

**PROCESSO Nº:** 1092461  
**NATUREZA:** DENÚNCIA  
**FASE PROCESSUAL:** ANÁLISE DE DEFESAS  
**RELATOR:** CONS. EM EXERC. TELMO PASSARELI  
**ÓRGÃO/ENTIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ITACARAMBI  
**DATA DA AUTUAÇÃO:** 24/07/2020

## I – INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Denúncia apresentada pelo Sr. Ramon Campos Cardoso, ex-Prefeito Municipal de Itacarambi na gestão 2013/2016, em face de supostas irregularidades 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).

De forma resumida, e se atendo aos pontos relevantes para elaboração da presente análise, o processo conteve as seguintes ocorrências chaves ao longo de seu trâmite:

- À peça 14, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM) requereu a intimação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, subscritora do edital e Prefeita Municipal à época; 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;
- Às peças 32 a 56, a Sra. Nívea Maria de Oliveira se manifestou nos autos;
- À peça 62, a 1ª CFM emitiu relatório inicial concluindo pela ocorrência de diversas irregularidades no certame, bem como na estrutura administrativa municipal, quais sejam:
  - Deficiência na pesquisa de preços;
  - Ligação de parentesco entre sócios das empresas consultadas na fase de balizamento de preços;

- Responsáveis técnicos comuns nas empresas consultadas para orçamento;
- Ausência de documentos que comprovem a qualificação dos membros da Comissão de Licitação;
- Membro da Comissão de Licitação inexperiente, sem conhecimento e/ou habilidades suficientes;
- Servidores que participaram do planejamento da contratação fazem parte da Comissão de Licitações – ausência de segregação de funções;
- Comprovação de capacitação técnico-profissional através de ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, conforme item 5.7.2 “b” do edital;
- 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);
- Reconhecimento de assinatura retroagindo a data na Declaração de Dispensa de Visita Técnica (Anexo V) apresentada pela empresa Jadel Construções;
- Ausência dos cargos em provimento efetivo para contador e advogado;
- Contador contratado atuando na Prefeitura e no IPREMI – Instituto de Previdência do Município de Itacarambi.
- À peça 64 a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (CFAA) emitiu proposta de diligência afim de subsidiar sua análise inicial. Os agentes intimados não se manifestaram;
- À peça 73 a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE) emitiu proposta de diligência afim de subsidiar sua análise inicial. Os agentes intimados também não se manifestaram;
- À peça 79 a CFOSE emitiu análise inicial entendendo:
  - Pela procedência dos apontamentos
    - Suspeita de combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento (II.1);
    - Falta de memorial descritivo para transparência e execução das obras (II.4);
    - 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) (II.5).
  - Pela procedência parcial dos apontamentos:
    - Variações extremamente excessivas de preços unitários nas cotações (II.2);

- Preços superfaturados e com variações lineares em seus itens entre as empresas consultadas (II.3);
- Suspeita de pagamento antecipado baseado em medição sem assinatura de engenheiro responsável, técnico ou gestor (II.6).
- À peça 89 os Conselheiros da Segunda Câmara aplicaram multa pessoal à Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi à época, e ao Sr. Miguel Paulo Souza Filho, Prefeito Municipal de São Francisco, por descumprimento de determinação do Relator;
- Às peças 102 a 107 o Sr. Miguel Paulo Souza Filho apresentou cópia de documentação solicitada previamente;
- Às peças 115 a 137 a Sra. Nívea Maria de Oliveira apresentou manifestação e documentação anexa;
- À peça 147 a CFAA emitiu análise inicial concluindo pela procedência parcial da denúncia, opinando pela existência das irregularidades:
  - Inexistência do cargo efetivo de contador na estrutura administrativa do Município de Itacarambi;
  - Irregularidade na criação dos cargos comissionados de Procurador Geral e Assessor jurídico, para os quais não foram fixadas atribuições relacionadas às funções de direção, chefia e assessoramento, mas sim atividades técnicas, típicas de cargos efetivos, em violação ao comando do art. 37, incisos II e V, da CF/88;
- À peça 148 a CFOSE emitiu análise inicial complementar na qual, avaliando a nova documentação apresentada, não entendeu presentes elementos que alteravam as conclusões prévias. Assim, reforçou os apontamentos inicialmente avaliados à peça 79. Além disso, a coordenadoria detectou a ocorrência de mais uma irregularidade, não presente na denúncia inicial:
  - Início de processo licitatório sem a devida obtenção de Licença Ambiental.
- À peça 150 o Ministério Público de Contas (MPC) opinou pela citação dos responsáveis para apresentação de defesas;
- À peça 163 a empresa Jadel Construções Elétricas S/A apresentou manifestação na qual solicitou dilação de prazo para apresentação de defesa;
- À peça 166 os agentes Nívea Maria de Oliveira, ex-Prefeita Municipal; João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras Transportes e Serviços Urbanos à época; e Adenor Gonçalves de Souza, presidente da comissão permanente de licitação à época, apresentaram manifestação de defesa. À peça 167 o Sr Denio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras Transportes e Serviços Urbanos

apresentou manifestação **com o exato mesmo teor da manifestação dos outros agentes**. As manifestações tiveram anexos às peças 165 e 169 a 173;

- À peça 175 a Secretaria da Primeira Câmara informou a não manifestação das empresas citadas ECEL – Engenharia e Construções LTDA e Lumen Construções Eléticas LTDA;
- À peça 176 a Coordenadoria de Análise de Processos de Obras e Serviços de Engenharia (CAPOSE) emitiu expediente ao Conselheiro Relator solicitando decisão acerca da solicitação da empresa Jadel à peça 163;
- Finalmente, à peça 177 o Conselheiro relator indeferiu o pedido da empresa para extensão de prazo e determinou o encaminhamento à esta Coordenadoria para emissão de análise de defesas considerando as manifestações apresentadas;

## II – ANÁLISE DE DEFESA

### II.1 SUSPEITA DE COMBINAÇÃO DE PREÇOS PELAS EMPRESAS CONSULTADAS NA FASE DE ORÇAMENTO

#### II.1.1 CONCLUSÕES DAS ANÁLISES INICIAIS (PEÇAS 79 E 148)

Sobre esse apontamento, que tratou de suposta combinação de preços entre três das quatro empresas consultadas para a formação do preço referencial, entendeu-se pela procedência da denúncia.

Isso porque, detectou-se parentescos entre sócios, telefones e funcionários em comum entre as empresas Jadel Construções Elétrica S/A, Ecel Engenharia Ltda e Lumen Construções Elétricas Ltda Epp. Além disso, foram detectadas correlações matemáticas entre as propostas apresentadas pelas empresas, o que indicou a elaboração de um único orçamento, matematicamente alterado para virar três. Por fim, o rápido atendimento à solicitação de envio de orçamento gerou suspeitas de possível acesso antecipado e privilegiado à demanda da Administração.

Considerando a conclusão pela irregularidade, foram considerados responsáveis:

- Jadel Construções Elétricas S/A;
- Ecel Engenharia e Construções Ltda;
- Lumen Construções Elétricas Ltda Epp.

## II.1.2 DEFESA APRESENTADA (PEÇA 166)

Nenhum dos agentes considerados responsáveis pelo presente apontamento apresentou defesa, embora regularmente citados. As empresas Ecel Engenharia e Construções Ltda e Lumen Construções Elétricas Ltda Epp não apresentaram qualquer manifestação, conforme certidão de não manifestação à peça 175. Já a empresa Jadel Construções Elétricas S/A apresentou pedido de dilação de prazo à peça 163, o qual foi indeferido pelo conselheiro relator à peça 177.

Isso posto, os agentes municipais, os quais não foram tidos como responsáveis por esta irregularidade, apresentaram manifestação sobre este quesito à peça 166. Assim, considerando o princípio da ampla defesa, avaliou-se os argumentos apresentados pelos agentes.

Sobre esta questão, os agentes indicaram que uma sindicância realizada pela Administração Municipal verificou a pesquisa de mercado realizada e concluiu que os valores empregados estariam compatíveis com a média do mercado à época, de forma que não teria sido constatado superfaturamento.

Além disso, afirmam que o procedimento licitatório seguiu princípios da publicidade, moralidade e economicidade. Ainda, indicaram que a sindicância comprovou que os fornecedores consultados possuíam capacidade técnica e idoneidade, afastando alegação de direcionamento indevido.

## II.1.3 ANÁLISE

O presente quesito tratou da irregularidade de três empresas, cujos sócios possuem relações de parentesco, terem fornecido propostas para a formação do preço referência da Administração, incorrendo em afronta ao Art. 36, § 3º, da Lei 12.529/2011. Nesse sentido, sabendo que a consulta de preços é uma tarefa que não envolve avaliação aprofundada da documentação jurídica das empresas por parte da Administração, entendeu-se na análise inicial que a responsabilidade pela irregularidade recaiu exclusivamente sobre as empresas.

Sobre a sindicância apontada pelos agentes administrativos, trata-se de documento que foi apresentado pelos agentes já no início da instrução processual, à peça 38, e já foi alvo de análise quando da análise inicial. Sendo assim, não se trata de informação nova apresentada pelos agentes.

Sendo assim, considerando ainda a revelia das empresas que, mesmo após regularmente citadas, não apresentaram manifestação que pudesse reformar os entendimentos prévios, entende-se pela **manutenção da conclusão pela irregularidade**.

## II.2 VARIAÇÕES EXTREMAMENTE EXCESSIVAS DE PREÇOS UNITÁRIOS NAS COTAÇÕES

### II.2.1 CONCLUSÕES DAS ANÁLISES INICIAIS (PEÇAS 79 E 148)

Sobre este apontamento, no qual avaliou-se originalmente a variação excessiva de preços unitários dos serviços, concluiu-se pela procedência parcial. Isso porque, por um lado, não foram confirmadas as suspeitas de superfaturamento ou jogo de planilha indicadas pelo denunciante.

Porém, por outro lado, verificou-se que a formação dos preços unitários utilizou técnica inadequada, na qual os “custos unitários” incluíam todos os custos associados ao serviço, sem a discriminação de custos indiretos, como BDI, e sem qualquer elaboração de composições unitárias. Este fator levou a apresentação de propostas que, embora tivessem valor global condizentes, possuíam variações expressivas nos custos unitários<sup>1</sup>, uma vez que não havia especificação de quais custos compunham cada custo unitário da planilha.

Na prática, foi elaborado um orçamento que aparentava ser composto somente de itens avulsos, como cabos, conectores, postes etc., mas que cada um destes itens continha custos de instalação e mão de obra embutidos, porém sem qualquer estratificação ou especificação destes. Assim, orçou-se um serviço de extensão de parque de iluminação pública no qual todos os custos do serviço em si foram diluídos nos itens referentes aos materiais.

Dessa forma, esse defeito na criação do orçamento criou uma situação prejudicial ao controle social, uma vez que ao apresentar o orçamento “por preço de cada material”, sem especificar ou demonstrar que esses preços possuíam diversas atividades e custos de mão de obra

---

<sup>1</sup> Retomando o primeiro apontamento e adiantando o seguinte, das quatro empresas consultadas para elaboração do orçamento, três apresentaram preços em combinação, aplicando a um orçamento base multiplicadores percentuais que geraram outras duas propostas majoradas. Um quarto orçamento, da empresa Eletropar - Eletrificações Pereira e Silva Ltda ME, não apresentou relação com os demais. Nesse quarto orçamento foram detectadas variações expressivas nos custos em relação aos demais, as quais decorreram da falta de composições de custos unitários no orçamento administrativo.

embutidos, a Administração fez com que os custos parecessem altamente inflados, o que levou o denunciante a suspeitar de superfaturamento. Além disso, tratou-se de desrespeito aos arts. 3º; 6º, IX; e 7º, § 2º, II da Lei 8.666/93.

Considerando a conclusão pela irregularidade, foi considerado responsável:

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

## **II.2.2 DEFESA APRESENTADA (PEÇA 167)**

Sobre este quesito, o Sr. Dênio indicou em sua defesa que uma sindicância elaborada pela Administração Municipal verificou a conformidade da pesquisa de mercado realizada e concluiu que os valores obtidos estavam compatíveis com a média do mercado à época. Assim, não teria sido constatado qualquer superfaturamento ou irregularidade.

Além disso, argumentou que diferenças em valores referência de orçamentos não configuram, por si só, indício de fraude, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 1214/2013 – Plenário).

Especificamente sobre a questão da elaboração do orçamento, indicou que a Sindicância Administrativa nº 001/2020 concluiu que, por inexperiência, o servidor responsável pela pesquisa de preço realizou apenas cotação dos materiais necessários. Como a licitação não tratava unicamente da aquisição de materiais, mas incluía e efetiva implementação da rede elétrica, os custos dos serviços dessa implantação não foram detalhados, fazendo com que eles fossem diluídos nos preços dos materiais, sem, contudo, ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento. Assim, considerando que não teria sido caracterizado dolo ou culpa, argumenta que não caberia responsabilização do agente.

Além disso, afirmou que os agentes municipais se acautelaram na contratação de prestadores de serviços especializados para elaboração do Projeto Básico, incluída a planilha orçamentária com as composições de custos unitários, o memorial descritivo, o georreferenciamento e a realização do procedimento para licença ambiental da obra, tendo os agentes públicos determinado a elaboração dos elementos mínimos de planejamento requeridos

na contratação. Dessa forma, argumentou que os agentes não poderiam ser responsabilizados por eventuais falhas técnicas dos prestadores de serviços.

## II.2.3 ANÁLISE

Sobre esse ponto, primeiramente cumpre indicar que a análise inicial não detectou ocorrência de superfaturamento ou dano ao erário, de forma que a irregularidade em tela se refere ao erro de formação do orçamento em si. Nesse contexto, cumpre indicar que o presente erro pode ser considerado como grosseiro, uma vez que a Lei 8.666/93, que regeu o presente certame, é absolutamente expressa quanto a necessidade de existir composição de custos unitários nos orçamentos:

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 seqüência:

(...)

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

(...)

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

Trata-se de questão que pode ser evitada por simples lógica, uma vez que, ao elaborar um orçamento de “materiais” cujos preços referem-se a “serviços”, nenhum custo presente na planilha irá corresponder a realidade.

Nesse sentido, o argumento de que o orçamento teria sido realizado por prestadores de serviço contratados, além de não comprovado com provas documentais, não afasta a responsabilização do agente no presente caso, uma vez que, em última instância, é do agente administrativo a responsabilidade sobre o trabalho realizado. Soma-se a isso o fato de que o erro cometido foi grosseiro e deveria ser facilmente detectável por qualquer agente público médio.

Por fim, comenta-se que a sindicância administrativa citada pelo responsável já havia sido apresentada e analisada pela área técnica dessa corte às peças 79 e 148, de forma que não representa nova argumentação ou novos fatos que necessitam de nova análise.

Sendo assim, entende-se pela **manutenção da conclusão pela irregularidade**.

## II.3 PREÇOS SUPERFATURADOS E COM VARIAÇÕES LINEARES EM SEUS ITENS ENTRE AS EMPRESAS CONSULTADAS

### II.3.1 CONCLUSÕES DAS ANÁLISES INICIAIS (PEÇAS 79 E 148)

Sobre a presente questão, a qual se correlaciona com as duas anteriores, entendeu-se pela procedência do apontamento, embora não tenha detectado ocorrência de superfaturamento. Isso porque, os orçamentos das empresas Jadel Construções Elétricas S/A, Ecel Engenharia e Construções Ltda e Lumen Construções Elétricas Ltda Epp, os quais compuseram o custo referência da Administração, apresentaram variação linear clara entre si, a qual evidenciou conluio entre as empresas.

Elaborando, observou-se que o preço ofertado pela Jadel Construções Elétricas S/A foi sempre o menor enquanto os preços ofertados pela Ecel foram consistentemente 6% ou 4% superiores (a depender do item) e os preços ofertados pela Lumen 7% ou 4,5% superiores. Observou-se, ainda, que os valores majorados em 6% na Ecel foram os mesmos majorados em 7% na Lumen e os majorados em 4% em uma foram os majorados em 4,5% na outra.

Considerando a conclusão pela irregularidade, foram considerados responsáveis:

- Jadel Construções Elétricas S/A;
- Ecel Engenharia e Construções Ltda;
- Lumen Construções Elétricas Ltda Epp;
- Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.

### II.3.2 DEFESA APRESENTADA (PEÇAS 167)

Conforme já indicado anteriormente, nenhuma das empresas apontadas como responsáveis apresentou defesa.

Quanto ao Sr. Dênio, especificamente em relação às diferenças lineares entre preços, argumentou que a sindicância administrativa não identificou irregularidades na pesquisa de preços. Além disso, apontou que a jurisprudência do TCU (Acórdão 1214/2013 – Plenário) define que diferenças nos valores de referência de orçamentos não configuram, por si só, indício de fraude.

## II.3.3 ANÁLISE

O presente apontamento trata-se de uma derivação dos dois anteriores. Isso porque, no primeiro, foi detectada combinação de preços entre duas licitantes e, no segundo, foram detectadas anormalidades orçamentárias. Já no presente item, foi detectada anormalidade orçamentária decorrente do conluio entre as empresas, qual seja, variação linear entre os preços indicados nos orçamentos.

Tratou-se de fato que ficou ainda mais evidenciado considerando que o orçamento foi elaborado de forma equivocada. Isso porque, se o orçamento tivesse sido elaborado baseado em planilhas referenciais como o SINAPI, poderia se justificar diferenças lineares de preços entre licitantes. Porém, no presente caso, no qual o orçamento sequer conteve composições unitárias e os preços de execução foram diluídos arbitrariamente nos custos dos materiais, seria praticamente impossível que duas empresas distintas apresentassem preços com variações lineares entre eles, e menos provável ainda que isso ocorresse entre três empresas.

Corroborar esse ponto o fato de que os valores ofertados pela quarta empresa, Eletropar - Eletrificações Pereira e Silva Ltda ME, apresentaram variações totalmente distintas entre os itens quando compradas às outras três empresas, além de uma grande amplitude de variações<sup>2</sup>, o que se trata de resultado esperado considerando a falta de composições unitárias.

Quanto a sindicância citada pelo Sr. Dênio, conforme já indicado anteriormente, trata-se de documento já avaliado nas análises iniciais. Por fim, não se detectou no acórdão TCU-Plenário 1214/2013 o tema que o agente afirmou ter sido proferido pela Corte.

Sendo assim, considerando ainda a revelia das empresas que, mesmo após regularmente citadas, não apresentaram manifestação, entende-se pela **manutenção da conclusão pela irregularidade.**

---

<sup>2</sup> Demonstrou-se, à peça 79, que os preços da Eletropar variaram entre -70,5% e 4180% quando comparados aos da Jadel.

## **II.4 FALTA DE MEMORIAL DESCRITIVO PARA TRANSPARÊNCIA E EXECUÇÃO DAS OBRAS**

### **II.4.1 CONCLUSÕES DAS ANÁLISES INICIAIS (PEÇAS 73, 79 E 148)**

Este apontamento foi inicialmente avaliado pela CFOSE à peça 73, quando se concluiu pela procedência, tendo sido ratificado nas análises das peças 79 e 148.

Nestas, a Unidade apontou que não foi encontrado memorial descritivo na documentação do certame, em desacordo com o disposto no art.6º, IX, f, no art.7º, §2º, II e no art.40, §2º, II da Lei 8.666/93. Ainda, detectou-se ausência de critérios objetivos de medição e pagamento.

Considerando a conclusão pela irregularidade, foi considerado responsável:

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

### **II.4.2 DEFESA APRESENTADA (PEÇAS 167)**

O agente não apresentou defesa expressamente direcionada ao presente item. Em termos de manifestações difusas, indicou que não houve irregularidades na execução do contrato, tendo os atrasos decorrido de fatores externos. Além disso, afirmou que foram contratados prestadores de serviço especializados para elaboração de projeto básico e memorial descritivo.

### **II.4.3 ANÁLISE**

O presente apontamento refere-se ao fato de que o edital da presente contratação não apresenta qualquer informação técnica acerca da prestação do serviço. Assim, não existe nenhum documento que se pode considerar memorial descritivo, termo de referência ou projeto básico do certame.

Nesse contexto, causa estranheza a argumentação do responsável de que foram contratados terceiros para elaboração destes documentos, uma vez que o ponto trazido pela análise inicial foi de que estes documentos não existiram no presente certame (e tampouco foram apresentados pelos responsáveis ao longo das diversas manifestações nos autos).

Em relação à suposta execução do contrato sem ocorrência de irregularidades, trata-se de ponto que foi alvo do apontamento subsequente, mas pode-se adiantar que a falta de elementos de planejamento foi diretamente responsável pelos atrasos no serviço, em especial o atraso de

mais de um ano no início por falta de licenciamento ambiental, necessidade que teria sido facilmente evidenciada durante a elaboração de um planejamento prévio.

Sendo assim, considerando que não foram apresentados os documentos, evidenciando que estes realmente não existiram, e que o agente não apresentou novos fatos que pudessem reformar as conclusões anteriores, entende-se pela **manutenção da conclusão pela irregularidade**.

## **II.5 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)**

### **II.5.1 CONCLUSÕES DAS ANÁLISES INICIAIS (PEÇAS 73, 79 E 148)**

Sobre o presente apontamento, o qual as análises iniciais concluíram pela procedência, identificou-se que foram firmados 2 termos aditivos de prorrogação de prazo por falta de licenciamento ambiental, e um termo aditivo de prorrogação de prazo devido a problemas no prazo de desligamento da rede existente pela CEMIG. Conforme a análise, as motivações dos aditivos evidenciaram deficiência na programação da obra.

Isso porque, necessidades prévias do serviço como licenças ambientais e compatibilizações com concessionárias, deveriam ter sido identificadas no planejamento prévio da contratação, de forma que, mesmo que se ocorresse atrasos, esses seriam de duração consideravelmente reduzida.

Por fim, pontua-se que o denunciante havia afirmado que o contrato foi aditado após seu vencimento, porém, verificando a documentação, identificou-se que o contrato ainda estava vigente à época do primeiro aditamento, afastando esta questão trazida na denúncia.

Considerando a conclusão pela irregularidade, foram considerados responsáveis:

- Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação;
- Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época.

## II.5.2 DEFESAS APRESENTADAS (PEÇAS 166 E 167)

Em relação a este tema, o único ponto levantado pelos responsáveis foi que os aditivos contratuais foram devidamente justificados e observaram os limites da Lei 8.666/93 e que o atraso na execução das obras decorreu de fatores externos, quais sejam, necessidade de emissão de licenças ambientais e interferências técnicas da concessionária CEMIG, conforme documentado nos autos.

## II.5.3 ANÁLISE

Conforme já elaborado nas análises iniciais, o presente quesito correlaciona-se fortemente com o planejamento deficiente da obra. Isso porque, questões como licenciamento ambientais e compatibilizações com a CEMIG tratam-se de pontos que devem ser adequadamente abordados no planejamento básico do serviço.

Nesse sentido, ainda que sejam fatores que não estão totalmente sobre o controle da administração municipal, o adequado planejamento certamente teria evitado o atraso de mais de um ano entre a assinatura do contrato e o início do serviço, momento no qual o orçamento já estava desatualizado e as necessidades de iluminação do loteamento já poderiam até ter sofrido alterações.

Assim, não se pode considerar razoável atrasar o início de uma extensão de iluminação pública em mais de um ano por necessidades totalmente normais do serviço, como licença ambiental e compatibilização com a CEMIG.

Portanto, entende-se pela **manutenção da conclusão pela irregularidade.**

## II.6 SUSPEITA DE PAGAMENTO ANTECIPADO BASEADO EM MEDIÇÃO SEM ASSINATURA DE ENGENHEIRO RESPONSÁVEL, TÉCNICO OU GESTOR

### II.6.1 CONCLUSÕES DAS ANÁLISES INICIAIS (PEÇAS 73, 79 E 148)

Em relação ao presente apontamento, concluiu-se pela procedência parcial. Isso porque, por um lado, não foi possível comprovar que houve pagamento antes da execução dos serviços conforme alegado pelo denunciante. Por outro lado, essa impossibilidade decorreu da completa

falta de relatos fotográficos, diários de obra ou objetos congêneres, o que se trata de irregularidade por si só conforme Art. 73 da Lei 8.666/93.

Além disso, verificou-se que as medições 1 e 4 não contiveram assinaturas dos agentes responsáveis, a quinta medição não foi localizada nos autos. Ainda, não foi localizado o documento que formalizou o Engenheiro Romilson Fonseca Ruas, signatário da 3ª medição, como fiscal do contrato, tampouco a formalização do Sr. João Bosco Lima, secretário municipal e signatário das medições 2, 6 e 7, 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.

Considerando a conclusão pela irregularidade, foram considerados responsáveis:

- Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época da execução dos serviços;
- Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época.

## II.6.2 DEFESAS APRESENTADAS (PEÇA 166)

Sobre esse ponto, os responsáveis, em defesa conjunta, indicaram que não houve pagamento antecipado da primeira medição (cujo serviço seria “POSTE A INSTALAR S/C MARCA”), a qual constaria com documentos comprobatórios do efetivo pagamento (empenho 20931 de 30/08/2019, ordem de serviço 3762, nota fiscal nº 201900000000028 e ordem de pagamento nº 15005 de 10/09/2019).

Assim, argumentaram que não haveria necessidade, nesta medição, de engenheiro elétrico uma vez que os engenheiros do município, conjuntamente ao Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos, teriam capacidade técnica para realizar a análise do serviço, o qual seria tão somente o recebimento de postes não instalados.

Quanto à segunda medição, indicaram que foi comprovada pelo empenho 23241 e ordens de pagamento 2898 / 30868 / 30872. Informaram, também, que a ordem de pagamento 2898 contou com erro material, uma vez que indicou se referir ao boletim de medição 06 mas se referia ao 02.

Quanto a quinta medição, indicaram ter sido paga através do empenho 6462, ordem de pagamento 2501, e que esta se trataria de aditivo de quantitativos na realização de obras de extensão de rede e iluminação pública no Parque de Exposições de Itacarambi. Assim, estes serviços não integrariam os relatórios e documentos anexados, por não fazer parte das obras realizadas no Bairro Tancredo Neves. Além disso, afirmaram que não se trataria da utilização de recursos vinculados a alienação de bens (venda dos lotes) e sim da contribuição para custeio da iluminação pública.

### II.6.3 ANÁLISE

O presente item refere-se a duas questões. A primeira é sobre o suposto pagamento por serviço não efetuado. Conforme se indicou na análise inicial, a primeira medição não possuía nenhuma comprovação de realização do serviço, então existia a possibilidade de que houve pagamento antes da execução do serviço, mas não foi possível confirmar a hipótese.

Com a manifestação dos responsáveis à peça 166, essa possibilidade não foi afastada. Isso porque, segundo os agentes, a primeira medição referia-se somente a disponibilização dos postes à prefeitura, porém, conforme indicado nos tópicos II.2 e II.3 desta análise a planilha da presente licitação não continha itens de mero fornecimento, uma vez que os custos dos serviços foram diluídos em todos os itens da planilha.

Nesse sentido, se observada a primeira medição (peça49-fls.1 a 4), foi medido somente o item 103, POSTE A INSTALAR S/C, no valor unitário de R\$1.429,88. Primeiramente, trata-se de item que causa estranheza, uma vez que não apresenta qual seria a especificação do poste, enquanto os itens 108 a 114 apresentam postes devidamente especificados.

0103	POSTE A INSTALAR S/C	96,00	PÇ		96,00	96,00	PÇ	1.429,88	137.268,48	137.268,48
0104	POSTE A RETIRAR S/C	14,00	PÇ					1.126,46		
0105	POSTE APROVEITAR COMPLETO S/C	32,00	PÇ					924,19		
0106	POSTE APROVEITAR NORMAL S/C	4,00	PÇ					772,48		
0107	POSTE APROVEITAR SIMPLES S/C	1,00	PÇ					519,64		
0108	POSTE CONCRETO CIRCULAR 11M 300DAN:	16,00	PÇ					970,47		
0109	POSTE CONCRETO CIRCULAR 11M 600DAN:	11,00	PÇ					1.246,88		
0110	POSTE CONCRETO CIRCULAR 12M 1000DAN:	6,00	PÇ					1.590,42		
0111	POSTE CONCRETO CIRCULAR 12M 600DAN:	4,00	PÇ					1.902,18		
0112	POSTE CONCRETO CIRCULAR 13M 600DAN:	1,00	PÇ					1.894,56		
0113	POSTE CONCRETO DUPLO T 11M 300DAN:	57,00	PÇ					830,28		
0114	POSTE CONCRETO DUPLO T 12M 600DAN:	1,00	PÇ					1.902,06		

Além disso, consultando a tabela SINAPI de junho de 2018, mês da cotação original do contrato, observa-se que apenas três exemplares de postes sem caixa (s/c) apresentam valores

superiores a R\$ 1400,00, sendo estes postes de elevada estatura, usualmente reservados para instalações em grandes rodovias ou empreendimentos congêneres, e não loteamentos urbanos.

00005040	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 100 KG, H = 5 M (NBR 8451)	UN	CR	196,32
00005054	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 100 KG, H = 7 M (NBR 8451)	UN	CR	286,39
00012366	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 150 KG, H = 10 M (NBR 8451)	UN	CR	509,88
00005045	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 200 KG, H = 11 M (NBR 8451)	UN	CR	710,03
00012367	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 200 KG, H = 17 M (NBR 8451)	UN	CR	2.173,77
00012368	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 200 KG, H = 22,5 M (NBR 8451)	UN	CR	4.301,00
00005042	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 200 KG, H = 7 M (NBR 8451)	UN	CR	370,39
00005044	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 200 KG, H = 9 M (NBR 8451)	UN	CR	500,94
00005055	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 300 KG, H = 11 M (NBR 8451)	UN	CR	712,20
00005041	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 300 KG, H = 5 M (NBR 8451)	UN	CR	263,12
00005043	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 300 KG, H = 7 M (NBR 8451)	UN	CR	454,38
00005053	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 300 KG, H = 9 M (NBR 8451)	UN	CR	554,33
00005035	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 400 KG, H = 11 M (NBR 8451)	UN	CR	906,31
00005036	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 400 KG, H = 14 M (NBR 8451)	UN	CR	1.512,94
00005059	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 400 KG, H = 9 M (NBR 8451)	UN	CR	708,82
00005034	POSTE DE CONCRETO CIRCULAR, 600 KG, H = 10 M (NBR 8451)	UN	CR	978,11
00005056	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, TIPO B, 500 KG, H = 9 M (NBR 8451)	UN	CR	760,01
00005057	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, TIPO B, 300 KG, H = 10 M (NBR 8451)	UN	CR	609,52
00005033	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, TIPO B, 300 KG, H = 9 M (NBR 8451)	UN	C	506,00
00005037	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, TIPO D, 100 KG, H = 7 M (NBR 8451)	UN	CR	256,71
00005038	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, TIPO D, 200 KG, H = 9 M (NBR 8451)	UN	CR	412,39
00012374	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, 100 KG, H = 6 M, (NBR 8451)	UN	CR	253,00
00012372	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, 200 KG, H = 11 M (NBR 8451)	UN	CR	543,44
00013335	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, 200 KG, H = 8 M (NBR 8451)	UN	CR	327,27
00013339	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, 300 KG, H = 12 M (NBR 8451)	UN	CR	807,88
00012373	POSTE DE CONCRETO DUPLO T, 400 KG, H = 12 M (NBR 8451)	UN	CR	846,03

Ou seja, o item 103, que em tese refere-se à disponibilização de postes à prefeitura, muito provavelmente, como os demais itens da planilha, contém custos de instalação diluídos em seu valor. Além disso, como já indicado anteriormente, não existe qualquer prova documental que a empresa contratada entregou 96 postes à Prefeitura de Itacarambi à época da primeira medição, de forma que não se afasta a suspeita de pagamento anterior à prestação dos serviços.

Além dessa questão, tem-se também a questão das falhas documentais, quais sejam, as medições 1 e 4 sem assinaturas e as faltas de documentos que formalizam os Srs. Romilson Fonseca Ruas e João Bosco Lima como fiscais do contrato. Sobre estas questões, os agentes não apresentaram manifestação, tampouco os documentos históricos que comprovariam a designação formal dos agentes como fiscais do contrato.

Por fim, em relação a quinta medição, os agentes indicaram que se tratou de serviço executado em local distinto do original da contratação, por meio de aditivo contratual. Por se tratar de serviço executado no contexto do Contrato 322/2018, a documentação deveria constar nos autos do processo, independentemente de os serviços terem sido realizados em local distinto

ou custeados com verbas distintas dos serviços pré-aditivos. Considerando que os agentes ainda não apresentaram esta documentação, a irregularidade de sua ausência mantém-se.

Sendo assim, considerando que não foram apresentados argumentos ou provas capazes de reformar as conclusões iniciais, entende-se pela **manutenção da conclusão pela existência de irregularidades nas medições**.

## **II.7 INÍCIO DE PROCESSO LICITATÓRIO SEM A DEVIDA OBTENÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL**

### **II.7.1 CONCLUSÕES DAS ANÁLISE INICIAL (PEÇA 148)**

O presente apontamento, acrescentado pela Unidade Técnica à peça 148, trata-se de uma complementação do apontamento de descumprimento de prazos tratado no tópico II.5. Isso porque, conforme indicado naquela análise, houve atraso da obra por, dentre outros motivos, falta de licença ambiental.

Sobre isso, pontuou-se que o Tribunal de Contas da União possui acórdão que indica ser falta grave o lançamento de certame sem o devido licenciamento ambiental prévio:

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. (**Acórdão 1.140/2005 – Plenário**)

Como responsáveis, foram apontados:

- Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação;
- Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época.

### **II.7.2 DEFESAS APRESENTADAS (PEÇAS 166 E 167)**

Os responsáveis não apresentaram defesa específica em relação a este ponto. Em termos de manifestações difusas, indicaram apenas que foi contratado um geólogo para elaboração do projeto da licença ambiental que deveria ser encaminhada à SUPRAM e posteriormente à CEMIG, e que não houve qualquer prejuízo ao erário nesse aspecto.

## II.7.3 ANÁLISE

Sobre esse ponto, a manifestação dos agentes não apresentou justificativas para a deflagração do certame sem a obtenção prévia do licenciamento ambiental, tampouco justificativa para os atrasos na obtenção da licença.

Nesse sentido, não foi informado quando foi feita a contratação do geólogo para elaboração do projeto, mas, observando os termos aditivos, é possível tirar conclusões acerca da questão.

Conforme levantado na análise inicial à peça 79, o início da vigência do contrato ocorreu em 18/09/2018. Após, em 18/01/2019 foi firmado um termo aditivo que prorrogou o contrato até 15/05/2019 por falta de licenciamento ambiental. Já em 13/05/2019 foi firmado um segundo termo aditivo com o mesmo objetivo, prorrogando a vigência até 14/11/2019. Ou seja, ao final do primeiro aditivo, em 13/05/2019, 237 dias após o início do contrato, a licença ambiental ainda não havia sido providenciada, o que já caracteriza a irregularidade narrada pela CFOSE à peça 148 (deflagração do certame sem obtenção de licença).

Sendo assim, considerando que as justificativas apresentadas não foram capazes de reformar a irregularidade apontada pela Coordenadoria, **mantem-se a conclusão pela irregularidade.**

## III – CONCLUSÃO

Após a análise da defesa apresentada pelos responsáveis Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação; João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época da execução dos serviços; e Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época, bem como reavaliação das irregularidades cujos responsáveis foram as empresas Jadel Construções Elétricas S/A; Ecel Engenharia e Construções Ltda; e Lumen Construções Elétricas Ltda Epp, as quais não apresentaram defesa, esta Unidade Técnica conclui:

**Mantida** a responsabilização em relação aos apontamentos

- Suspeita de combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento (II.1), cujos responsáveis foram:

- Jadel Construções Elétricas S/A;
- Ecel Engenharia e Construções Ltda;
- Lumen Construções Elétricas Ltda Epp.
- Variações extremamente excessivas de preços unitários nas cotações (II.2), cujo responsável foi:
  - Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.
- Preços superfaturados e com variações lineares em seus itens entre as empresas consultadas (II.3), cujos responsáveis foram:
  - Jadel Construções Elétricas S/A;
  - Ecel Engenharia e Construções Ltda;
  - Lumen Construções Elétricas Ltda Epp
  - Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.
- Falta de memorial descritivo para transparência e execução das obras (II.4), cujo responsável foi:
  - Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.
- 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) (II.5), cujos responsáveis foram:
  - Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação;
  - Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época.
- Suspeita de pagamento antecipado baseado em medição sem assinatura de engenheiro responsável (II.6), técnico ou gestor, cujos responsáveis foram:
  - Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época da execução dos serviços;
  - Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época.
- Início de processo licitatório sem a devida obtenção de licença ambiental (II.7), cujos responsáveis foram:
  - Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação;
  - Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época.

#### IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS E PARCERIAS

COORDENADORIA DE ANÁLISE DE PROCESSOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

---



- Aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 aos responsáveis:
  - Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação;
  - Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal à época;
  - Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época da execução dos serviços;
  - Jadel Construções Elétricas S/A;
  - Ecel Engenharia e Construções Ltda;
  - Lumen Construções Elétricas Ltda Epp.

CAPOSE, DFCP, 13 de maio de 2025.

Pedro Augusto Ferraz de Melo Vieira

Analista de Controle Externo

TC-3268-6