

Processo n.º: 1.092.461

Natureza: Denúncia

Denunciante: Ramon Campos Cardoso

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Itacarambi

Relator: Conselheiro em exercício Telmo Passareli

Data da Autuação: 24/07/2020

1 Identificação

Tratam os autos de Denúncia apresentada pelo Sr. Ramon Campos Cardoso, em face de supostas irregularidades cometidas no Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, que teve como objeto a “contratação de empresa especializada para a execução de obras de extensão de redes e iluminação pública, distribuição e utilização de energia com aquisição de materiais e serviços no Loteamento Tancredo Neves”, cujo valor referência da administração foi de R\$ 851.270,03 (oitocentos e cinquenta e um mil, duzentos e setenta reais e três centavos). Após a homologação do certame, foi firmado o Contrato 322/2018 com a empresa Jadel Construções Elétricas S/A, com valor inicial de R\$790.201,01 (setecentos e noventa mil, duzentos e um reais e um centavo).

2 Histórico

O Conselheiro Presidente autuou a documentação como Denúncia (peça 5). Após a distribuição do processo, o Conselheiro Relator encaminhou os autos para a 1ª CFM (peça 11), que, à peça 14, indicou não terem sido apresentados documentos indispensáveis para análise, requerendo a intimação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, subscritora do edital e Prefeita Municipal, do Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras à época, e do Sr. Adenor Gonçalves de Souza, Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, para apresentação de documentos.

Assim, o Relator determinou à peça 15 a intimação dos responsáveis para apresentação de documentação. Após, à peça 20, a Secretaria da 1ª Câmara informou que a Sra. Nívea e o Sr. Adenor haviam sido devidamente intimados, mas o Sr. Dênio não fazia mais parte do quadro da prefeitura. O Relator, então, comunicou à Secretaria da 1ª Câmara à peça 21 que, a despeito da situação do Sr. Dênio, a intimação dos demais indicados alcançou os objetivos almejados.

Ato contínuo, foi juntada aos autos a documentação protocolizada sob o nº 9000768900/2021, constante às peças 32 a 56, contendo a manifestação da Sra. Nívea Maria de Oliveira.

Os autos foram então encaminhados para a 1ª CFM, que emitiu relatório à peça 62, concluindo pela ocorrência de diversas irregularidades na condução do certame:

1. Deficiência na pesquisa de preços;
2. Ligação de parentesco entre sócios das empresas consultadas na fase de balizamento de preços;
3. Responsáveis técnicos comuns nas empresas consultadas para orçamento;
4. Ausência de documentos que comprovem a qualificação dos membros da Comissão de Licitação;
5. Membro da Comissão de Licitação inexperiente, sem conhecimento e/ou habilidades suficientes;
6. Servidores que participaram do planejamento da contratação fazem parte da Comissão de Licitações – ausência de segregação de funções;
7. Comprovação de capacitação técnico-profissional através de ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, conforme item 5.7.2 “b” do edital;
8. Inabilitação da empresa CSC Siqueira Construtora por não apresentar ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, conforme item 5.7.2 “b” do edital bem como por não reconhecer firma na Declaração de Dispensa de Visita Técnica (Anexo V);
9. Reconhecimento de assinatura retroagindo a data na Declaração de Dispensa de Visita Técnica (Anexo V) apresentada pela empresa Jadel Construções;
10. Ausência dos cargos em provimento efetivo para contador e advogado;
11. Contador contratado atuando na Prefeitura e no IPREMI – Instituto de Previdência do Município de Itacarambi.

Assim, recomendaram a citação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita e subscritora do edital, e do Sr. Adenor Gonçalves de Souza, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para que se manifestassem sobre as irregularidades apontadas.

Além disso, entenderam pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA), para análise dos pontos listados no item IV do relatório (acúmulo de cargo por parte da servidora Joselita Vieira Mendes), e pelo envio dos autos para a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE) para análise dos apontamentos listados no item III e a seguir relacionados:

1. Suspeita de combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento;
2. Variações extremamente excessivas de preços unitários nas cotações;
3. Preços superfaturados e com variações lineares em seus itens entre as empresas consultadas;

4. Falta de memorial descritivo para transparência e execução das obras;
5. Descumprimento de prazos na realização da obra sem penalidade;
6. Suspeita de pagamento antecipado baseado em medição sem assinatura de engenheiro responsável, técnico ou gestor;
7. Atraso superior a 01 ano numa obra contratada para execução em 120 dias, com conivência da Administração, em prejuízo ao município.

Na sequência, os autos foram encaminhados à CFAA, que emitiu proposta de diligência à peça 64 a fim de subsidiar suas análises sobre acúmulo de cargos, bem como sobre servidores comissionados executando serviços que deveriam ser realizados por servidores concursados.

Apesar de terem sido intimados, os agentes apontados pela CFAA não se manifestaram (certidão à peça 69). Assim, a CFAA emitiu despacho à peça 70 encaminhando os autos para apreciação do Conselheiro Relator. Na sequência, o Relator emitiu despacho à peça 72 encaminhando os autos à CFOSE para análise dos fatos apontados pela 1ª CFM no relatório da peça 62.

Prosseguindo, a CFOSE emitiu proposta de diligência à peça 73, uma vez que faltavam os seguintes documentos que subsidiariam a análise desta Coordenadoria:

- Planilha demonstrativa de todas as medições realizadas relacionando os respectivos valores, data e período de sua realização e correspondentes notas de empenho, notas fiscais e comprovantes de pagamento, anexando cópias dos referidos documentos;
- Processos licitatórios referentes à elaboração do projeto básico e da planta de georreferenciamento;
- Projeto básico, memorial descritivo, critérios de medição e pagamento e planta de georreferenciamento do loteamento Tancredo Neves;
- Designação formal do responsável pelo acompanhamento da obra;
- Documentação/Contrato firmado com a JM Assessoria Serviços e Construções Ltda. e respectivos documentos relativos aos pagamentos;
- Diários de obra e termos de recebimento provisório e definitivo;
- 5º TA completo, visto que a documentação enviada encontra-se incompleta;
- Projetos referentes à execução das obras no Parque de Eventos e continuidade da rua G (João Bosco) com respectivas medições e pagamentos;
- Documentação comprobatória referente à justificativa apresentada para prorrogação do prazo previsto no 3º TA.

A diligência foi cumprida pela 2ª Câmara às peças 76 e 77, porém, conforme certidão de não manifestação à peça 78, a agente não se manifestou a respeito da documentação solicitada pela CFOSE.

Devido à ausência das informações solicitadas em sede de diligência, as irregularidades apontadas pela 1º CFM foram analisadas considerando apenas os documentos disponíveis nos autos, nos sistemas informatizados desta Corte de Contas e na internet.

À peça 79, a CFOSE concluiu pela procedência parcial da denúncia e sugeriu a citação dos responsáveis para que apresentassem as suas razões de defesa, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados.

Diante da ausência de manifestação dos responsáveis, o Relator determinou a reiteração da intimação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi, para que esclarecesse e enviasse a este Tribunal a documentação arrolada pela Unidade Técnica, conforme despacho à peça nº 81. Determinou também a reiteração da intimação do Sr. Miguel Paulo Souza Filho, Prefeito do Município de São Francisco, para que enviasse documentação referente ao suposto acúmulo indevido de funções pela Sra. Joselita Vieira Mendes.

Devidamente intimados, a Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi e o Sr. Miguel Paulo Souza Filho, Prefeito do Município de São Francisco, mais uma vez não se manifestaram, conforme certidão (peça nº 86).

Diante do descumprimento reiterado das determinações do Relator, a Segunda Câmara desta Corte aplicou multa aos referidos agentes públicos, nos termos do artigo 85, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, conforme acórdão (peça nº 89).

O Município de São Francisco, representado pelo Sr. Miguel Paulo Souza Filho, prefeito municipal, requereu a juntada do instrumento de procuração (peças nº 92/93, 96 e 100/101), e apresentou manifestação (peça nº 102) acerca da cessão da servidora Joselita Vieira Mendes, ocupante do cargo efetivo de Assistente Técnico Administrativo (Auxiliar de Administração II), para exercer o cargo em comissão de Procuradora Geral do Município de Itacarambi/MG, bem como encaminhou documentação referente ao processo (peças nº 103 e 107).

A prefeita municipal de Itacarambi, Sra. Nívea Maria de Oliveira, solicitou a dilação de prazo para cumprimento da diligência requerida (peça nº 112) e, em seguida, apresentou manifestação sobre os fatos denunciados (peça nº 136), anexando documentação (peças nº 116/135 e 137).

Nesses termos, os autos retornaram a CFAA para o reexame, que concluiu pela procedência parcial da denúncia e sugeriu a citação da Sra. Nívea Maria de Oliveira para apresentar defesa, conforme peça nº 147.

Posteriormente, a CFAA enviou os autos para esta Unidade Técnica, para análise das matérias de sua competência, em atenção ao despacho proferido à peça nº 115 – SGAP.

3 Análise dos fatos denunciados

3.1 Apontamento

Suspeita de combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento.

3.1.1 Alegações do denunciante

Em síntese, o denunciante alegou que chamou atenção a rápida velocidade com a qual algumas empresas atenderam a solicitação de cotação da Prefeitura em um serviço de engenharia que envolve certa complexidade.

Primeiramente, citou a empresa Jadel Construções, que recebeu a solicitação no dia 28/06/2018, às 16:57h, e retornou com a cotação pronta, no dia seguinte, 29/06/2018, às 8:52h. Além disso, o denunciante mencionou outras empresas, que, de acordo com ele, também retornaram muito rápido com as cotações prontas, o que causou suspeita, considerando que não é uma tarefa simples analisar projetos e precificar 123 itens com seus custos de aquisição e instalação:

- Ecel, retornou com cotação pronta em um dia;
- Lumen, seis dias;
- Eletropar, três dias.

Outrossim, pontuou que causou suspeita o fato de os e-mails enviados para as empresas Engelmig e Construsol terem sido encaminhados juntamente com todos os documentos necessários para formular uma proposta, enquanto que, para estas quatro empresas citadas anteriormente, foi enviada apenas parte da documentação, de forma que não teria sido possível realizar as cotações com o que foi recebido.

Ainda sobre as propostas, afirmou que os preços apresentados foram muito próximos entre si, levantando mais suspeitas sobre conluio entre as empresas, conforme tabela abaixo transcrita da denúncia apresentada à peça nº 02, pág. 4:

Empresa	Total da cotação R\$	Comprovação	Análise
Jadel Construções Elétricas	827.905,64	Fl. 51 do processo	Menor cotação
Lumem Construções Elétricas	850.721,28	Fl. 29 do processo	Apenas 2,79% superior ao menor preço
Ecel Engenharia e Construções	862.457,91	Fl.42 do processo	Apenas 4,24% superior ao menor preço
Eletropar – Eletrificações Pereira e Silva	863.528,22	Fl. 36 do processo	Apenas 4,36% superior ao menor preço

Por fim, o denunciante apresentou uma tabela com possíveis relações de parentesco e trabalhistas entre pessoas envolvidas com três das quatro empresas listadas na tabela anterior (pág. 5, peça nº 02):

NOME	RELAÇÃO COM O PROCESSO	Comprova:
Teresinha Astrid Oliveira Matos	Presidente da Jadel Construções Elétricas S.A, possível parente do Sr. Max. Henry O. Matos , diretor da Ecel engenharia.	Fl. 144 do processo
Max Henry Oliveira Matos	Diretor da Ecel Engenharia Ltda, coincidência de sobrenome da família “Matos” dona da Jadel Construções; Responsável Técnico da Jadel Construções (fls. 179 e seguinte, sem numero no processo)	Fls. 42,171, 179
Luiza Lisbela de Carvalho Rocha	Sócia da Jadel Construções, com aparente parentesco com a sócia Valéria Aparecida Rocha da Ecel	
Valéria Aparecida Rocha	Sócia da Ecel, com aparente parentesco com a sócia da Jadel – Luiza Lisbela C. Rocha	
Alexandre Oliveira dos Anjos	Representante na licitação, com procuração de amplos poderes e Responsável técnico da Jadel Construções; É também responsável Técnico da Lumen Construções (fl.179);	Fl. 145

3.1.2 Análise do apontamento

Primeiramente, é importante destacar que esta Coordenadoria, analisou por duas vezes o processo em tela (peça 73 e 79). À peça 73, esta Unidade Técnica solicitou documentação para complementar a análise. Duas vezes intimada, a prefeita do município não atendeu, conforme certidão de não manifestação constante às peças nº 78 e 86. Após aplicação de multa pessoal pelo Relator, constante à peça 89, e reiteração da intimação para apresentar documentação, a sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita do Município de Itacarambi, enviou a esta Corte documentação constante às peças 116 a 137. Entretanto, nada consta nesta documentação a respeito da solicitação feita pela CFOSE.

À peça nº 136, ofício enviado pelo Município de Itacarambi, foi encontrado apenas um parágrafo informando que “No tocante a segunda parte do Ofício, envolvendo os esclarecimentos e documentos pertinentes ao Procedimento Licitatório nº 44/2018, Tomada de Preços nº03/2018,

informo que **serão enviados em Ofício apartado**, para melhor instrução e compreensão do processo.”

Entretanto, o **citado Ofício apartado não consta no SGAP**.

Dessa forma, este relatório é uma reiteração do entendimento já manifesto desta Coordenadoria, com acréscimo de alguns detalhes importantes para o esclarecimento dos fatos.

Sobre este apontamento “Suspeita de combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento”, conforme relatado à peça nº 79 por esta Unidade Técnica, é possível confirmar algumas das alegações trazidas pelo denunciante.

De acordo com o Termo de Depoimento Pessoal, página 32, peça nº 38, o Sr. Max Henry Oliveira Matos, Diretor da Ecel Engenharia Ltda., declara-se filho da Sra. Terezinha Astrid Oliveira Matos, Presidente da empresa Jadel Construções Elétricas S/A, conforme se verifica abaixo. Esta informação também pode ser confirmada através da identidade do Sr. Max, constante na página 35 da mesma peça.

TERMO DE DEPOIMENTO PESSOAL



Sindicância nº. 01/2020

MAX HENRY OLIVEIRA MATOS, brasileiro, solteiro, servidor representante Legal da Empresa ECEL, RG nº. M-2.415.237 SSP/MG, CPF sob o nº 367.005.416-20, nascido em 29/09/1962, filho da Sra. **Terezinha Astrid Oliveira Matos**, Telefone: (38) 99733 2174, residente e domiciliado a Rua Congonhas do Campo nº 303, Bairro Ibituruna - Montes Clatos/MG.

É possível observar também vínculo estabelecido pelas empresas através da pessoa do Sr. Alexandre Oliveira dos Anjos. O Sr. Alexandre, que inclusive foi nomeado procurador pela Sra. Terezinha, para representação da empresa Jadel Construções Elétricas Ltda. (pág. 152, peça nº 2), é ao mesmo tempo responsável técnico da Jadel e Lumen, conforme pode ser verificado na Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica do CREA-MG, constante na pág. 189, peça nº 2 – SGAP:

RAZAO SOCIAL: **JADEL** CONSTRUÇOES ELETRICAS S/A
ENDereco: RUA JOSE RODRIGUES PRIMO, 200 RAQUEL
SALINAS - MG CEP: 39560000
CNPJ: 00.620.226/0001-95 PROCESSO: 03135695
REGISTRO NO CREA-MG: 019100 EXPEDIDO EM: 27/06/1995
CAPITAL SOCIAL: R\$2.700.000,00 (DOIS MILHOES E SETECENTOS MIL REAIS)

----- RESPONSÁVEL(ES) TÉCNICO(S): -----

NOME: **ALEXANDRE OLIVEIRA DOS ANJOS**
TÍTULO: ENGENHEIRO ELETRICISTA
INCLUIDO COMO RT DA EMPRESA EM 21/08/2014
CARTEIRA: 93408/D EXPEDIDA EM 14/03/2007 PELO CREA-MG
RNP: 1402244495

ATRIBUIÇÕES: ARTIGOS 8 E 9 DA RESOLUÇÃO 218 DE 29.06.1973, DO
ARTIGO 4 DA RESOLUÇÃO 359 DE 31.07.91, DO CONFEA
CONFEA.

ESPECIALIZAÇÃO:
ENGENHEIRO DE SEGURANÇA DO TRABALHO
INST. ENSINO: FACULDADE PITÁGORAS - BELO HORIZONTE

DT. INIC. CURSO: 23/08/2011 DT. CONCL. CURSO: 23/04/2013

**** OBS: ALERTAMOS, POR FORÇA DO CÓDIGO PENAL E DOS ARTIGOS 90 E 94 DA LEI N. 8666/93,
QUE O PROFISSIONAL CITADO ACIMA É TAMBÉM RESPONSÁVEL TÉCNICO DA(S) SEGUINTE(S) FIRMA(S)
OU EMPRESA(S): * * * * *
LUMEN CONSTRUÇÕES ELÉTRICAS LTDA

Além dessas informações disponíveis nos autos, foram realizadas pesquisas nos Sistemas de Informação disponíveis no TCE-MG¹, nas quais foi possível constatar alguns vínculos importantes referentes a este apontamento:

- As empresas Jadel Construções Elétrica S/A e Ecel Engenharia Ltda possuem um telefone em comum: (38) 3082-3774;
- A Sra. Valéria Aparecida Rocha, que possui vínculo societário na empresa Ecel Engenharia, possui também vínculo empregatício com a Jadel Construções;
- A Sra. Luiza Lisbela de Carvalho Rocha, Diretora Financeira da Jadel Construções Elétrica S/A, é mãe da Sra. Valéria Aparecida Rocha, Sócia da Ecel Engenharia e Construções Ltda, confirmando a suspeita do denunciante sobre possível parentesco entre as duas;

¹ Fonte: RAIS, CAPMG, FISCAP, RECEITA FEDERAL.

- O Sr. Max e a Sra. Valéria, ambos da Ecel, e a Sra. Teresinha, da Jadel, são todos conjuntamente sócios de uma outra entidade empresarial: Proinel Projetos e Instalações Elétricas S/A (CPNJ: 23.388.838/0001-08);
- Detectou-se a existência de relação trabalhista do Sr. Alexandre Oliveira dos Anjos com a Ecel (de forma que o Sr. Alexandre possui conexão direta com três das quatro empresas que compuseram o preço referência da Administração);
- Por fim, detectou-se diversas ocorrências de pessoas que já foram empregados na Jadel e na Ecel, na Jadel e na Lumen e na Ecel e na Lumen, algumas tendo trabalhado em todas as três, o que, apesar de não ser irregular por si só, serve como mais um indicativo da conexão entre os três grupos empresariais.

Foram consultadas, também, possíveis relações entre os membros da comissão de licitação e as quatro empresas que compuseram o preço referência, mas nenhuma relação foi detectada.

Ou seja, embora não tenha sido comprovado vínculo da empresa Eletropar - Eletrificações Pereira e Silva Ltda ME com as demais, é inquestionável a existência de vínculos entre a Jadel, a Ecel e a Lumen, o que representa ofensa à Lei Brasileira de Defesa da Concorrência, em especial se levado em conta que estas três empresas compuseram 75% da média do preço referência da Administração, e que a empresa Jadel Construções Elétrica S/A foi participante única da licitação após a desclassificação irregular da empresa CSC Construtora Siqueira Cardoso (conforme análise da 1ª CFM à peça 62).

Nesse sentido, é importante ressaltar o art. 36 da Lei 12.529 de 30 de novembro de 2011, que trata sobre infração à ordem econômica, especialmente ao prejudicar a livre concorrência, bem como acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, os preços de bens ou serviços ofertados individualmente:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

§ 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo.

§ 2º Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de

mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia.

§ 3o As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:

a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;

b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;

c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;

d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;

II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;

III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

V - impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição;

VI - exigir ou conceder exclusividade para divulgação de publicidade nos meios de comunicação de massa;

VII - utilizar meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros;

VIII - regular mercados de bens ou serviços, estabelecendo acordos para limitar ou controlar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a produção de bens ou prestação de serviços, ou para dificultar investimentos destinados à produção de bens ou serviços ou à sua distribuição;

IX - impor, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros;

X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;

XII - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais;

XIII - destruir, inutilizar ou açambarcar matérias-primas, produtos intermediários ou acabados, assim como destruir, inutilizar ou dificultar a operação de equipamentos destinados a produzi-los, distribuí-los ou transportá-los;

XIV - açambarcar ou impedir a exploração de direitos de propriedade industrial ou intelectual ou de tecnologia;

XV - vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo;

XVI - reter bens de produção ou de consumo, exceto para garantir a cobertura dos custos de produção;

XVII - cessar parcial ou totalmente as atividades da empresa sem justa causa comprovada;

XVIII - subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou subordinar a prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem; e

XIX - exercer ou explorar abusivamente direitos de propriedade industrial, intelectual, tecnologia ou marca.

Por fim, de fato, como pontuado pelo denunciante, e já evidenciado por esta Coordenadoria, chama atenção a velocidade de atendimento a cotação solicitada pela Administração por parte das empresas, em especial a Jadel (solicitação atendida em 15 horas e 55 minutos) e a Ecel (solicitação atendida em 1 dia, 5 horas e 26 minutos).

Embora o serviço em tela não se trate de atividade de elevada complexidade, o curtíssimo prazo parece indicar não só relação entre as empresas, mas também acesso antecipado ao objeto da contratação, o que aumenta as suspeitas de direcionamento da licitação (especialmente considerando a desclassificação irregular da única concorrente da Jadel durante a fase externa da licitação, conforme análise da 1ª CFM à peça 62).

De qualquer forma, independente de comprovação da hipótese de direcionamento da licitação, devido a desclassificação irregular da empresa CSC Construtora Siqueira Cardoso, esta Unidade Técnica entende comprovada a suspeita do denunciante sobre suposta combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento, devido aos diversos vínculos constatados entre elas, de forma que se conclui pela procedência do presente apontamento.

3.1.3 Conclusão

Por todo o exposto nesta análise, essa Unidade Técnica conclui pela procedência do presente apontamento, visto que existe diversos vínculos comprovados entre as empresas consultadas na fase de orçamento da licitação.

3.1.4 Responsáveis

- **Responsáveis:** Jadel Construções Elétricas S/A, Ecel Engenharia e Construções Ltda, Lumen Construções Elétricas Ltda Epp.
 - **Conduta:** Elaborar três propostas de preço conexas para a formação do preço referência da Administração, sendo que as três empresas possuem diversas conexões familiares e profissionais (infração da ordem econômica, formação de cartel), em afronta ao art. 36, § 3º, da Lei 12.529/2011.
 - **Nexo de causalidade:** A elaboração de três orçamentos por três empresas que representam um mesmo grupo econômico levou a formação de um preço referência viciado, sem adequada correspondência com a realidade dos serviços, especialmente se considerados os vícios do orçamento.
 - **Culpabilidade:** Como grupos empresariais, seria razoável esperar que os responsáveis pelas empresas teriam conhecimento da irregularidade que é a formação de cartel (infração ao Art. 36 da Lei 12.529/2011 e aos Arts. 337-F e 337-L da Lei 14.133), de forma que deveriam ter se absterido de apresentar três propostas durante a fase de cotação, elegendo apenas um dos grupos empresariais para se envolver na contratação. Importante apontar que apenas uma empresa participou da fase externa da licitação, atenuando a conduta, mas isso não afastou a infração cometida, uma vez que, ao apresentar propostas de preços durante a fase interna, agiram de forma irregular e afetaram a formação do preço referência da administração.

3.2 Apontamento

Variações extremamente excessivas de preços unitários nas cotações.

3.2.1 Alegações do denunciante

Em síntese, sobre este quesito, o denunciante alegou que fez uma verificação por amostragem de 5 itens da planilha de preços, comparando com uma outra contratação realizada com a mesma empresa em 2016 (contrato 143/2016) e identificou elevada variação nos preços unitários entre aquele contrato e os valores contratados no certame em tela.

Apresentou também, à peça 6, comparação dos preços da presente contratação com preços de uma contratação semelhante realizada no município de Lagoa Santa e com cotações realizadas em lojas de material elétrico, as quais indicariam elevado sobrepreço nos itens contratados pela Prefeitura de Itacarambi.

3.2.2 Análise do apontamento

Sobre este apontamento, é importante destacar que a planilha orçamentária foi elaborada de forma irregular. Isto porque, na planilha consta apenas os materiais necessários à prestação do serviço, desconsiderando os custos administrativos e de mão de obra.

Essa conduta da Administração infringiu o parágrafo 2º, Art. 7º da Lei 8.666/93, que determina que as obras e serviços só poderão ser licitados quando existir **orçamento detalhado** em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Dessa forma, conforme Relatórios de Análise Inicial realizados por esta Unidade Técnica, às peças 73 e 79, ao solicitar cotação de orçamento através de planilhas incompletas, que constam apenas itens para os materiais, a Administração levou as licitantes a apresentarem propostas que embutiram todos os custos nestes itens, impossibilitando a verificação do custo real tanto do material, quanto da mão de obra envolvida.

Dito isso, é possível entender as diferenças expressivas entre os custos dos materiais do presente certame apresentados pelo denunciante, quando comparado a outros processos licitatórios, e também com cotações realizadas em lojas de materiais elétricos. Os preços dos “materiais” na

presente licitação não são simplesmente o valor dos itens, mas sim o preço da prestação de um serviço que envolve estes itens.

Nesse sentido, também está o entendimento do Tribunal de Contas da União, Súmula 258, que afirma que as composições de custo unitário e o detalhamento de encargos sociais e BDI integram o orçamento e não podem ser indicados mediante o uso de unidades genéricas:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

Considerando que a composição de custos unitários é um fator primordial para se obter a proposta mais vantajosa para a Administração, e somente de posse dela é possível entender os custos reais incorridos em cada insumo, ao embutir todos os custos citados nos preços unitários dos materiais, o município não atendeu aos princípios da transparência e da ampla concorrência, prejudicando não só o controle, como as próprias licitantes, que tiveram que distribuir os custos não listados nos materiais, interferindo na elaboração das propostas.

Além disso, considerando que o presente orçamento licitatório não abrangeu o BDI, além de contrariar a citada Súmula do TCU, indica que provavelmente todos estes custos também estão incluídos nos valores dos materiais que compuseram a planilha de preços da licitação.

Nesse contexto, se faz pertinente citar a alegação do Sr. Alexandre Oliveira dos Anjos, responsável da empresa Jadel, às páginas 36 a 38 da peça 38 que, em sede de sindicância administrativa, indicou que não só os preços não foram superfaturados, como a empresa incorreu em prejuízo, uma vez que ocorreram chuvas e alagamentos inesperados, bem como aumento do dólar, que impactou o custo dos materiais.

Ainda nesta manifestação constante na página 36 (peça 38), o Sr. Alexandre menciona que as cotações dos materiais envolvidos na obra demonstram que o custo dos materiais para a empresa teria sido de R\$509.681,88 (conforme orçamentos nas páginas 40 a 47). Dessa forma, restaria apenas R\$ 280.519,13 para cobrir todo o restante da obra (mão de obra, custos administrativos, lucro) considerando o valor contratado de R\$ 790.201,01.

Ou seja, embora não seja possível confirmar ocorrência de superfaturamento, ou de subfaturamento, por conta da não resposta à diligência feita por esta Coordenadoria, não existem indícios que apontem fortemente em nenhum dos dois sentidos, de forma que esta Coordenadoria entende que pode ser descartada a hipótese de superfaturamento levantada pelo denunciante.

Importante ressaltar ainda, conforme relatório à peça 79 que, em relação a suposta ocorrência de jogo de planilha (levantada no relatório constante à peça 73), foram observados 5 aditivos realizados ao presente contrato, que elevaram seu preço final a R\$856.556,06 (acréscimo total de 8,40%). Dessa forma, não foi identificado comportamento típico de jogo de planilha (acréscimos atípicos em itens de valor elevado). Ademais, o acréscimo total ao contrato abaixo de 10% também é indicativo de que não ocorreu, uma vez que contratos com jogo de planilha possuem tendência a aditivos próximos ao máximo permitido pela legislação.

Sendo assim, por todo o exposto, mantém-se a conclusão anterior desta Coordenadoria, pela procedência parcial deste apontamento. Isso porque, embora a precificação do objeto tenha sido realizada de forma irregular, essa irregularidade não se traduziu nos fatos alegados pelo denunciante (variações irregulares nos preços unitários que indicariam sobrepreço). Essas variações detectadas pelo denunciante, foram, em realidade, decorrentes da deficiência na formação do preço referência do edital, uma vez que, pela ausência de composições unitárias e do BDI, todos os custos administrativos e de mão de obra foram embutidos nos custos dos materiais.

3.2.3 Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui pela procedência parcial deste apontamento, visto que, a precificação do objeto foi realizada de forma irregular, entretanto, não é possível afirmar que houve sobrepreço no orçamento. As variações detectadas nos preços do edital reforçam, na verdade, a deficiência do Projeto Básico, especialmente na formação do orçamento de referência, uma vez que, devido à ausência de composições unitárias e do BDI, todos os custos administrativos e de mão de obra foram embutidos nos custos dos materiais.

3.2.4 Responsáveis

- Nome: Sr. Dênio Humberto Santos.
 - Cargo: Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.
 - Conduta: Assinar e aprovar a documentação do certame licitatório, em especial a planilha orçamentária defeituosa (sem o detalhamento do BDI e sem as composições de preços unitários) e a solicitação de cotação de preços, bem como utilizar uma planilha de materiais elaborada pelo engenheiro contratado pela

Prefeitura para realização do georreferenciamento do serviço², Sr. Pedro Henrique Ramos do Nascimento, como planilha de serviços da licitação, em afronta aos arts. 3º; 6º, IX; e 7º, § 2º, II da lei 8.666/93 e à súmula 258 do TCU.

- Nexo de causalidade: A utilização de uma planilha de materiais como planilha de serviços da contratação, sem considerar a mão de obra e os componentes do BDI, levou a deflagração de um certame com custos ocultos e embutidos em itens de materiais, prejudicando o controle da contratação e a elaboração de propostas por parte das licitantes, causando riscos de ocorrência de sobrepreço ou subpreço, podendo causar prejuízos à administração ou à contratada, e prejudicando, em última instância, a prestação do serviço em si.
- Culpabilidade: Como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e assumindo o papel de responsável pela parte técnica do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, espera-se que o responsável tenha conhecimentos mínimos sobre os serviços de iluminação pública e sobre os elementos mínimos que devem compor um orçamento de contratação pública, de forma que deveria identificar os elementos faltantes na planilha do certame (mão de obra, BDI). Desse modo, é razoável afirmar que era esperada conduta diversa do agente, especialmente após verificar as elevadas variações de preços em diversos itens das propostas comerciais que demonstram a inadequação da planilha adotada pelo responsável.

3.3 Apontamento

Preços superfaturados e com variações lineares em seus itens entre as empresas consultadas.

3.3.1 Alegações do denunciante

De acordo com o denunciante, além do que já foi abordado no item 3.2.1 deste relatório, foi detectada uma variação linear de preços (6% e 7%) em quase a totalidade dos itens das propostas apresentadas à Administração, nas cotações realizadas na fase interna da licitação, o que seria um indicativo adicional de conluio entre as empresas.

² Este serviço foi parte do planejamento da presente contratação, ocorrendo antes do início da fase interna da licitação em tela.

3.3.2 Análise do apontamento

Sobre o presente apontamento, é possível observar grande semelhança com o apontamento 3.1 Suspeita de combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento. Entretanto, manteremos a análise separada para permanecer a mesma estrutura de tópicos realizada pela 1ª CFM.

Conforme análise realizada anteriormente por esta Unidade Técnica, apesar de não existir uma diferença única e linear em todos os itens da tabela, conforme mencionado pelo denunciante, é possível observar uma certa simetria entre os valores dos orçamentos constante nas páginas 14 e 15, peça 79.

Ao comparar as propostas das quatro empresas que participaram da fase de cotação de preços, observa-se certa relação entre as propostas da Jadel, Lumen e Ecel. Os valores, além de próximos, seguem uma ordem sendo, sempre o preço da Jadel menor, e o maior sempre o da Ecel, algo bastante improvável de acontecer quando empresas elaboram propostas independentes, especialmente em uma licitação com planilha de preços defeituosa, na qual as empresas precisam embutir diversos custos nos itens de material.

Importante também destacar a diferença entre a proposta da empresa Eletropar, onde se observa alguns itens próximos, outros muito abaixo, e outros muito acima. Isso reforça a hipótese do item 3.1, em que parece não existir relação desta empresa com as demais. Reforça também o problema tratado no item 3.2 deste relatório, que é a falta de detalhamento no orçamento.

Considerando que não foram elaboradas composições de custo com previsão de mão de obra, nem BDI, as empresas diluíram esses custos nos valores de cada um dos materiais da planilha. Isso gera um aparente sobrepreço, mas na realidade reflete a deficiência do orçamento de referência, já explicada anteriormente.

Dessa forma, a avaliação das variações nos preços, embora não sirva para demonstrar ocorrência de sobrepreço no orçamento de referência da Administração, serviu como indicativo adicional de conluio entre as empresas Jadel, Lumen e Ecel, além de reforçar que a empresa Eletropar parece não possuir relação com as demais.

Posto isto, conclui-se pela procedência parcial deste apontamento.

3.3.3 Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui pela procedência parcial do presente apontamento, visto que, as variações nos preços, embora não sirvam para demonstrar ocorrência de superfaturamento, conforme alega o denunciante, serviu como comprovação adicional de combinação de preço entre as empresas Jadel, Lumen e Ecel.

3.3.4 Responsáveis

- Responsáveis 1: Jadel Construções Elétricas S/A, Ecel Engenharia e Construções Ltda, Lumen Construções Elétricas Ltda Epp.
 - Conduta, Nexo de causalidade e Culpabilidade: Os mesmos apontados no item 3.1.4 deste relatório.
- Responsável 2: Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.
 - Conduta, Nexo de causalidade e Culpabilidade: Os mesmos apontados no item 3.2.4 deste relatório.

3.4 Apontamento

Falta de memorial descritivo para transparência e execução das obras.

3.4.1 Alegações do denunciante

O denunciante alegou, sobre este apontamento, que não foi elaborado projeto básico e executivo que permitisse aos licitantes e outros interessados, inclusive aos órgãos fiscalizadores, compreender corretamente as condições de execução da obra, contrariando o Art. 7º da Lei 8.666/93.

Além disso, afirmou que nem mesmo o memorial descritivo da obra foi elaborado. Nesse contexto, apontou que causou estranheza que estes documentos, embora inexistentes, tenham sido citados pela Procuradoria Jurídica em seu parecer técnico de análise do edital, conforme peça nº 02.

3.4.2 Análise do apontamento

À peça nº 73, esta Coordenadoria se manifestou pela procedência deste apontamento, uma vez que o memorial descritivo realmente estava ausente na documentação, contrariando o disposto na Lei de Licitações vigente à época do certame.

O Art 6º da Lei 8.666/93, traz o Projeto Básico como conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterização dos serviços, sendo o orçamento detalhado um item indispensável nesse contexto:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Nesse sentido, é importante ressaltar também que, de acordo com esta Lei de Licitações, as obras e serviços somente poderão ser licitadas quando houver projeto básico devidamente aprovado pela autoridade competente, além de existir o orçamento detalhado, com os devidos custos unitários nas composições:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Dessa forma, observa-se que a Administração infringiu a lei, por apresentar Projeto Básico deficiente, o que engloba o orçamento inadequado (sem as devidas composições de custos unitários).

Além disso, conforme apontado pelo denunciante, de fato identificou-se ausência de critério objetivo de medição de pagamento. Deu-se o seguinte exemplo de como isso causa grave impacto na contratação (peça nº 73):

Por exemplo, verificou-se que o item 103 (Poste a instalar) da planilha, referente à instalação dos 94 (noventa e quatro) postes relacionados nos itens 108 a 114 desta planilha, deixa dúvida quanto ao que está sendo considerado, se somente a instalação dos postes ou se inclui também os demais itens como pinos, parafusos, suportes, luminárias, etc.

Importante destacar que, todo o exposto neste relatório até agora, serve para corroborar com a identificação do grande problema ocasionado pela Administração, que é a falta de planejamento (ausência de projetos básicos e memoriais descritivos).

Isso porque, como não há qualquer especificação detalhada sobre os serviços que compõe a licitação, as empresas embutiram diversos custos nos itens que compõem a planilha de licitação, o que afeta o controle da contratação, podendo gerar riscos quanto a ocorrência de sobrepreço ou subpreço, a depender das premissas adotadas por cada empresa, além de, em última instância, prejudicar a própria prestação do serviço, uma vez que pela falta de parâmetros, as empresas tendem a executar serviços de baixa qualidade a fim de maximizar seus lucros (ou até mesmo mitigar seus prejuízos, caso tenham adotado premissas incorretas durante a elaboração das propostas).

3.4.3 Conclusão

Por todo o exposto nesta análise, mantém-se a procedência deste apontamento, considerando que a ausência de Projeto Básico bem elaborado trouxe diversos prejuízos para a contratação e fiscalização dos serviços.

3.4.4 Responsáveis

- Responsável: Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.
 - Conduta: O Sr. Dênio, como responsável pelos aspectos técnicos da presente licitação, inclusive tendo sido responsável pela solicitação de elaboração da planilha de materiais que foi utilizada como planilha de serviços da licitação, deflagrou um certame sem os elementos mínimos de planejamento, em descumprimento ao art.6º, IX, f, ao art.7º, §2º, II e ao art.40, §2º, II da Lei 8.666/93.
 - Nexô de causalidade: A deflagração de um certame sem os elementos mínimos de planejamento resultou na elaboração de propostas com variações de preço por item bastante elevadas, causando risco de ocorrência de sobrepreço ou de subpreço. Além disso, a falta de critérios técnicos de qualidade causa elevado risco de prestação de serviço de baixa qualidade.
 - Culpabilidade: Como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e assumindo o papel de responsável pela parte técnica do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, espera-se que o responsável tenha conhecimentos sobre as exigências do art.6º, IX, f, do art.7º, §2º, II e do art.40, §2º, II da Lei 8.666/93. Desse modo, é razoável afirmar que era

esperado que o agente determinasse a elaboração dos elementos mínimos de planejamento requeridos na contratação.

3.5 Apontamento

Descumprimento de prazos.

Considerando se tratarem do mesmo tema, foram agrupados dois itens listados pela 1ª CFM neste tópico:

- Descumprimento de prazos na realização da obra sem penalidade;
- Atraso superior a 01 ano numa obra contratada para execução em 120 dias, com conivência da Administração, em prejuízo ao município.

3.5.1 Alegações do denunciante

Em relação ao descumprimento de prazos, o denunciante alegou primeiramente que, considerando a vigência contratual de 120 dias e a emissão da primeira ordem de serviços em 18/09/2018, o contrato teria se extinguido em 16/01/2019. Apesar disso, a contratada teria solicitado pedido de aditamento em 18/01/2019 alegando atraso na emissão de licença ambiental.

Apesar desta justificativa, o denunciante apontou que o parecer jurídico da procuradoria geral, além de opinar pela legalidade do aditamento de um contrato vencido, opina pela legalidade da prorrogação baseado em “atraso nos repasses para o pagamento”, o que não teria qualquer coerência com o motivo alegado pela empresa em seu pedido de aditamento (atraso na emissão de licença).

Por fim, o denunciante indicou que foram feitos mais dois pedidos de adiamento de prazo, ambos acatados pela administração sem qualquer fundamentação aceitável.

3.5.2 Análise do apontamento

A CFOSE identificou, à peça 73, que o Contrato em tela foi firmado em 12/09/2018, teve prazo inicial de 120 dias, e foram realizados 5 termos aditivos:

- 1º TA, datado de 18/01/19, prorrogando o contrato até 15/05/2019, cuja justificativa foi a falta da licença ambiental;
- 2º TA, datado de 13/05/2019, prorrogando o contrato até 14/11/2019, cuja justificativa foi a falta da licença ambiental;

- 3º TA, datado de 12/11/2019, prorrogando o contrato até 12/05/2020, cuja justificativa foi a impossibilidade de conclusão da obra no prazo, devido a prazos para desligamento da rede existente pela CEMIG;
- 4º TA, datado de 21/02/2020, no valor de R\$41.972,63, cuja justificativa foi o atendimento ao Parque de Eventos, por considerar mais viável que a realização de novo processo licitatório;
- 5º TA, cuja documentação apresentada não permite visualizar a data, no valor de R\$24.383,42, cuja justificativa foi a continuidade da rua G (João Bosco).

Além disso, verificou-se que a primeira medição indicou que a obra foi iniciada em 01/08/2019, portanto, quase um ano após a assinatura do contrato.

Assim, concluiu-se que os 2 primeiros aditivos decorreram de deficiência na programação da obra por parte da administração (que não se programou frente a necessidade de obtenção de licença ambiental), o que evidencia o elevado grau de deficiência no planejamento por parte da contratante, que poderia ter sido suprido com o cumprimento da legislação pertinente e elaboração correta do projeto básico.

De qualquer forma, embora o contrato tenha sido assinado no dia 12/09/2018, é possível observar na pág. 407 da peça 2 que o início de sua vigência foi diferido para o dia 18/09/2018, de forma que não há que se falar em aditamento de contrato vencido (o aditivo foi publicado no último dia da vigência inicial do contrato).

Dessa forma, conclui-se pela procedência deste apontamento, visto que de fato houve grande atraso na prestação dos serviços, que decorreram da falta de planejamento por parte da administração.

3.5.3 Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica opina pela procedência deste apontamento (Descumprimento de Prazos), uma vez que, devido à falta de planejamento por parte da Administração frente as necessidades da obra (ausência de licença ambiental prévia, dentre outros), o contrato teve sucessivos termos aditivos, prejudicando a prestação do serviço à população.

3.5.4 Responsáveis

- Nome: Sr. Dênio Humberto Santos.
 - Cargo: Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.

- Conduta: Assinar e aprovar a documentação do certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto, em descumprimento aos arts. 6º, IX; 7º e 40, §2º da Lei 8.666/93.
 - Nexo de causalidade: A deflagração de um certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto levou a ocorrência de um grande atraso no início da prestação do serviço, fato que prejudicou diretamente os munícipes que seriam beneficiados com a execução das obras.
 - Culpabilidade: Como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e assumindo o papel de responsável pela parte técnica do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, seria de se esperar que o responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre os serviços de iluminação pública e sobre os elementos mínimos que devem compor um planejamento deste tipo de contratação, de forma que deveria identificar os requisitos mínimos para a prestação do serviço e preparar a Administração Municipal para a solicitação das autorizações necessárias para o início dos serviços, evitando ocorrência de atrasos no início da prestação.
- Nome: Sra. Nívea Maria de Oliveira.
 - Cargo: Prefeita e subscritora do Edital.
 - Conduta: Assinar e aprovar a documentação do certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto, em descumprimento aos arts. 6º, IX; 7º e 40, §2º da Lei 8.666/93.
 - Nexo de causalidade: A deflagração de um certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto levou a ocorrência de um grande atraso no início da prestação do serviço, fato que prejudicou diretamente os munícipes que seriam beneficiados com a execução das obras.
 - Culpabilidade: Como gestora máxima da Administração Municipal e subscritora do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, seria de se esperar que a responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre os aspectos administrativos que pairam sobre uma contratação pública, de modo que deveria ter identificado a necessidade de emissão de licença ambiental e preparado os setores adequados de sua Administração, com antecedência, para emissão desta autorização.

3.6 Apontamento

Suspeita de pagamento antecipado baseado em medição sem assinatura de engenheiro responsável, técnico ou gestor.

3.6.1 Alegações do denunciante

Sobre este apontamento, o denunciante alegou que a primeira medição dos trabalhos, datada de 26/08/2019 e liquidada e paga em 10/09/2019, no valor de R\$ 137.268,48, é tecnicamente incompreensível em seus valores faturados e não foi assinada por qualquer fiscal, engenheiro ou responsável da Administração, tornando-a, na prática, sem valor legal para efeito de liquidação e pagamento.

Além disso, indicou que a medição se refere à mão de obra para instalação de 96 postes, mas que a autorização para realização do trabalho ocorreu em 30/08/2019, apenas 10 dias antes do pagamento da medição, tempo que não seria suficiente para a prestação dos serviços. Sendo assim, a medição teria sido paga antes da efetiva prestação do serviço, em explícita ofensa ao artigo 65 da Lei 8.666/93.

O denunciante alegou ainda, conforme peça nº 02 – SGAP, que moradores da comunidade relataram que as obras tiveram início, de fato, a partir de 10/09/2019, ou seja, na data do pagamento da medição.

Já em relação a segunda medição, relatou que foi paga em 04/10/2019, data na qual a empresa teria entregado os 96 postes e 9 transformadores. Ou seja, esta seria a data de entrega do serviço que já havia sido parcialmente pago na primeira medição, confirmando a irregularidade cometida na primeira medição. Indicou que esta medição também não contou com a assinatura dos responsáveis.

Em relação a terceira medição, indicou que foi a única assinada por engenheiro da administração. Isso posto, alegou que ela foi produzida em 19/11/2019, antes mesmo da emissão da ordem de serviço, datada de 03/12/2019. A medição foi paga nesta mesma data, ou seja, novamente antes da prestação dos serviços.

Além disso, alegou que causou estranheza o fato de o engenheiro signatário ter assinado a medição em 19/11 considerando que ele teria sido contratado em 11/12, quase um mês depois da assinatura da medição.

Por fim, em relação a quarta medição indicou que foi realizado um pagamento em 07/02/2020, baseado em uma suposta medição realizada em 24/01/2020, mas não houve qualquer assinatura dos responsáveis no âmbito da prefeitura.

3.6.2 Análise do apontamento

Sobre este apontamento, conforme análise realizada por esta Unidade Técnica à peça 73, foram detectas 7 medições nos autos, com as seguintes situações:

- Na 1ª medição (peça 49-fls.1 a 4) não consta assinatura da Prefeita Nívea Maria de Oliveira e do Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras, supostamente os responsáveis pela fiscalização;
- Na 2ª medição (peça 49-fls.5 a 8) também não consta assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras. Entretanto, nesta mesma medição de peça 32-fls.9 a 12, consta a assinatura de ambos;
- Na 3ª medição (peça 34-fl.21 a 27), apesar de não constar assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras, existe um relatório de medição da empresa JM Assessoria Serviços e Construções Ltda, datado de 19/11/2019 e assinado pelo Eng. Romilson Fonseca Ruas (peça 34-fls.12 a 20). Porém não consta dos autos documento firmado para desempenho da função, assim como pagamento realizado à empresa para prestação do serviço;
- Na 4ª medição (peça 37-fls.9 a 12) não consta assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras;
- A documentação referente à 5ª medição não foi localizada nos autos;
- Na 6ª medição (peça 44-fls.4 a 7) consta a assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras;
- Na 7ª medição (peça 39-fl.12 a 15) consta a assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras, além do relatório da empresa JM Assessoria Serviços e Construções Ltda, datado de 03/03/2020, também assinado pelo Eng. Romilson Fonseca Ruas (peça 39-fls.17 a 23), considerando concluída a obra. Entretanto, não foi localizado nos autos os termos de recebimento provisório e definitivo previstos no art.73, I, “a” e “b”, da Lei 8.666/93.

Dessa forma, observa-se que a primeira e quarta medições não contiveram qualquer confirmação de validade por parte da administração, e os documentos de recebimento da obra previstos no Art. 73 da Lei 8.666/93 aparentam não existir.

Além disso, conforme relatório à peça 79, existe de fato a possibilidade de a primeira medição ter se tratado de pagamento antecipado. Realmente, como relatado pelo denunciante, a emissão da ordem de serviço ocorreu em 30/08 e a emissão de ordem de pagamento ocorreu 11 dias depois, em 10/09. Além de se tratar de exíguo prazo, tratou-se de desrespeito a cláusula contratual:

2.2 – DA MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS

2.2.1. As medições dos serviços contratados deverão ocorrer a cada período de 30 (trinta) dias, após o seu início.

Isso posto, o fato é que não é possível comprovar se a primeira medição dos serviços realmente foi paga antes da execução, uma vez que, além de não haver assinatura dos responsáveis por parte da administração, não há qualquer relato fotográfico, diário de obra ou objeto congênere. Esse fato, inclusive, representa uma irregularidade por si só, uma vez que a medição é o documento fiscalizatório da administração pública contratante, usualmente a cargo do fiscal do contrato, que tem por objetivo atestar a devida prestação do serviço, com todas as informações necessárias para isso.

Nesse sentido, a medição de uma obra, além de servir para verificar tecnicamente o cumprimento do serviço, também tem a função de deflagrar o pagamento do serviço ao contratado pelos setores financeiros da administração.

Conforme já relatado anteriormente por esta Coordenadoria, no caso das duas primeiras medições do contrato em tela, não há qualquer comprovação de que o serviço foi efetivamente prestado, a primeira, inclusive, sequer conta com assinatura dos responsáveis pela fiscalização.

Além disso, destacou-se que não foi encontrado nos autos a designação formal do Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras, como responsável pelo acompanhamento e fiscalização da obra, contrariando o art. 67 da Lei 8.666/93, o art. 1º, atividade 12, da Resolução CONFEA nº 218/73 e o art. 5º, II, da Instrução Normativa nº 09/2003 do TCEMG.

Sendo assim, embora não seja possível comprovar a alegação do denunciante de que ocorreu pagamento em desconformidade com a Lei 8.666/93, de fato houve falha no controle administrativo do contrato 322/2018.

Dessa forma, considerando a não manifestação da Sra Nívea Maria de Oliveira, sobre a diligência solicitada por esta Coordenadoria, mantém-se a conclusão pela procedência parcial deste apontamento, conforme já retratado nos relatórios às peças 73 e 79.

3.6.3 Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui pela procedência parcial deste apontamento, já que, embora não seja possível comprovar a alegação do denunciante de que ocorreu pagamento em desconformidade com a Lei 8.666/93, de fato houve falhas e irregularidades no controle administrativo do contrato 322/2018.

3.6.4 Responsáveis

- Nome: Sr. João Bosco Lima.

- Cargo: Secretário Municipal de Obras à época da execução dos serviços e subscritor das medições. Possivelmente fiscal do contrato (não foi encontrado nos autos documento com a designação formal do fiscal do contrato).
 - Conduta: Não assinar a documentação referente às primeiras medições do contrato, em especial a primeira medição, em descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.
 - Nexo de causalidade: A liberação de uma medição sem a assinatura dos responsáveis pela fiscalização municipal leva ao pagamento por um serviço sem comprovação formal de sua realização. Além disso, no caso da primeira medição, houve desrespeito à cláusula contratual, uma vez que o pagamento foi realizado em período inferior ao estabelecido no contrato.
 - Culpabilidade: Como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e subscritor das medições de execução do serviço (tendo, assim, um papel fiscalizatório sobre estes documentos), seria de se esperar que o responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre os procedimentos de fiscalização de um contrato de obra pública, bem como sobre as cláusulas do contrato 322/2018, de forma que deveria ter assinado todas as medições do serviço e não deveria ter autorizado o pagamento da primeira medição sem comprovação da prestação do serviço e sem a decorrência do prazo contratual para tal pagamento.
- Nome: Sra. Nívea Maria de Oliveira.
 - Cargo: Prefeita e subscritora das medições.
 - Conduta: Não assinar a documentação referente às primeiras medições do contrato, em especial a primeira medição, em descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.
 - Nexo de causalidade: A liberação de uma medição sem a assinatura dos responsáveis pela fiscalização municipal leva ao pagamento por um serviço sem comprovação formal de sua realização. Além disso, no caso da primeira medição, houve desrespeito a cláusula contratual, uma vez que o pagamento foi realizado em período inferior ao estabelecido no contrato.
 - Culpabilidade: Como gestora máxima da Administração Municipal e subscritora das medições do contrato 322/2018 (tendo, assim, um papel fiscalizatório sobre estes documentos), seria de se esperar que a responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre os procedimentos de fiscalização de um contrato de obra pública, bem como sobre as cláusulas do contrato 322/2018, de forma que deveria ter assinado todas as medições do serviço para garantir a validade daqueles documentos.

4 Outros apontamentos da Unidade Técnica

4.1 Apontamento

Início de processo licitatório sem a devida obtenção de Licença Ambiental.

4.2 Análise do apontamento

De acordo com o Acórdão 1.140/2005 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, constitui falta grave o lançamento de certame sem o devido licenciamento ambiental:

O procedimento licitatório somente deve ser iniciado após a obtenção da Licença Prévia (licenciamento ambiental), constituindo irregularidade grave o lançamento do certame sem a sua presença.

Dessa forma, esta Unidade Técnica entende que, além dos apontamentos já acatados como procedentes, a falta do planejamento para obtenção de licença ambiental prévia por parte do município constitui falta grave, que ocasionou atrasos superiores a um ano na prestação dos serviços, em prejuízo à população; além de resultar, posteriormente em termos aditivos para compensar perdas financeiras.

4.3 Conclusão

Por todo o exposto nesta análise, esta Coordenadoria conclui pela irregularidade no início do processo licitatório, considerando a falta de licença ambiental prévia.

4.4 Responsáveis

- Nome: Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.
 - Conduta: O Sr. Dênio, como responsável pelos aspectos técnicos da presente licitação, deu prosseguimento ao certame sem a devida licença ambiental prévia, o que resultou em um certame sem os elementos mínimos de planejamento, descumprindo o art.6º, IX, e art.7º, §2º, da Lei 8.666/93.
 - Nexô de causalidade: A deflagração de um certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto (especialmente com ausência de licença ambiental prévia), levou a ocorrência de um grande atraso no início da prestação do serviço, fato que prejudicou diretamente os munícipes que seriam beneficiados com a execução das obras.
 - Culpabilidade: Como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e assumindo o papel de responsável pela parte técnica do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, espera-se que o responsável tenha conhecimentos sobre as exigências da Lei 8.666/93. Desse

modo, é razoável afirmar que era esperado que o agente determinasse a elaboração de Projeto Básico completo, contendo os elementos mínimos requeridos na contratação, bem como a providência de licença ambiental necessária para o início das atividades.

- Nome: Sra. Nívea Maria de Oliveira.
 - Cargo: Prefeita e subscritora do Edital.
 - Conduta: Assinar e aprovar a documentação do certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto, em descumprimento aos arts. 6º, IX e 7º da Lei 8.666/93.
 - Nexô de causalidade: A deflagração de um certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto (especialmente com ausência de licença ambiental prévia), levou a ocorrência de um grande atraso no início da prestação do serviço, fato que prejudicou diretamente os munícipes que seriam beneficiados com a execução das obras.
 - Culpabilidade: Como gestora máxima da Administração Municipal e subscritora do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, seria de se esperar que a responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre os aspectos administrativos que pairam sobre uma contratação pública, de modo que deveria ter identificado a necessidade de emissão de licença ambiental e preparado os setores adequados de sua Administração, com antecedência, para emissão desta autorização.

5 Conclusão

Após a análise da denúncia apresentada pelo Sr. Ramon Campos Cardoso, esta Unidade Técnica concluiu pela **procedência** dos seguintes apontamentos:

- Suspeita de combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento;
- Falta de memorial descritivo para transparência e execução das obras;
- Descumprimento de prazos (Descumprimento de prazos na realização da obra sem penalidade e Atraso superior a 01 ano numa obra contratada para execução em 120 dias, com conivência da Administração, em prejuízo ao município).

Conclui também pela **procedência parcial** dos seguintes apontamentos:

- Variações extremamente excessivas de preços unitários nas cotações;
- Preços superfaturados e com variações lineares em seus itens entre as empresas consultadas;

- Suspeita de pagamento antecipado baseado em medição sem assinatura de engenheiro responsável, técnico ou gestor.

Esta Coordenadoria opina ainda pela irregularidade no início do processo licitatório, considerando a falta de licença ambiental prévia.

6 Proposta de Encaminhamento

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

- a) Citação dos responsáveis listados abaixo para que apresentem defesa, no prazo de 15 dias, com fulcro no art. 150 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em virtude das condutas elencadas neste relatório:
 - a. Jadel Construções Elétricas S/A; Ecel Engenharia e Construções Ltda; e Lumen Construções Elétricas Ltda Epp pelos apontamentos 3.1 e 3.3;
 - b. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação, pelos apontamentos 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 e 4.4;
 - c. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal, pelos apontamentos 3.5, 3.6 e 4.4;
 - d. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época da execução dos serviços, pelo apontamento 3.6.

CFOSE/DFME, 26 de Novembro de 2024.

Sílvia Santana Sodré Fernandes Pena
Analista de Controle Externo
TC 03597-9