tema também ensina:

Por conseguinte, parcelar a execução, nessas circunstâncias, é dever a que não se furtará a Administração sob pena de descumprir princípios específicos da licitação, tal como o da competitividade. Daí a redação trazida pela Lei nº 8.883/94 haver suprimido do texto anterior a ressalva “a critério e por conveniência da Administração”, fortemente indicando que não pode haver discricão (parcelar ou não) quando o interesse público decorrer superiormente atendido do parcelamento. Este é de rigor, com evidente apoio no princípio da legalidade. (Comentários à Lei das Licitações e contratações da Administração Pública, 6ª edição, Renovar, 2003, p 250) (grifei e negritei).

(...)

De todo exposto, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 entendo que o parcelamento do objeto da licitação é a regra geral e, por via de consequência, a formação de lote único como exceção nos certames, assim como os serviços de call center e iluminação pública, são prestados no mercado por empresa diversas, além de serem, em essência, não correlatos julgo procedente a irregularidade no item em questão. (TCE, Denúncia, Processo nº 944.814, Prefeitura Municipal de Itajubá, Segunda Câmara, Rel. Conselheiro Wanderley Ávila, j. 14/12/2017)

Em outro julgado mais recente, a Primeira Câmara desta Corte também considerou irregular a junção dos serviços de manutenção dos serviços de iluminação pública com os serviços de *software* de gestão:

**II.2. Da ausência de cláusula no edital impedindo a participação da empresa prestadora dos serviços de manutenção do sistema de iluminação pública (lote 2), na licitação dos serviços de software de gestão (lote 3)**

Na peça inicial, a Denunciante alegou que a locação de software não deveria estar contemplada no objeto do Pregão, uma vez que a empresa vencedora do certame para a contratação de call center e software não deveria ser a mesma declarada vencedora para a realização dos serviços de manutenção, de modo a se evitar que uma mesma empresa para prestasse serviços e fiscalizasse seu cumprimento ou qualidade.

Na defesa, o Procurador-Geral do Município (fl. 70/75) contestou a alegação da Denúncia, sob o fundamento de que a locação de software versava exclusivamente sobre a locação de um sistema de processamento de dados e não da contratação de call center e software, conforme poderia ser aferido pelo Termo de Referência. Explicou que o atendimento das chamadas e o controle do sistema ficariam a cargo da Administração Pública, sendo da responsabilidade da empresa contratada a promoção de treinamento de uma equipe designada pela Prefeitura para manuseio do sistema. Em outro ponto (fl. 132/136), a Defesa sustentou que, conforme a

Ata da Sessão de Julgamento, empresas diferentes ganharam os lotes da licitação e, portanto, nesses termos, não teria havido violação à Orientação Técnica desta Corte.

**A Cartilha de Orientação Técnica expressamente consigna:**

*A fim de preservar a competitividade do certame, os Municípios deverão observar, ainda, os seguintes aspectos:*

(...)

*V - É vedada, para a licitação dos serviços de call center e software, a exigência de que as licitantes apresentem “capital intelectual”, porquanto estes serviços encontram-se disponíveis no mercado. Os dois serviços devem ser objeto de uma única licitação e não devem parcelados, pois, para o serviço de iluminação pública, são complementares e têm, em sua entrada e saída de cadastros, dados que permitirão o resultado do serviço prestado, sua gestão e fiscalização. A empresa vencedora do certame para contratação de call center e software não deve ser a mesma declarada vencedora para a realização dos serviços de manutenção, para evitar que se coloque uma mesma empresa para prestar tais serviços e fiscalizar seu cumprimento ou qualidade, vindo a gerar possibilidade de inconformidades de gestão, fiscalização e fragilidades contratuais imensuráveis. (grifei)*

Como bem salientou o Ministério Público junto ao Tribunal (fl. 110), **esta Corte de Contas já se debruçou sobre a matéria nos autos da Denúncia n. 944814, de relatoria do Cons. Wanderley Ávila, julgada pela Segunda Câmara, em 14/12/2017, referente à licitação de iluminação pública com agrupamento dos serviços de manutenção e serviços de call center, no Município de Itajubá:**

*Observou-se ainda que, o agrupamento dos serviços de manutenção e demais serviços relativos à iluminação pública ao serviço de call center, essencialmente, restringiu a ampla concorrência e a participação no certame, tendo em vista que somente duas empresas participaram do certame (...).*

*A empresa vencedora do certame para contratação de call center e software não deve ser a mesma declarada vencedora para a realização dos serviços de manutenção, para evitar que se coloque uma mesma empresa para prestar tais serviços e fiscalizar seu cumprimento ou qualidade, vindo a gerar possibilidade de inconformidades de gestão, fiscalização e fragilidades contratuais imensuráveis.*

Por sua vez, o § 1º do art. 23 da Lei de Licitações determina:

*§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.*

Conforme prescrito acima, o parcelamento, traduzido na contratação de mais de uma empresa, indica o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade. Além do mais,

não é admissível que a mesma empresa execute o serviço de manutenção do sistema de iluminação pública e encarregue-se por sua fiscalização.

Considerando que empresas diferentes ganharam os lotes da licitação e, portanto, nesses termos, mesmo acontecendo de forma aleatória sem previsão no edital, não teria havido violação à Orientação Técnica desta Corte, deixo de aplicar multa aos Defendentes **e recomendo, nos próximos certames, que haja previsão de cláusula no edital impedindo a participação da empresa prestadora dos serviços de manutenção do sistema de iluminação pública, na licitação dos serviços de software de gestão.** (Grifo nosso) (TCE, Denúncia, Processo nº 1.040.523, Primeira Câmara, Rel. Conselheiro José Alves Viana, j. 01/10/2019)

Pelo exposto, em respeito a citada Orientação Técnica, bem como à jurisprudência desta Corte, rechaçamos as alegações da defesa e mantemos a irregularidade da contratação da empresa Construtora Remo Ltda. para a **prestação conjunta** dos serviços de manutenção do sistema de iluminação pública e de locação de *call center*.

## **II.2 Da responsabilidade do Prefeito Municipal e do Secretário Municipal de Obras pela irregularidade apontada**

O Prefeito Municipal sustenta, às fls. 2.306/2.308, que na hipótese de constatação de qualquer equívoco meramente formal por esta Corte, na condição de Chefe do Executivo “não pode ser responsabilizado por eventual equívoco e/ou imperícia praticado pelo seu Secretariado/servidores”, uma vez que todos os seus atos são acompanhados de justificativas, pareceres e orientações técnicas e legais, de modo que “quando da assinatura dos documentos, o requerido confiou que estava anuindo com um procedimento liso, regular”.

Alega que não se pode confundir atos de gestão com atos de gestor, uma vez que “na qualidade de Prefeito Municipal e ordenador de despesas é obrigado a proceder com a assinatura em documentos e procedimentos por questões legais, caracterizados pelos **atos de gestão**, sobre os quais muitas vezes não detém ciência inequívoca ou capacidade fiscalizatória e, por isso, este ampara-se nos relatórios e pareceres técnico e/ou jurídicos apresentados no decorrer do processo licitatório”,

diferentemente das tarefas próprias e privativas da autoridade executiva, na condição de gestor.

Por fim, o prefeito alega ainda que não pode ser condenado “em razão de suposta culpa *in elegendo* ou *vigilando*, por eventual má escolha ou ausência de fiscalização por atos praticados pelo seu secretariado”, diante da impossibilidade do exercício da supervisão e fiscalização de forma irrestrita, considerando a necessária descentralização administrativa e delegação de competências.

Na sua defesa, às fls. 2.322/2.323, o Secretário Municipal de Obras à época repetiu as mesmas alegações apresentadas pelo Prefeito Municipal, no sentido de exclusão de sua responsabilidade pela irregularidade apontada, uma vez que “agiu amparado nas orientações dos setores técnico e jurídico, não podendo, então, ser responsabilizado pela contratação”.

**Análise:**

Compulsando os autos do Processo nº 237/2015, às fls. 483/774, relativo à contratação da Construtora Remo Ltda. pela Prefeitura Municipal de Sabará, por adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Presencial nº 08.013/2014, realizado pelo Município de Araxá, para a contratação dos serviços de gestão de iluminação pública, constata-se a efetiva participação do então Secretário Municipal de Obras, Sr. Alex Charles Rodrigues, ora defendente, na condução do referido processo de contratação.

Começando com a determinação dirigida ao Protocolo e à Procuradoria Jurídica para a abertura do procedimento de adesão (fls. 485/486), passando pela edição do Ofício nº 040/2015 (fl. 599), por meio do qual o referido agente público comunica a Procuradoria Jurídica a opção pela adesão à Ata de Registro de Preços do Município de Araxá, por considerá-la mais vantajosa ao Município de Sabará, a partir do exame dos orçamentos e do quadro comparativo de valores dos serviços de manutenção dos serviços de iluminação pública (fls. 600/601), emissão da ordem de

execução dos serviços contratados (fl. 649), culminando com a determinação dirigida à Secretaria Municipal de Administração para a celebração do 1º aditamento contratual, com alteração do prazo e do valor contratuais (fl. 670).

E, por outro lado, compulsando a documentação relativa à execução contratual (fls. 782/2.272), constata-se que o Sr. Alex Charles Rodrigues, Secretário Municipal de Obras à época, foi o agente público responsável pelo ordenamento das despesas, conforme Notas de Autorização de Pagamento e Notas de Empenho, anexadas às fls. 783, 888, 951, 1.012, 1.072, 1.153, 1.185, 1.201, 1.209, 1.294, 1.424, 1.563, 1.643, 1.700, 1.713, 1.734, 1.913, 2.016, 2.031, 2.066, 2.123, 2.200.

Portanto, daí advém a responsabilidade do Secretário Municipal de Obras pela irregularidade assinalada neste relatório.

No entanto, a responsabilidade do Secretário Municipal de Obras pelo ordenamento das despesas, por delegação de competência, não afasta a responsabilidade solidária do Prefeito, como chefe do Executivo, pela irregularidade apontada, com respaldo na teoria da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*, segundo a qual a autoridade delegante deve tomar todas as precauções necessárias na escolha dos seus subordinados e, ainda, deve acompanhar a execução das funções delegadas para o fiel cumprimento da legislação, o que não restou comprovado nos autos.

A respeito da matéria, cabe assinalar precedente desta Corte:

Da análise do Decreto nº 036/97, verifica-se que a delegação para a ratificação de procedimentos de dispensa e inexigibilidade foi feita tão-somente ao Secretário Municipal de Administração, mas tal fato não exime o Prefeito de suas responsabilidades de fiscalizar a atuação de seus subordinados aos quais delegou competência em razão do poder hierárquico.

Aliás, este é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme se extrai do voto condutor do Acórdão nº 1.837/2003, exarado pelo Relator Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, in verbis:

[...]

4.1 Em que pese tratar-se de irregularidades de natureza técnica, conforme as palavras do ex-gestor, ao consultarmos o Decreto n.º 83.937/79, que

regulamenta o art. 11 do Decreto-Lei 200/67, não vislumbramos outra alternativa que não a de atribuir ao Sr. Joaquim de Lima Quinta a responsabilidade principal pelo ocorrido. Senão vejamos:

“A delegação de competência não envolve a perda, pelo delegante, dos correspondentes poderes, sendo-lhe facultado, quando entender conveniente, exercê-los mediante avocação do caso, sem prejuízo da validade da delegação”

4.2 Se não bastasse isso, há que se considerar, ainda, o fato de **o Prefeito Municipal ser, em regra, o único ordenador de despesas do Município, ou seja, toda e qualquer despesa depende de sua autorização.** Assim, não vemos como escusar-se o ex-Prefeito da responsabilidade que lhe está sendo atribuída nestes autos.

[...] Ainda assim, **é pacífico neste TCU o entendimento de que o Prefeito Municipal é o responsável principal, quando da apuração das responsabilidades envolvendo a sua gestão.** É o que está assentado no Acórdão nº 1.837/2003 - Primeira Câmara - TCU.

No presente caso, **é certo que caberia ao Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo delegado poderes aos Secretários Municipais, fiscalizar a atuação de seus subordinados,** o que não restou comprovado. **Ao contrário, ficou demonstrado que o Prefeito assinou contratos sem a devida precaução.**

[...]

Quanto à alegação do Recorrente de que as irregularidades relativas às dispensas realizadas pelo Secretário de Saúde e outros não poderiam lhe ser imputadas, em razão da delegação de competência, não encontra amparo no ordenamento jurídico pátrio.

Conforme já explicitado, a delegação de competência não exclui a responsabilidade de quem delega, pois cabe à autoridade delegante fiscalizar os atos de seus subordinados, o que não se verificou no presente caso.

**Consigne-se, por oportuno, o entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.619/2004, in verbis:**

“É entendimento pacífico no Tribunal que o instrumento de delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado. **Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, diante da culpa in eligendo e da culpa in vigilando**”.

Assim, retira-se o posicionamento assentado alhures, no sentido de que não há que se falar em **exclusão da responsabilidade do ex-Prefeito que tinha a obrigação de fiscalizar os atos praticados pelos Secretários Municipais.** (TCEMG, Pleno, Recurso de Revisão nº 725.132, Rel. Conselheiro Eduardo Carone Costa, j. em 06/10/2010) (Grifo nosso)

No mesmo sentido, anote-se doutrina:

[...] E, por último, porque todo “ordenador de despesa” deve também ter em mente que **o instrumento da delegação de competência não afasta a autoridade delegante de quaisquer responsabilidades em razão da delegação**, como demonstraremos com maior vagar no curso deste artigo.

7. Observe que o próprio Dec.-lei nº 200/67, ao consagrar a descentralização como um dos princípios fundamentais da Administração, foi preciso na determinação de responsabilidades. É o que se extrai da dicção prevista no art. 10, § 6º:

“os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios”.

8. Diante dessa orientação, aquele que delega tem, então, de ter consciência de que **na delegação de competência – como, aliás, se extrai da própria expressão – delega-se competência, e não responsabilidade**. Isso porque a delegação de competência não implica a delegação de responsabilidade, cabendo à autoridade delegante, que não pode eximir-se dessa decisão, a fiscalização dos atos de seus subordinados diante da **culpa in eligendo**, consoante disposto no art. 932, inc. III, do Código Civil e na Súmula nº 341 do STF.

9. Adentrando agora a seara da responsabilidade civil, é do nosso ordenamento jurídico que uma pessoa (seja natural, de direito público ou privado) possa, em diversas hipóteses, ser perfeitamente responsabilizada por ato de outrem quando lhe competia **o dever de bem selecionar e vigiar diuturnamente – culpa in eligendo e culpa in vigilando**. E por quê? **Porque delegar competência significa delegar autoridade, atribuições e não – insistimos – responsabilidade, sendo, no mínimo, aquele que a delegou corresponsável com o delegado, pois sobre ele recai o dever de fiscalização dos atos de seus subordinados**. É a denominada responsabilidade indireta.

[...]

9.2. E no âmbito da Administração Pública, em que o instituto da delegação, juridicamente denominado de **“delegação de competência administrativa”**, é usualmente utilizado pelo gestor, que é aquele agente público investido de autoridade administrativa para gerir dinheiros públicos, com o objetivo de assegurar mais rapidez e objetividade às suas decisões, permita-nos, aqui, fazer um alerta no sentido de que esse agente, **como gestor delegante**, não pode olvidar-se dos **conceitos de culpa** mencionados acima, uma vez que tais conceitos também são invocados para **responsabilizar os superiores hierárquicos pela vigilância e pela escolha de seus subordinados**, conforme já mencionamos acima.<sup>2</sup> (Grifo nosso.)

Ademais, o Prefeito Municipal foi o agente público responsável pela celebração do Contrato de Prestação de Serviços nº 152/2015, entre o Município de

---

<sup>2</sup> SANTOS, Sergio Honorato dos; SANTOS, Yaisa A. Honorato dos. O instrumento de delegação de competência não retira a responsabilidade de quem a delega. Boletim de Direito Administrativo, n. 12, dezembro de 2009, p. 1380-1385.

Sabará e a Construtora Remo Ltda. (fls. 651/657), por adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Presencial, Processo Licitatório n 08.013/2014, realizado pela Prefeitura Municipal de Araxá e, ainda, pelo 1 Termo Aditivo Contratual (fls. 1.916/1917).

Assim sendo, conclui-se pela responsabilidade solidária dos Srs. Diógenes Gonçalves Fantini, ex-Prefeito Municipal de Sabará, e Alex Charles Rodrigues, ex-Secretário Municipal de Obras, razão pela qual rejeitam-se as alegações de defesa apresentadas.

### III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela procedência da denúncia em função da irregularidade da contratação da Construtora Remo Ltda. para a prestação conjunta dos serviços de manutenção do sistema de iluminação pública e de locação de call center, em contrariedade  orientação técnica e  jurisprudência desta Corte.

Esclareça-se que as irregularidades assinaladas são passíveis de aplicação de multa aos Srs. Diógenes Gonçalves Fantini, Prefeito Municipal de Sabará  época, e Alex Charles Rodrigues, Secretário Municipal de Obras  época, agentes públicos solidariamente responsáveis pela irregularidade assinalada, por terem praticado atos com grave infração  norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar n 102, de 2008).

 consideração superior.

3 CFM, 17 de fevereiro de 2020.

**Leonardo Barreto Machado**  
**Analista de Controle Externo**  
**TC 2466-7**