



Parecer n.: 724/2023
Autos n.: 1.101.527
Natureza: Representação
Jurisdicionado: Município de Ibiaí
Entrada no MPC: 03/11/2022

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de representação formulada por Comissão Parlamentar de Inquérito n. 03/2019 da Câmara de Ibiaí, na qual são apontadas possíveis irregularidades no Procedimento Licitatório n. 34/2016, Tomada de Preços n. 04/2016, deflagrado pelo município de Ibiaí, cujo objeto é a contratação de obras de pavimentação em bloquetes (peça 02).
2. Aduziu o denunciante que (i) houve negligência na fiscalização do contrato, (ii) as obras foram executadas após a expiração contratual; (iii) foi realizada a cessão irregular do contrato; (iii.1) a empresa cessionária não apresentou os documentos de qualificação técnica, econômico-financeira e fiscal; (iv) houve a realização de aditamentos sem justificativas.
3. Recebida a denúncia em **06 de abril de 2020** (peça 06), a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios propôs a complementação da instrução processual com a intimação da prefeita para que encaminhasse a íntegra do Procedimento Licitatório n. 34/2016, Tomada de Preços n. 4/2016, bem como os termos de contratos dele decorrente (incluindo eventual cessão de contrato), termos aditivos e documentos de execução da despesa dos respectivos contratos (notas de empenhos, notas fiscais, notas de autorização de pagamento e comprovantes de pagamento) (peça 10).
4. Regularmente intimada, a prefeita Sandra Maria Fonseca Cardoso encaminhou documentação às peças 14/15.
5. Seguiu-se o exame da 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que concluiu pela procedência parcial da denúncia (peça 18):

Por todo o exposto, essa **Unidade Técnica opina pela procedência parcial da representação, quanto ao apontamento “Irregularidades na cessão do contrato de empreitada”** uma vez que não consta, nos autos, qualquer motivação do ato de cessão à empresa Cepol Construções e Edificações Polo Ltda., e a cessionária não apresentou todos os documentos de habilitação exigidos no item 3.1 do Edital (fls. 41/43 – parte 1).

Como responsável por essa irregularidade, essa Unidade Técnica aponta o Sr. Larravardier Batista Cordeiro por ser, na qualidade de Prefeito Municipal de Ibiaí-MG, signatário do “Termo de Cessão” à empresa Cepol Construções e Edificações Polo Ltda. sem a devida motivação nos autos e sem essa empresa ter apresentado os documentos de habilitação exigidos no item 3.1 do Edital às fls.41/43 – parte 1.



Opina, também, **pela procedência da representação quanto ao apontamento “Irregularidades no prazo para execução das obras e nos termos aditivos de prazo”**. Isso porque, embora tenha havido a cessão do contrato nº 45/2016 à empresa Cepol Construções e Edificações Polo Ltda., este se expirou em 22/12/2016, configurando irregular, portanto, os aditivos de prazo formalizados em 11/12/2017 e 11/12/2018 (fls.375/381 – Peça nº 3 do SGAP).

Como responsável por essa irregularidade, essa Unidade Técnica aponta o Sr. Larravardierie Batista Cordeiro por ser, na qualidade de Prefeito Municipal de Ibiaí-MG, signatário dos “termos de autorização de aditamento” formalizados em 11/12/2017 e 11/12/2018 (fls.375/381 – Peça nº 3 do SGAP).

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/08 e do art. 318, II, da Resolução TCEMG nº 12/08.

Por fim, **essa Unidade Técnica entende ser devido o encaminhamento dos autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia** para análise dos apontamentos afetos às matérias de sua competência, quais sejam: **“Irregularidades na fiscalização do contrato” e “Irregularidades no termo aditivo de preços”**.

6. Quanto à matéria de sua competência, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia constatou a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 20):

4 Conclusão

Quanto à fiscalização dos serviços, essa Unidade Técnica opina pela aceitação da argumentação dos Representantes referente ao Processo Licitatório 034/2016, Tomada de Preços – TP 004/2016, pois não foi localizado na documentação anexa aos autos nenhuma designação formal por parte do Prefeito Municipal indicando o responsável pela fiscalização do empreendimento.

Já quanto ao Termo Aditivo no valor de R\$68.159,11 (sessenta e oito mil, cento e cinquenta e nove reais e onze centavos), não teve uma justificativa técnica razoável que embase tal fato.

Em face do exposto, esta Unidade Técnica opina pela procedência dos seguintes apontamentos:

- Irregularidades na fiscalização do contrato; e,
- Irregularidades no termo aditivo de preços.

5 Proposta de Encaminhamento

Diante de todo o exposto, em virtude dos indícios de irregularidades observados, sugere-se a adoção das seguintes medidas:

A) Quanto aos apontamentos, falta de designação formal de fiscal para contrato e emissão de termo aditivo sem justificativa técnica razoável que embasasse tal fato, sugere-se a emissão de determinação ao atual Gestor Municipal de Ibiaí para que observe nos próximos certames a inclusão de designação de fiscal bem como justificativas técnicas para emissão de TA, com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

B) Quanto aos apontamentos citados anteriormente de “irregularidades na fiscalização do contrato e na celebração de termo aditivo”, sugere-se a citação do responsável listado abaixo para que apresente defesa, com fulcro no art. 307 do



Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em virtude das condutas elencadas neste relatório:

- Nome: Larravardierie Batista Cordeiro.
- Cargo: Prefeito Municipal, exercício 2016.

7. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

8. É o relatório, no essencial.

DOS ITENS DENUNCIADOS

I) Da cessão do Contrato n. 45/2016

9. Consta às fls. 194/196 do Procedimento Licitatório n. 34/2016 o Termo de Cessão do Contrato de Empreitada n. 45/2016, cujo preâmbulo a seguir de:

1 – PREÂMBULO

1.1 CONTRATANTE CEDENTE: CONSTRUTORA VIGAMA LTDA – EPP, inscrita no CNPJ sob o nº 03.828.058/0001-16, (...), doravante denominada **CONTRATANTE CEDENTE** e a empresa **CEPOL – CONSTRUÇÕES E EDIFICAÇÕES POLO LTDA**, doravante denominada simplesmente **CONTRANTE CESSIONÁRIA**, (...), com ANUÊNCIA do **MUNICÍPIO DE IBIAI** (...) doravante designado apenas **ANUENTE**, ajustam o presente **TERMO DE CESSÃO**, mediante as cláusulas e condições seguintes:

(...)

1.3 FUNDAMENTO: O presente termo de subcontratação tem por fundamento as disposições contidas na cláusula décima quinta do contrato nº 45/2016 e também a faculdade prevista da Lei 8666/93, em sua redação vigente.

10. O objeto do termo é a cessão de direitos de parte do contrato de empreitada n. 45/2016 para pavimentação em bloquetes de ruas municipais, no valor de R\$693.147,22.

11. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu que é juridicamente legítima a cessão da titularidade ativa dos contratos públicos desde que atendidos os seguintes requisitos:

- a) a ausência de previsão proibitiva no edital e no instrumento convocatório;
- b) compatibilidade com o objeto contratual (o qual não pode ser de execução personalíssima, como, p. ex., um parecer jurídico);
- c) a aquiescência do ente contratante, a qual está condicionada:
 - c.1 ao atendimento das exigências editalícias de habilitação ou préqualificação por parte do candidato a cessionário, averiguada por juízo vinculado e
 - c.2 à inexistência de empecilho de conveniência e oportunidade em face do interesse público, verificada por juízo discricionário.



12. Tendo em consideração os referidos parâmetros, a 1ª CFM concluiu que a cessão do Contrato n. 45/2016 foi irregular em razão da ausência de motivação pormenorizada para o ato e da não comprovação dos requisitos de habilitação pela cessionária:

Portanto, quanto a este apontamento, embora se constate ausência de previsão proibitiva no edital e no instrumento convocatório e compatibilidade com o objeto contratual, essa Unidade Técnica opina pela procedência parcial da representação, uma vez que não consta, nos autos, qualquer motivação do ato de cessão à empresa Cepol Construções e Edificações Polo Ltda., e a cessionária não apresentou todos os documentos de habilitação exigidos no item 3.1 do Edital (fls. 41/43 – parte 1).

13. Este órgão ministerial entende, também, pela irregularidade, mas diverge do entendimento da unidade técnica quanto ao fundamento por ela utilizado (juridicidade da cessão do contrato administrativo em análise).

14. Sabe-se que a cessão de posição contratual é figura admitida pelo ordenamento jurídico, mormente ante o disposto nos arts. 421 e 425 do Código Civil, consubstanciada na transmissão de obrigações em que uma das partes de um contrato (cedente) vê-se substituída por terceiro (cessionário), o qual assume integralmente o conjunto de direitos e deveres, faculdades, poderes, ônus e sujeições originariamente pertencentes àquele contratante original; sendo certa, portanto, a existência de dois negócios jurídicos distintos: (i) o contrato-base, em que se insere a posição a ser transferida; e (ii) o contrato-instrumento, o qual veicula a transferência propriamente dita (STJ, RESP 1.036.530/SC, Quarta Turma, Rel. para acórdão Min. Luís Felipe Salomão).

15. Ocorre que, consoante mandamento do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações da administração pública serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

16. Dessa forma, a realização de cessão da posição contratual afronta o dever geral de licitar e a igualdade de condições entre os concorrentes, pois, na verdade, inaugura nova relação jurídica sem observância a um novo procedimento licitatório.

17. Frisa-se que o art. 54 da Lei 8.666/1993 dispõe que os contratos administrativos de que tratam a referida lei regulam-se pelas suas cláusulas e **pelos preceitos de direito público**, sendo aplicáveis **supletivamente** os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Dessa forma, tanto a partir da supremacia das normas constitucionais (art. 37, inciso, XXI) quanto da constatação que a Lei 8.666/1993 dispõe sobre os procedimentos que precedem a celebração do contrato administrativo de obras, serviços, compras e alienações, é irregular a cessão



do Contrato n. 45/2016 ora analisado.

18. Sobre a irregularidade da cessão contratual, cita-se o acórdão proferido pela Segunda Câmara desta Corte de Contas nos autos da Representação n. 876.582¹:

c) Subcontratação da obra

Ao examinar o processo licitatório nº 17/2008, regido pelo Convite nº 13/2008, constatei que o objeto licitado foi adjudicado à sociedade empresária M&M Serviços de Construção Civil Ltda., conforme termo de homologação e adjudicação datado de 30/6/2008, constante à fl. 179, tendo originado o Contrato nº 019/2008, celebrado, em 30/6/2008, com o Município de Tapiraí.

(...)

Ocorre que, sob o fundamento de não ter os equipamentos necessários para a execução da obra, a M & M serviços de Construção Civil Ltda. assinou, em 25/7/2008, Termo de Sub-Rogação de Contrato, fl. 233, transferindo a integralidade do Contrato nº 019/2008 à empresa OPTA Engenharia Ltda. Em decorrência disso, em 31/7/2008, foi celebrado o Sub-Contrato nº 001/008, passando a relação contratual a ser exclusivamente entre o Município de Tapiraí e a empresa OPTA Engenharia Ltda., conforme se verifica às fls. 348 a 350.

(...)

É verdade que o subitem 9.1 do edital e o Contrato nº 019/2008, acostado às fls. 342 a 344, em sua cláusula décima primeira, previam a possibilidade da subcontratação, nos seguintes termos:

O município poderá subcontratar parte da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela administração, conforme art. 72 combinado com o art. 78 – Inciso VI da Lei federal 8.666/93 e suas alterações.

Todavia, é irregular a cláusula editalícia e contratual, na medida em que prevê a subcontratação pela própria Administração, quando a celebração de avença dessa natureza deve ser celebrada entre a contratada e a subcontratada, apenas com a anuência do poder público, que não é qualificado como parte.

Além disso, no caso em tela, não foi estabelecido qualquer limite pela Administração para a “subcontratação”, pois a totalidade da obra de pavimentação asfáltica (5.052,05 m²) nas ruas Nerolino Pereira Cardoso, Antônio Pinho Sobrinho e Praça Paiva Cardoso foi transferida para a empresa OPTA Engenharia Ltda., que assumiu todas as responsabilidades da primeira contratada.

Conforme se verifica às fls. 348 a 350, na verdade, o Sub-Contrato nº 001/008 foi celebrado entre o Município de Tapiraí e a M & M serviços de Construção Civil Ltda., procedimento que não caracteriza subcontratação propriamente dita, pois por este instituto deveria ter sido assinado contrato pelas duas empresas, não sendo a Administração parte contratante como ocorreu no presente caso, que deveria tão-somente dar ou não sua anuência.

(...)

A meu sentir, a “subcontratação” do modo como foi admitida pela Administração não observou a regra prevista do art. 72 da Lei nº 8.666, de 1993, o que caracteriza, na verdade, cessão contratual à empresa OPTA Engenharia Ltda., resultando na contratação direta, pela municipalidade, de outra empresa, sem prévia licitação,

¹ TCE/MG, Representação n. 876.582, Segunda Câmara, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz, DOC 21/03/2016.



contrariando, assim, os princípios insculpidos no **caput** e no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República, bem como o disposto no art. 2º da Lei nº 8.666, de 1993.

19. No mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União consoante apura no trecho do Acórdão n. 41/2013 – Plenário²:

46. Esta Corte de Contas, por meio da Decisão 420/2002 - Plenário, firmou entendimento no sentido de que:

' (...) em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, inciso XXI, da Constituição) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993.'

47. Na mesma linha de entendimento concluiu-se, por meio do [Acórdão 618/2006-TCU-Plenário](#), que 'a cessão de contratos administrativos ao invés da rescisão do ajuste anterior e realização de novo certame constitui fuga ao dever de licitar'.

48. A jurisprudência mais recente, a exemplo do [Acórdão 2813/2010-TCU-Plenário](#) citado pela Construtora Almeida Costa Ltda., corrobora com esse raciocínio:

'9.1. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho 11ª Região que se abstenha de incluir, nos contratos que celebrar, cláusula que preveja a cessão ou transferência total dos direitos da contratada, por afrontar o art. 72 da Lei 8.666/1993 e o entendimento firmado no item 8.5 da Decisão 420/2002 - Plenário.'

20. Por todo exposto, conclui-se que a cessão contratual, subscrita Larravardierie Batista Cordeiro, e amparada por parecer jurídico da lavra de Fellipe Soares Leal e Thaís Prado Capuchinho, viola o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, art. 2º, **caput**, e 3º, **caput**, ambos da Lei 8.666/1993.

II) Da irregularidade na fiscalização do contrato

21. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia apontou no exame inicial (peça 20) que:

não há nos autos qualquer documentação comprobatória do acompanhamento e fiscalização da obra por parte de engenheiro designado pela prefeitura, tais como diários de obra, relatórios fotográficos e/ou ofícios de comunicação entre a fiscalização e a contratada, demonstrando negligência por parte da Administração Pública.

² TCU, Acórdão 41/2013 – Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro, j. 23/01/2013.



22. A fiscalização das obras é materializada, em parte, com as medições, ato pelo qual a administração verifica se os itens de serviços contratados (no caso de empreitada por preço unitário) ou etapa prevista da obra (no caso de empreitada global) foram efetivamente executados e de acordo com os projetos e especificações, e destina-se a comprovar a regular liquidação da despesa pública.

23. No entender deste órgão ministerial devem ser citados em face da ausência de medições todos os servidores responsáveis pela liquidação das obras de pavimentação constantes nas nove medições, consoante tabela abaixo:

Medição	Responsáveis	
1ª	Magno Cunha Nascimento	subscritor da nota de liquidação n. 2630/1 de 25 de agosto de 2016
	Maria Cleonice Magalhães Santos Rabelo	subscritores da solicitação de liberação de recursos, de 28 de junho de 2016, referente a 1ª medição
	Iara Jaqueline de Jesus Rocha Andrade	
	Áureo da Silva Santos	
2ª	Magno Cunha Nascimento	subscritor da nota de liquidação n. 3818/1 de 13 de setembro de 2016
	Maria Cleonice Magalhães Santos Rabelo	subscritores da solicitação de liberação de recursos, de 13 de setembro de 2016, referente a 2ª medição
	Iara Jaqueline de Jesus Rocha Andrade	
	Áureo da Silva Santos	
3ª	Elaine Moreira Cordeiro	subscritora da nota de liquidação n. 303/1 de 02 de março de 2017
4ª	Elaine Moreira Cordeiro	subscritora da nota de liquidação n. 303/2 de 13 de abril de 2017
5ª	Paulo Eduardo Silva Prado	subscritor da nota de liquidação n. 524/1 de 15 de fevereiro de 2018
6ª	Paulo Eduardo Silva Prado	subscritor da nota de liquidação n. 1068/1 de 20 de março de 2018
7ª	Paulo Eduardo Silva Prado	subscritor da nota de liquidação n. 1067/1 de 20 de março de 2018
8ª	Paulo Eduardo Silva Prado	subscritor da nota de liquidação n. 3941/1 de 06 de agosto de 2019
9ª	Paulo Eduardo Silva Prado	subscritor da nota de liquidação n. 2019/7614/1001 de 30 de janeiro de 2020

REQUERIMENTOS

24. Em face de todo o exposto, requer o Ministério Público de Contas:

a) a **citação** de Larravardierie Batista Cordeiro, subscritor do Termo de Cessão do Contrato n. 45/2016 (fls. 194/196 – peça 15), Fellipe Soares Leal e Thaís Prado Capuchinho, subscritores do parecer jurídico que fundamenta o termo de cessão (fls. 186/187 – peça 15), para, querendo, apresentar(em) defesa em face da cessão do Contrato n. 45/2019 (art. 37, inciso XXI, CR/88, arts. 2º, *caput*, art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993);

b) a **citação** de Magno Cunha Nascimento, Maria Cleonice Magalhães



Santos Rabelo, Iara Jaqueline de Jesus Rocha Andrade, Áureo da Silva Santos, Elaine Moreira Cordeiro e Paulo Eduardo Silva Prado para, querendo, apresentar(em) defesa em face da ausência de documentação comprobatória do acompanhamento e fiscalização da obra (art. 63, §2º, Lei n. 4.320/1964);

- c) após transcorrido o prazo de defesa e efetuado o reexame pela unidade técnica, sejam os autos remetidos novamente a este *Parquet* de Contas para manifestação conclusiva;
- d) seja este órgão ministerial intimado de decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

Belo Horizonte, 25 de maio de 2023.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente)