



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações*



**PROCESSO N°:** 1.102.138  
**NATUREZA:** Representação  
**MUNICÍPIO:** Carmo do Cajuru  
**ÓRGÃO:** Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru  
**REPRESENTANTES:** Adriano Nogueira da Fonseca, Rodrigo Eustáquio Sales, Ricardo da Fonseca Nogueira, Anderson Duarte de Oliveira e Marcelo Leonardo Caetano  
**REPRESENTADO:** Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru  
**REFERÊNCIA:** Concorrência nº 001/2020

### 1. INTRODUÇÃO

Os autos tratam de documento protocolizado sob o nº 6614110/2020, em 29/09/2020, subscrito pelos Srs. Adriano Nogueira da Fonseca, Rodrigo Eustáquio Sales, Ricardo da Fonseca Nogueira, Anderson Duarte de Oliveira e Marcelo Leonardo Caetano, vereadores da Câmara Municipal de Carmo do Cajuru.

Por meio da representação, realizada em desfavor do Poder Executivo do Município, apontam supostas irregularidades atinentes à formalização de parceria público-privada (PPP) visando a implementação, operação e manutenção de usina solar fotovoltaica, e a efficientização da iluminação pública e da rede de infraestrutura de dados.

A documentação foi enviada a esta Coordenadoria para análise, que emitiu memorando em 14/12/2020, solicitando que esclarecimentos adicionais fossem solicitados ao Poder Concedente.

Em resposta a essa diligência, foram protocolizados documentos sob os nºs 6976311/2021, 6979011/2021 e 6978911/2021, mediante os quais o Município de Carmo do Cajuru, por meio de seus procuradores, prestam esclarecimentos em atenção ao Ofício nº 19513/2020, da Presidência.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações*



Em novo memorando, datado de 18/05/2021, esta Coordenadoria entendeu que as informações enviadas pelo Poder Concedente não esclareciam todos os pontos levantados, sendo necessário um novo pedido de informações ao Município.

Em posse dessas informações, o Conselheiro-Presidente José Alves Viana recebeu a documentação como **representação**, determinando a sua autuação e distribuição em 26/05/2021. Em seguida, os autos foram distribuídos em 27/05/2021 ao Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Em 28/05/2021, o Conselheiro Relator intimou o Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru e o Secretário Municipal de Obras Públicas e Serviços Urbanos para que apresentassem esclarecimentos acerca dos fatos e das irregularidades apontadas na peça inicial, documentação que foi apresentada a esta Corte de Contas em junho/2021.

Ato contínuo, os atos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise técnica, que entendeu ser procedente o apontamento realizado pelos representantes quanto à **ausência de previsão da PPP no plano plurianual vigente, no que se refere a implantação, operação e manutenção de usina solar fotovoltaica, e a efficientização da rede de infraestrutura de dados** e improcedente o apontamento quanto à **ausência de comunicação acerca da realização da PPP ao TCE-MG**.

O Conselheiro Relator determinou a citação do Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru, subscritor do edital da concorrência n. 1/2020 e ordenador de despesas e do Sr. Alessandro Eustáquio Brandão Schmitt, Procurador Geral do Município de Carmo do Cajuru, parecerista jurídico que aprovou o edital da concorrência n. 1/2020, para apresentarem defesa no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos da peça 50.

Em resposta, os responsáveis apresentaram defesa, peças 67 e 70 respectivamente.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações*



Ato contínuo, os autos foram encaminhados a esta unidade técnica para análise.

É o relatório, no essencial.

---

## 2. ANÁLISE

---

### 2.1 Ausência de previsão da PPP no plano plurianual vigente

Representação: De acordo com o documento, somente após a formalização da PPP por meio da assinatura do contrato, o Poder Concedente haveria encaminhado à Câmara Municipal o Projeto de Lei (PL) nº 52/2020, que alterava a Lei Municipal nº 2.617/2017, a qual contempla o PPA para o quadriênio de 2018 a 2021, bem como a Lei Municipal nº 2.721/2019, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020. Na oportunidade, foi solicitada a inclusão nas leis da Ação 2092 – Gestão de Parceria Público-Privada, além do Programa 1206 – Cidade Inteligente.

Os representantes informam que após realizarem questionamentos acerca do referido PL, o Prefeito Municipal, por meio do Ofício nº 160/2020/GP solicitou a retirada do PL, alegando que ele objetivava agrupar em um único Programa todas as atividades que estão abarcadas na PPP, as quais já se encontrariam previstas no atual PPA, argumento contestado pelos vereadores.

Defesa: Alega que o PPA vigente para o período de 2018 a 2021 (Lei nº 2.617/17) previu o que era legalmente possível e obrigatório, tais como, os programas a serem executados no exercício financeiro correspondentes, tais como os de aprimoramento da infraestrutura da cidade.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME  
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



Aduz que, conforme o disposto no inciso IV do art. 3º da Lei citada, o plano engloba como prioridade da Administração “a manutenção do adequado atendimento nos demais serviços oferecidos a população”, o que inclui, por óbvio, os serviços licitados no procedimento questionado.

Ademais, alega que se analisando a Lei Municipal nº 2.599/2017, que “institui o programa municipal de parcerias público-privadas e dá outras providências” percebe-se que ela elenca que poderá ser objeto do plano de PPP’s a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infraestrutura pública.

Salienta que, analisando-se conjuntamente a Lei nº 2.617/17 (Plano Plurianual) e a Lei nº 2.599/17 (Programa de Parcerias Público Privadas) o Prefeito Municipal solicitou a retirada de pauta do Projeto de Lei nº 52/2021 por entender que o Plano Plurianual já abarcava os objetos da licitação, o que afastaria a alegação de que teria sido um processo licitatório de PPP sem observar a exigência legal de previsão no PPA.

Assevera que “não há se falar, *in casu*, em tentativa de inclusão dos objetos da PPP no PPA vigente posteriormente à assinatura do contrato, mas sim, em organização e agrupamento em um único programa de todas as atividades abarcadas pela parceria público-privada, ou seja, erroneamente, em um primeiro momento, buscou-se por meio do PL 52/20 incluir o que deveria ser previsto em mais de um plano plurianual. ”

Por fim, ressalta que a parceria público-privada em questão envolve os serviços de rede de dados em fibra ótica, com link dedicado, além wi-fi gratuito nas praças públicas, construção de usina solar fotovoltaica para abastecimento energético dos prédios públicos e videomonitoramento das vias públicas, sendo que, notadamente, nenhum desses programas se enquadra no programa de iluminação pública e constituem despesas correntes – custeadas em dotações



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações*



orçamentárias próprias – que a municipalidade já detém junto a fornecedores de internet (Teleon) e CEMIG (energia dos prédios públicos).

Análise: Primeiramente, se observa que os argumentos trazidos nas defesas apresentadas pelos responsáveis são bem semelhantes à manifestação trazida aos autos anteriormente, não havendo elementos novos para se afastar a irregularidade apontada.

Conforme anteriormente explicitado, a Lei nº 11.079/2004, a qual institui normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública, determina, em seu art.10, inciso V, que a abertura do processo licitatório está condicionada à previsão de seu objeto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado. Ademais, a compatibilidade das despesas da PPP deve ser examinada com as demais normas do PPA e da LDO.

Logo, verifica-se que, pelo texto legal, a previsão da PPP deve ser incluída no PPA antes da realização da sua licitação, bem como suas despesas devem ser compatibilizadas com as demais previsões legais também antes da concorrência, já que contratações desse porte possuem grande impacto potencial no orçamento público.

Conforme também explicitado não relatório técnico anterior, **foi possível verificar que a melhoria da infraestrutura de iluminação pública do Município, um dos objetos da PPP, estava presente no PPA vigente**, dentro da ação 2.070, a qual objetivava “qualificar, ampliar e manter o sistema de iluminação pública”. A ação previa um montante de cerca de R\$ 6,1 milhões para custeio e obras relacionadas a esses serviços. **Dessa forma, não haveria irregularidade no que diz respeito à presença do objeto de iluminação pública no PPA antes da licitação.**



Ocorre, porém, que a PPP possui outros objetos além da iluminação pública, a saber: a implantação, operação e manutenção de usina solar fotovoltaica, e a efficientização da rede de infraestrutura de dados. Acerca desses objetos, o Poder Concedente não informou em quais ações eles estariam elencados no PPA vigente, alegando que tais despesas seriam correntes.

**Porém, essa informação não procede: esses demais objetos envolvem, sim, gastos de capital, como as obras necessárias à construção da usina fotovoltaica, além da implantação de uma rede de fibraótica, o que também exige que obras sejam feitas pela Concessionária.**

Deve ser ressaltado que o próprio Edital da concorrência destaca a realização de obras necessárias à Usina Fotovoltaica:

#### 3.2.1 DA USINA FOTOVOLTAICA

(...)

3.2.1.2 As OBRAS necessárias à execução dos serviços concedidos deverão obedecer ao disposto nas normas padrões e procedimentos constantes da legislação aplicável, especialmente às normas de caráter ambiental, e também ao disposto no presente EDITAL e em seus ANEXOS, bem como a documentação apresentada pelo ADJUDICATÁRIO.

No glossário, inclusive, pode ser verificada a definição de OBRA, veja-se:

OBRA: implantação, operação, manutenção e construção propriamente dita da Usina Solar matriz fotovoltaica; efetivação da iluminação pública e de rede de infraestrutura de dados e demais estruturas necessárias à execução do OBJETO.

**Dessa forma, percebe-se que o próprio Município reconhece que são necessárias obras para a execução completa do objeto contratual, contrariando a argumentação apresentada de que tais objetos seriam executados apenas por meio de despesas correntes.**

Ademais, no relatório anterior, este Órgão Técnico destacou que não havia sido possível verificar os investimentos previstos na concessão, em face da ausência nos autos do Anexo VII – Plano de Negócio de Referência, razão pela qual foi determinada diligência para que fosse apresentado o referido documento.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME  
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



Verificando-se o Plano de Negócios anexado aos autos, observa-se que, o CAPEX, constitui em despesas de capital ou investimentos em bens de capitais, envolvendo todos os custos relacionados à aquisição de equipamentos e custos de instalações necessários para o empreendimento. O valor estimado do CAPEX, no primeiro ano de vigência do contrato é de R\$10.431.056,54, discriminado por atividade conforme as tabelas relacionadas, sendo a primeira sobre a Construção da Mini-usina Solar, a segunda da Implementação de Rede de Dados e a terceira da Implementação do Sistema de Iluminação Pública.

Colaciona-se a baixo a tabela relacionada à Construção da Mini-usina Solar, comprovando-se que não procede o argumento dos defendentes no sentido de que os demais objetos da licitação, que não são os da Iluminação Pública, seriam somente despesas correntes:

CAPEX MINIUSINA SOLAR	Valor	Contribuição
Estudos preliminares	R\$550.000,00	9,54%
Aquisição do Terreno	R\$334.626,79	5,80%
Projetos	R\$61.801,29	1,07%
Obras Cíveis	R\$229.949,77	3,99%
Kit Fotovoltaico	R\$3.141.594,28	54,48%
Subestação	R\$658.842,00	11,42%
Instalação / Montagem	R\$89.700,00	1,56%
Mão-de-obra para supervisão da obra (implantação)	R\$41.185,20	0,71%
Despesas Administrativas	R\$1.029,63	0,02%
Licenciamentos	R\$50.000,00	0,87%

Assim como nas demais tabelas, há investimentos em obras e equipamentos, tratando-se, sim, de gastos de capital.

Finalmente, ressalta-se que os defendentes reiteraram a justificativa no sentido de que, de acordo com a justificativa apresentada pelo Município, o ofício que retirava da pauta o PL nº 52/2020, alegava que tal projeto visava *tão somente agrupar em um único Programa todas as atividades que estão sendo abarcadas pela Parceria Público- Privada firmada pelo Município e que já se encontram previstas no Plano vigente.*



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações*



Porém, continuaram sem apresentar em quais programas estavam previstos os demais objetos da PPP em análise. **Dessa forma, o que se conclui é que não estão presentes no PPA vigente antes da contratação todos os objetos da parceria.**

Portanto, após diversas oportunidades concedidas ao Poder Público para indicar onde os demais objetos estariam elencados no PPA, está caracterizado o descumprimento do art. 10 da Lei n. 10.079/2004

Diante das inovações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sobretudo seu art. 28, para a imputação de débito aos gestores deve ser avaliada a presença de dolo ou erro grosseiro na conduta.

Sob essa perspectiva, destaca-se que o erro grosseiro, para fins de exercício do poder sancionatório desta Casa, fica configurado quando a conduta do agente público se distânciada daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto<sup>1</sup>.

Nesse sentido, colaciona-se excerto do voto proferido pelo Conselheiro Cláudio Terrão,

A responsabilização do referido agente, no entanto, deve observar o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual prescreve que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. A norma qualifica e restringe as ações que são aptas a gerar a responsabilidade pessoal do agente, pois, além de afastar a possibilidade de responsabilização objetiva, exige que o ato culposo (erro) seja “grosseiro”.

No âmbito federal, foi editado o Decreto nº 9.830/19, que regulamentou os arts. 20 a 30 da LINDB e trouxe a definição, em seu art. 12, §1º, de erro grosseiro, o qual será “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”. O referido decreto federal aproximou, portanto, o conceito de erro grosseiro do de culpa grave.

De acordo com a lição de Sérgio Cavalieri Filho<sup>1</sup>, **“a culpa será grave se o agente atuar com grosseira falta de cautela, com descuido injustificável ao homem normal, impróprio ao comum dos homens.”**

<sup>1</sup> Nesse sentido é o enunciado do TCU, proferido no Acórdão 2860/2018 – Plenário.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME  
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



É a culpa com previsão do resultado, também chamada culpa consciente, que se avizinha do dolo eventual do Direito Penal”.

**Pode-se concluir, portanto, que o agente só poderá ser responsabilizado pessoalmente se sua conduta antijurídica for praticada com dolo ou culpa grave. (grifos nossos)**

No caso concreto, verifica-se que a irregularidade apontada decorrerá da inobservância de mandamento legal expresso, a saber o inciso V do art. 10 da Lei 11.079/2004, o que evidencia, pois, o descuido injustificável, inerente à culpa grave, do então chefe do Poder Executivo de Carmo do Cajuru.

Ocorre que, considerando-se que a ilegalidade apontada não afeta diretamente a execução do objeto contratual, e, uma eventual anulação do presente certame poderia acarretar prejuízos incontáveis ao Município, haja vista que o contrato está assinado e investimentos já devem ter sido feitos, entende-se que o mais recomendado, *in casu*, seria tão-somente a aplicação de multa aos responsáveis.

Assim, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal, esta unidade técnica entende que deverá ser aplicada multa ao Sr. Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru, subscritor do edital da concorrência n. 1/2020 e ordenador de despesas e ao Sr. Alessandro Eustáquio Brandão Schmitt, Procurador Geral do Município de Carmo do Cajuru, parecerista jurídico que aprovou o edital da concorrência n. 1/2020.

Entende-se, ainda, que, tendo em vista a duração de 25 anos do contrato, o Poder Executivo Municipal deverá corrigir a irregularidade, encaminhando-se ao Poder Legislativo projeto de lei incluindo no PPA os objetos da licitação ainda não contemplados.

### **2.2 Ausência de comunicação acerca da realização da PPP ao TCE-MG**

Representação: Os representantes alegam que a realização da PPP não foi comunicada a esta Corte de Contas, tendo a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal emitido o Parecer Administrativo nº 004/2020 entendendo que tal



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações*



comunicação seria necessária em função dos art. 3º e 16 da Instrução Normativo nº 06/2011 desta Corte de Contas, ensejando aplicação de multa ao gestor.

Defesa: revisitou a argumentação apresentada por este Órgão Técnico nos memorandos previamente emitidos quando da análise da questão no âmbito do documento 6614110/2020. Ressalta que todos os documentos solicitados por esta Corte de Contas acerca da matéria foram enviados.

Análise: Primeiramente, ressalte-se que esse apontamento já havia sido afastado no primeiro relatório técnico, pelas razões que se expõe aqui novamente:

Destaca-se, primeiramente, o que prevê o Instrumento Normativo nº 06/2011, o qual dispõe sobre os procedimentos relativos à contratação de empreendimentos de parcerias público-privadas a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nas Administrações Públicas estadual e municipais:

**Art. 3º O Tribunal de Contas acompanhará e fiscalizará todos os procedimentos relacionados à contratação de empreendimentos de PPP, abrangendo as seguintes etapas:**

I - planejamento;

II - licitação;

III - formalização de contrato e suas alterações; e

IV - execução contratual.

§ 1º. Cada empreendimento de PPP deverá possuir identificação específica.

**§ 2º. A documentação e os arquivos informatizados, relativos a cada uma das etapas definidas nos incisos de I a IV deste artigo, deverão ser mantidos acessíveis à fiscalização e aos interessados**, em arquivos organizados segundo a cronologia dos fatos, com referência explícita à identificação do empreendimento ressalvadas as informações motivadamente especificadas como reservadas pelo gestor de processo, que possam comprometer o sigilo necessário, em especial, à etapa de planejamento para a contratação de empreendimento PPP.

§ 3º. Em todas as etapas da PPP, previstas no caput deste artigo, deverá ser observada a participação de servidor do Poder Concedente.

(...)



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações*



Art.16 As informações previstas nesta Instrução Normativa serão encaminhadas ao Tribunal de Contas por meio do SIAP, que será regulamentado em ato normativo próprio

Conforme pode ser percebido na norma, é estabelecido que esta Corte de Contas acompanhará e fiscalizará todos os procedimentos relacionados às contratações de PPP, o que indica que realizará a fiscalização de todas as etapas das PPP fiscalizadas, mas não estabelece que necessariamente todas as PPP realizadas pelos municípios mineiros ou pelo Estado mineiro passarão por fiscalização.

Ademais, embora seja desejável que os documentos relativos às PPP sejam encaminhados a esta Corte de Contas quando da sua instauração, o instrumento que seria destinado a isso, a saber, o Sistema de Acompanhamento de Parcerias (SIAP), ao qual o art. 16 faz referência, ainda não foi disponibilizado aos jurisdicionados.

Assim, até o momento, esta Corte de Contas não tem exigido que os jurisdicionados encaminhem para ciência os documentos com as informações acerca das PPP deflagradas no Estado, o que não impede que este Tribunal atue em todas as etapas das PPP, mesmo que posteriormente à assinatura do contrato, como o faz com a presente análise.

Porém, quanto ao fato de que a Administração Municipal alegou que tem encaminhado toda a documentação solicitada por este Tribunal, esta Coordenadoria entende que essa informação é parcialmente procedente, já que o Edital da concorrência não foi entregue de forma completa, como ressaltado anteriormente. Embora esse ponto deva ser reforçado junto ao Poder Concedente, isso não configura irregularidade quanto ao tópico de representação aqui analisado.

**Portanto, este Órgão Técnico entende que a ausência de comunicação prévia acerca da PPP em análise a esta Corte de Contas não se configura como uma irregularidade que necessitaria de posterior atuação.**

### **3. CONCLUSÃO**

Após análise dos autos, foi verificado por este Órgão Técnico que procede o seguinte apontamento realizado pelos representantes:

#### **2.1 Ausência de previsão da PPP no plano plurianual vigente**



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações*



Por outro lado, entendeu-se que não procede o seguinte apontamento:

### **2.2 Ausência de comunicação acerca da realização da PPP ao TCE-MG**

Nesse sentido, **entende esta Coordenadoria que**, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal, deverá ser aplicada multa ao Sr. Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru, subscritor do edital da concorrência n. 1/2020 e ordenador de despesas e ao Sr. Alessandro Eustáquio Brandão Schmitt, Procurador Geral do Município de Carmo do Cajuru, parecerista jurídico que aprovou o edital da concorrência n. 1/2020.

Outrossim entende esta unidade técnica, que, tendo em vista a duração de 25 anos do contrato, o Poder Executivo Municipal deverá corrigir a irregularidade, encaminhando-se ao Poder Legislativo projeto de lei incluindo no PPA os objetos da licitação ainda não contemplados

Por fim, entende-se deva ser recomendado ao gestor do Município de Carmo do Cajurú que não pratique a conduta tida como irregular nestes autos.

À consideração superior,

CFCOP, aos 30 de agosto de 2022.

---

Luciana Menicucci de M.  
Procópio  
Analista de Controle Externo  
TC 2747-0