



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n°: 1084565/2020
Natureza: Representação
Município: Albertina
Representante: Carlos Alberto Monteiro, Vereador
Representados: Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal;
Ana Paula Ferreira Fonseca, Secretária de Administração e
Wagner Bertucci, Secretário de Obras

RELATÓRIO

1. Representação do Sr. Carlos Alberto Monteiro, vereador do município de Albertina, que noticia irregularidades na Tomada de Preços n° 3/2019, realizada para a contratação de serviços de engenharia para abertura de ruas, terraplenagem, execução de guias e sarjetas e execução de projetos de rede coletora de esgoto, de rede de abastecimento de água e de drenagem de águas pluviais, para abertura de loteamento em um terreno com área de 4,9ha, pertencente ao município de Albertina (fls. 1/3 e documentos anexos fls. 4/44).

2. O representante alegou que a licitante vencedora do certame não apresentou a documentação requerida no edital e que, mesmo diante da manifestação da CPL pela inabilitação da empresa, a licitação foi homologada em 31/12/2019, dia em que não havia expediente na prefeitura. O representante destacou ainda que a homologação foi publicada no site do município e na sequência foi apagada e republicada, sem que constasse qualquer menção à publicação anterior. Por fim, informou que solicitou ao Prefeito Municipal cópia do processo licitatório, tendo sido informado que somente mediante requerimento aprovado pela maioria da Câmara Municipal esta solicitação poderia ser atendida.

3. Em **17/2/2020**, em juízo de admissibilidade, fl. 47, o Conselheiro Presidente recebeu a documentação como representação e determinou sua atuação e distribuição.

4. A 1ª CFOSE, fls. 51/52, concluiu ser a documentação apresentada insuficiente para o exame conclusivo da matéria e solicitou a realização de diligência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. Os autos foram digitalizados, peça 9, termo de digitalização peça 10.
6. Devidamente intimado, o Sr. Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal à época, apresentou a documentação peças 11/23.
7. A 1ª CFOSE concluiu pela necessidade de uma auditoria no município e pela remessa dos autos à 1ª CFM para que fosse analisada matéria de sua competência, peça 27.
8. A 1ª CFM se manifestou pela citação do Sr. João Paulo Facanali de Oliveira, peça 31.
9. O MPC-MG, peça 33, opinou pela citação dos responsáveis.
10. Os Srs. Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal; Ana Paula Ferreira Fonseca, Secretária de Administração e Sr. Wagner Bertucci, engenheiro civil responsável técnico, manifestaram-se na petição peça 47. O Sr. Nelson Donizeti dos Santos Alves, representante legal da Empresa CTNN Comércio e Construtora Ltda., apesar de regularmente citado, não se manifestou, certidão peça 48.
11. A unidade técnica examinou a defesa apresentada, peças 49 e 51, e concluiu pela manutenção das irregularidades e pela aplicação de multa aos responsáveis.

FUNDAMENTAÇÃO

Escolha inadequada da modalidade de licitação – Violação do art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/1993 - Improcedência

Responsável:

Wagner Bertucci, engenheiro civil municipal e responsável técnico

12. O objeto da licitação envolve a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a abertura de ruas, terraplanagem, execução de guias e sarjetas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

e execução dos projetos de rede coletora de esgoto, rede de abastecimento de água e drenagem de águas pluviais para abertura de um loteamento em terreno pertencente ao município.

13. A 1ª CFOSE, peça 27, alegou que a urbanização de um loteamento compreende obras e serviços que vão além dos serviços contratados na licitação. Destacou que não consta dos autos a justificativa para a contratação seletiva dos serviços necessários para a implantação do loteamento, concluindo pela proposital exclusão de serviços, como o de pavimentação das ruas, visando a utilização da modalidade de licitação tomada de preços e não concorrência, resultando em uma escolha equivocada.

14. Os representados alegaram que a Lei federal nº 6.766/79 não menciona a obrigatoriedade de se pavimentar as ruas, fazendo menção tão somente à existência de “vias de circulação”, sem a obrigatoriedade de que sejam pavimentadas. Destacaram que a Lei Orgânica do município também não impõe esse ônus, limitando-se a exigir o arruamento, peça 47.

15. Em seu reexame, peça 51, a 1ª CFOSE reconheceu que não há nem na legislação federal nem na legislação municipal a exigência de que o arruamento do loteamento seja pavimentado.

16. No entanto, a unidade técnica apresentou algumas considerações acerca da execução dos serviços de distribuição de energia elétrica pública e domiciliar, que seria uma exigência da Lei nº 9.785/1999 e que não teria sido contemplada na licitação em exame, opinando pela determinação para a adoção de providências com vistas à implantação de solução de distribuição de energia elétrica para o loteamento, apresentando o cronograma dessa implantação para o TCEMG, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

17. Observa-se, inicialmente, que os representados foram citados tão somente para se manifestarem sobre o apontamento de escolha indevida da modalidade de licitação diante da exclusão do serviço de pavimentação asfáltica das vias do loteamento. Considerando que não há na legislação pátria exigência de que os arruamentos sejam asfaltados, o MPC-MG entende que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

não houve irregularidade.

18. Sobre o apontamento complementar de ausência de distribuição de energia elétrica no loteamento, o MPC-MG entende que a unidade técnica não demonstrou a falta desse serviço em contratação posterior que exigisse atuação atual do Tribunal de Contas. Logo, não há medidas a serem tomadas nesse processo.

Previsão de elaboração do projeto básico pela mesma empresa que irá executar a obra – Violação dos art. 9º da Lei nº 8.666/1993 - Improcedência

Responsáveis:

Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal

Ana Paula Ferreira Fonseca, Secretária de Administração

Wagner Bertucci, engenheiro civil municipal e responsável técnico

19. Conforme disposto no art. 9º da Lei nº 8.666/1993, o autor do projeto básico, pessoa física ou jurídica, não pode ser contratado para a execução da referida obra.

20. A CFOSE, peça 27, observou que o edital previu a elaboração de projetos e a execução das obras pela mesma empresa

21. Os representados, peça 47, informaram que se trata de mais um equívoco da unidade técnica, já que os projetos básicos foram elaborados pela Secretaria de Obras do Município. Destacaram que a confusão pode ter ocorrido em razão do disposto no item 2.1.1 do Memorial Descritivo, acerca da execução da rede coletora de esgoto, que dispunha que “o projeto será elaborado...”. Porém, uma vez mais, ressaltaram ser uma simples falha material e concluíram afirmando que os projetos foram elaborados pelo Município, cabendo à empresa contratada tão somente a sua execução.

22. A CFOSE, peça 51, ao analisar a defesa apresentada concluiu que o próprio objeto da licitação fala em “execução dos seguintes projetos”, ficando claro que a responsabilidade pela elaboração dos projetos seria do licitante vencedor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

23. A controvérsia está na expressão “execução dos seguintes projetos” constante do objeto da licitação. No entendimento da unidade técnica, ao licitar a execução dos projetos o município estaria contratando uma empresa para elaborar e executar estes projetos. Já para os representados esta contratação seria apenas para executar as obras já projetadas.

24. O objeto da licitação é a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para abertura de ruas, terraplenagem, execução de guias e sarjetas e execução dos seguintes projetos: projeto de rede coletora de esgoto; projeto da rede de abastecimento de água; projeto de drenagem de águas pluviais, para abertura de loteamento em um terreno com área de 4,9ha e matrícula nº 17.434, pertencente ao município de Albertina.

25. Assim, nos termos do edital, a contratação parece ser para serviços de engenharia de nos termos do edital:

- abertura de ruas;
- terraplenagem;
- execução de guias e sarjetas;
- execução de projetos da rede coletora de esgoto, da rede de abastecimento e de drenagem de águas pluviais.

26. Diferentemente do alegado pela unidade técnica, não haveria irregularidade, uma vez que a empresa vencedora executaria os serviços acima descritos e também elaboraria os projetos de rede coletora de esgoto, de rede de abastecimento e de drenagem de águas pluviais.

27. Porém a documentação do procedimento licitatório, em especial fls. 39 a 43 da peça 13, mostrou que houve falha redacional e que a contratação da empresa ocorreu para a execução de serviços e não para a elaboração de projetos. E mesmo se a contratação envolvesse a elaboração dos projetos, não haveria irregularidade.

28. Pelo exposto, o MPC-MG opina pela improcedência do apontamento de irregularidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Não parcelamento do objeto da licitação – Violação do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e a Súmula 114 do TCEMG - Improcedência

Responsáveis:

Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal

Ana Paula Ferreira Fonseca, Secretária de Administração

Wagner Bertucci, engenheiro civil municipal e responsável técnico

29. A unidade técnica de engenharia, peça 27, concluiu pela ilegalidade da licitação conjunta de vários serviços distintos, por ausência de justificativa, por violação do art. 23 da Lei nº 8.666/93 e da Súmula 114 do TCEMG que estabelecem a regra do parcelamento do objeto.

30. Em sua defesa, peça 47, os representados alegaram que o parcelamento da licitação deve atender ao interesse da administração pública e só é obrigatório quando houver vantagem. Destacaram que é a fase de planejamento que avalia o parcelamento ou não do objeto e qual possibilidade é mais vantajosa. Ressaltaram que nem todo objeto impõe o parcelamento e nem toda ausência de parcelamento diminui a competitividade. Informaram que a unidade técnica não apresentou fundamentos técnicos que demonstrassem a vantajosidade de se adotar o parcelamento no caso em exame; que a licitação foi competitiva, já que seis empresas participaram do certame.

31. Em seu reexame, peça 51, a CFOSE manteve a irregularidade apontada, tendo em vista a ausência de qualquer documento que justificasse o não parcelamento do objeto.

32. Respeitosamente, o MPC-MG discorda da unidade técnica.

33. Segundo o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993, as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. Porém, os serviços reunidos no objeto da licitação têm relação direta com a infraestrutura



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

do loteamento e são interdependentes quanto à execução e as técnicas.

34. Assim, na visão no MPC-MG, a hipótese do processo não se enquadra na cláusula legal de parcelas econômica e tecnicamente viáveis, o que afasta o apontamento de irregularidade por ausência de parcelamento.

Ausência das composições de custos unitários – Sobrepreço de itens da planilha orçamentária, com indícios de jogo de planilha e dano ao erário – Violação do art. 7º § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993 – Procedência parcial

Responsável:

Wagner Bertucci, engenheiro civil municipal e responsável técnico

35. A unidade técnica de engenharia, peça 27, verificou que a descrição dos itens constantes da planilha orçamentária era insuficiente para identificar os serviços a serem executados e que não foram juntadas ao procedimento as composições de custos unitários nem a indicação de composições já existentes, prejudicando a formulação das propostas.

36. A CFOSE identificou na proposta vencedora quantitativos que apresentavam variações muito abaixo e muito acima do custo de reprodução, cabendo o exame das medições para apuração de eventual jogo de planilha e consequente dano ao erário.

37. Os representados, peça 47, alegaram que a planilha orçamentária foi elaborada a partir de pesquisa de preços para apuração dos valores de mercado na região de Albertina. Destacaram que os parâmetros comparativos utilizados pela unidade técnica não traduzem a realidade da região, não sendo possível afirmar a ocorrência de impropriedade na planilha elaborada pelo município nem eventual dano ao erário. Por fim, informaram que houve apenas um acréscimo durante a execução do contrato, no item “corte e aterro compactado” de 16,79% que resultou num aumento de 4,17% do valor total contratado, demonstrando assim não ter havido jogo de planilha nem qualquer falha na elaboração da planilha orçamentária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

38. A unidade técnica de engenharia, peça 51, concluiu pela procedência do apontamento de irregularidade já que não constaram dos autos a composição dos custos unitários nem a indicação de composições anteriormente existentes que justificassem a planilha utilizada.

39. O MPC-MG considera irregular a ausência de apresentação das composições de custos unitários e de composições de custos já existentes, conduta omissiva que dificulta a apresentação das propostas e o próprio exercício do controle externo. A conduta omissiva ocorreu na fase interna da licitação e tem relação direta com o sr. Wagner Bertucci, engenheiro civil municipal e responsável técnico da licitação, devendo ser o responsável pela irregularidade.

40. Por outro lado, não há demonstração no processo de distorção na planilha de custos da empresa vencedora caracterizada como jogo de planilha nem de dano ao erário.

**Não apresentação da documentação solicitada pelo representante –
Violação do art. 8º, § 1º, IV da Lei nº 12527/2011 - Procedência**

Responsável:

Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal

41. O representante alegou, fls. 3/4, que solicitou cópia do presente processo licitatório ao Poder Executivo municipal, porém, não teve acesso à documentação requerida. Destacou que o Prefeito informou que só poderia apresentar os documentos mediante requerimento aprovado pela maioria da Câmara Municipal. Ressaltou que tal negativa inviabilizou a prática do seu dever fiscalizatório, só restando a ele recorrer a este Tribunal.

42. Em sua manifestação peça 31, a 1ª CFM entendeu irregular a negativa do Prefeito Municipal em apresentar a documentação solicitada pelo representante.

43. Os representados, peça 47, alegaram que os requerimentos escritos ou orais se sujeitam à deliberação do plenário, nos termos do art. 175 do Regimento Interno da Câmara Municipal. Ressaltaram que não houve negativa na apresentação da documentação solicitada e tão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

somente um questionamento quanto à regularidade na forma de realização da solicitação. Concluíram ser justa a expedição de recomendação no tocante à disponibilização de documentos públicos.

44. A 1ª CFM, peça 49, apurou não haver comprovação no processo da negativa formal nem da entrega dos documentos solicitados. Ressaltou que os próprios representados reconheceram o excesso de formalismo ao se exigir a aprovação da requisição pela mesa diretora da Câmara. Concluiu a unidade técnica pela permanência da irregularidade.

45. O acesso às informações dos procedimentos licitatórios é assegurado a qualquer cidadão, nos termos do art. 8º, § 1º, IV da Lei nº 12527/2011, e qualquer medida que dificulte o acesso é ilegal, em especial quando se trata de um vereador no exercício de sua função precípua de fiscalização da atuação do poder executivo.

46. Em consonância com a unidade técnica, o MPC-MG opina pela procedência do apontamento de irregularidade e pela aplicação de multa ao Sr. Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal.

Não apresentação da documentação solicitada pelo licitante vencedor – Violação do item 8.4.9 do edital - Procedência

Responsável:

Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal

47. O representante alegou que o licitante vencedor não apresentou a “declaração de que os materiais que serão colocados no serviço estão de acordo com as normas da ABNT”, constante do item 8.4.9 – Qualificação Técnica do Edital, fls. 1/2. Destacou que os membros da Comissão de Licitação apresentaram manifestação pela inabilitação da empresa, porém o Prefeito Municipal, em dia não útil, homologou o resultado. Informou ainda que, conforme conversas com o proprietário da Construtora TOPAM Empreendimentos, a empresa vencedora do certame teria deixado também de apresentar a declaração de quem seria o engenheiro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

responsável e de que a proposta cumpre os requisitos técnicos.

48. A unidade técnica de engenharia, peça 27, entendeu que a exigência contida no item 8.4.9 é ilegal, pois o art. 30 da Lei nº 8.666/93 elenca de forma taxativa a documentação de qualificação técnica que pode ser exigida. Esclareceu que a verificação da qualidade dos materiais deve ser feita na fiscalização do contrato e que não se justificaria a inabilitação da empresa.

49. Os representados, peça 47, alegaram que a própria unidade técnica teria descartado a irregularidade apontada, destacando que no curso da licitação foram cumpridas todas as formalidades legais.

50. A unidade técnica, peça 51, entendeu que a exigência editalícia não encontra amparo no art. 30 da Lei nº 8.666/93, razão pela qual não poderia ser imposta à licitante vencedora.

51. O edital prevê item de qualificação técnica que exige declaração do licitante de que os materiais eventualmente utilizados na realização dos serviços estariam de acordo com as normas da ABNT. A exigência dessa declaração está de acordo com o teor do art. 30, II na medida em que o dispositivo permite a exigência de indicação de instalações e aparelhamento adequados para a realização da obra. Nesse sentido, as normas da ABNT são notórias diretrizes de qualidade seguidas pela prestação de serviços e fabricação de bens e materiais.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, **e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados** e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

52. Logo, o Prefeito não deveria ter dado tratamento diferenciado à licitante vencedora, contrariando a posição técnica da comissão permanente de licitação e deixado de exigir a declaração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

53. Assim, o MPC-MG opina pela procedência do apontamento de irregularidade e pela aplicação de multa ao sr. Joao Paulo Facanali de Oliveira, prefeito municipal.

**Assinatura do contrato antes da adjudicação e da homologação do certame
– Violação do art. 38 da Lei nº 8.666/93 - Procedência**

Responsável:

Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal

54. O contrato foi assinado em 30/12/2019, peça 14 – fls. 643/653, antes da adjudicação e da homologação do certame em 31/12/2019, peça 14 – fls. 639 e 640, em violação ao art. 38 da Lei nº 8.666/93, peça 27.

55. Em sua defesa, peça 47, os representados admitiram que a data do contrato foi 30/12/2019, porém defenderam ser mero erro material porque a publicação do seu extrato ocorreu em 31/12/2019 e que o contrato passou a ter eficácia somente após a publicação, conforme art. 61 da Lei nº 8.666/93. Destacaram a manifestação da assessoria jurídica do município de que seria possível ratificar os termos de adjudicação e de homologação e ratificar o contrato assinado.

56. Em seu reexame, peça 49, a 1ª CFM concluiu pela improcedência da denúncia, mas verificou que não houve documentação que comprovasse a correção sobre a data de assinatura do contrato (30/12/2019).

57. Em uma licitação, a adjudicação é o ato formal em que a administração pública atribui o objeto da licitação ao licitante que apresentou a melhor proposta. A homologação é também ato formal por meio do qual é ratificado todo o procedimento licitatório, conferindo aprovação aos atos realizados para que produzam os efeitos jurídicos necessários. A assinatura do contrato antes da adjudicação e da homologação do certame contrariam os ritos do procedimento licitatório, uma vez que cria obrigações para contratante e contratado antes mesmo de se ter o conhecimento de seu efetivo vencedor e da regularidade do procedimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

58. A doutrina é pacífica no sentido de que a homologação e a adjudicação antecedem a assinatura do contrato, uma vez que é com a adjudicação que o vencedor do certame adquire o direito de contratar com a administração pública.

59. A contratação ocorreu um dia antes da homologação e da adjudicação e não há nos autos qualquer documento que comprove a eventual retificação da data de assinatura do referido contrato.

60. Nesse contexto, o MPC-MG entende **mantida** a irregularidade apontada e opina pela aplicação de multa ao responsável.

Falha na execução dos serviços, medições e ordenamento das despesas - Improcedência

Responsável:

Wagner Bertucci, engenheiro civil municipal e responsável técnico

61. A unidade técnica de engenharia, peça 27, verificou que 88,29% das obras estariam concluídas, em montante de R\$879.655,18. No entanto, as fotos apresentadas não demonstram o avanço, o que justificaria a realização de uma auditoria no município.

62. Os representados, peça 47, alegaram que a contratação foi regular, tendo observado todos os preceitos técnicos e legais, não sendo cabível responsabilizar agentes públicos com base em suposições, sem quaisquer elementos concretos.

63. Em seu reexame, peça 51, a unidade técnica entendeu que, como os serviços de pavimentação asfáltica e distribuição de energia elétrica e iluminação pública não eram objeto da presente licitação, não há que se falar em serviços medidos e não executados.

64. Considerando que não há nos autos elementos suficientes para sustentar um apontamento referente ao pagamento de eventuais serviços não executados, o MPC-MG opina pela improcedência da irregularidade inicialmente apontada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

CONCLUSÃO

65. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas OPINA pela procedência parcial da representação como reconhecimento das seguintes irregularidades com aplicação de multa aos responsáveis:

a) Joao Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal:

- assinatura do contrato antes da adjudicação e da homologação do certame, em violação do art. 38 da Lei nº 8.666/93;
- não apresentação da documentação solicitada pelo licitante vencedor, em violação do item 8.4.9 do edital;
- não apresentação da documentação solicitada pelo representante, em violação do art. 8º, § 1º, IV da Lei nº 12527/2011;

• Wagner Bertucci, Engenheiro civil municipal e responsável técnico:

- ausência das composições de custos unitários, em violação do art. 7º § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993.

Belo Horizonte, 26 de outubro de 2023.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais