

RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS

NATAL DE LUZES DE POUSO ALEGRE – 2024

Relator: **Vereador Fred Coutinho**

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente Comissão Especial de Estudos, constituída no âmbito da Câmara Municipal de Pouso Alegre, procedeu à análise técnico-jurídica do processo licitatório que culminou na contratação da empresa Scutari e Monroe Produções para a execução do evento denominado "Natal de Luzes – 2024".

Após rigoroso estudo, esta Comissão identificou possíveis irregularidades que configuram violação aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, bem como às disposições da Lei nº 14.133/2021. As evidências coletadas demonstram, de forma inequívoca, a existência de possível direcionamento do certame, possível conflito de interesses, indícios de possíveis superfaturamento e factível formação de cartel, que pode ter resultado em significativo prejuízo ao erário público.

As possíveis irregularidades apuradas extrapolam o âmbito meramente administrativo, configurando, em tese, atos de improbidade administrativa tipificados na Lei nº 8.429/1992, crimes contra a administração pública previstos no Código Penal e infrações à ordem econômica nos termos da Lei nº 12.529/2011.

1. APRESENTAÇÃO E JUSTIFICATIVA

1.1. Constituição e Competência da Comissão

A presente Comissão Especial de Estudos foi constituída por deliberação do Plenário da Câmara Municipal de Pouso Alegre, em estrita observância ao disposto no artigo 58, inciso III, da Constituição Federal, que confere às Casas Legislativas a competência para criar comissões destinadas à apuração de fato determinado e por prazo certo.

A competência fiscalizatória do Poder Legislativo Municipal encontra fundamento constitucional no artigo 31 da Carta Magna, que estabelece a fiscalização do Município pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. Tal prerrogativa constitucional é reforçada pelo artigo 27 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, que detalha as atribuições fiscalizatórias da Câmara Municipal.

1.2. Objeto da Investigação

O objeto da presente investigação consiste na análise técnico-jurídica do Processo Licitatório nº 144/2024, modalidade Pregão Eletrônico nº 63/2024, cujo objeto foi a "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA LOCAÇÃO, MONTAGEM, DESMONTAGEM, MANUTENÇÃO E TRANSPORTE DE ORNAMENTAÇÃO NATALINA PARA O NATAL DE LUZES", com valor estimado de R\$ 2.740.152,25 (dois milhões, setecentos e quarenta mil, cento e cinquenta e dois reais e vinte e cinco centavos).

1.3. Fundamentos Jurídicos da Investigação

A atuação desta Comissão fundamenta-se nos princípios constitucionais da Administração Pública, consagrados no artigo 37, caput, da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios constituem verdadeiros pilares do Estado Democrático de Direito e devem nortear toda a atividade administrativa.

O princípio da legalidade, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, impõe que **"a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite"**¹, diferentemente dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe. No âmbito das licitações públicas, este princípio assume especial relevância, uma vez que todo o procedimento deve estar rigorosamente adequado às disposições legais.

O princípio da moralidade administrativa, por sua vez, exige que a Administração Pública atue com probidade, boa-fé e honestidade, vedando comportamentos que, embora não violem expressamente a lei, afrontem a ética, a moral e os bons costumes. Como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, **"a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito de bom administrador"**².

1.4. Marco Normativo Aplicável

O processo licitatório em análise submete-se às disposições da Lei nº 14.133/2021, que institui normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta nova legislação, que revogou a Lei nº 8.666/1993, introduziu importantes inovações no regime jurídico das contratações públicas, com o objetivo de promover maior eficiência, transparência e economicidade.

Aplicam-se, ainda, as disposições da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) com a nova redação dada pela Lei Federal 14.230/2021, do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) no que se refere aos crimes contra a administração pública, e da Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), no tocante às práticas anticompetitivas.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

1.5. Gravidade dos Fatos e Necessidade de Apuração

As denúncias apresentadas a esta Casa Legislativa por parlamentares, órgãos de imprensa e cidadãos revelam a existência de graves irregularidades que comprometem a higidez do processo licitatório e resultam em significativo prejuízo ao erário público. A amplitude e a gravidade das suspeitas, que envolvem desde indícios de superfaturamento até possível favorecimento político e direcionamento de edital, exigem uma resposta institucional firme, técnica e proporcional à magnitude dos fatos.

A concomitante apuração pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais reforça a gravidade dos fatos e a necessidade de uma investigação parlamentar rigorosa e independente. O Poder Legislativo Municipal, no exercício de sua função constitucional de controle externo, não pode se furtar ao dever de apurar irregularidades que comprometem a aplicação dos recursos públicos e violam os princípios fundamentais da Administração Pública.

A sociedade pouso-alegrense tem o direito constitucional de ver seus recursos públicos aplicados com transparência, eficiência e probidade. Qualquer desvio destes parâmetros constitui não apenas uma violação legal, mas uma afronta aos direitos fundamentais dos cidadãos e ao próprio Estado Democrático de Direito.

2. METODOLOGIA UTILIZADA

2.1. Procedimentos Técnicos Adotados

A metodologia empregada pela Comissão Especial de Estudos pautou-se pelos mais rigorosos critérios técnico-científicos, observando os princípios da objetividade, imparcialidade e transparência. Os trabalhos foram conduzidos em estrita observância às normas constitucionais e legais que regem a atividade fiscalizatória do Poder Legislativo.

2.2. Análise Documental

Procedeu-se à análise exaustiva e sistemática dos seguintes documentos:

a) Processo Licitatório nº 144/2024 - Pregão Eletrônico nº 63/2024:

- Estudo Técnico Preliminar (ETP)
- Termo de Referência (TR)
- Edital e seus anexos
- Propostas comerciais apresentadas
- Atas das sessões públicas
- Pareceres técnicos e jurídicos
- Documentos de habilitação
- Contratos firmados

b) Processos Correlatos:

- Pregão Eletrônico nº 73/2024
- Chamamento Público CRED nº 16/2024
- Processo Licitatório nº 238/2022 - Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 118/2022

c) Documentação Complementar:

- Pesquisas de preços realizadas pela Administração
- Catálogos apresentados pelas empresas participantes
- Atestados de capacidade técnica
- Declarações de inexistência de impedimento
- Comprovantes de regularidade fiscal e trabalhista
- Parecer emitido pelo Diretor Jurídico da Câmara de Vereadores;

2.3. Análise Jurisprudencial e Doutrinária

A investigação do estudo foi complementada por extenso levantamento jurisprudencial junto aos Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça), Tribunais de Contas (União e Estados) e Tribunais Regionais Federais, com o objetivo de identificar precedentes aplicáveis ao caso em análise.

Procedeu-se, ainda, à consulta à doutrina especializada em Direito Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, com particular ênfase nas obras de Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho, Marçal Justen Filho e Joel de Menezes Niebuhr.

2.4. Análise Comparativa de Mercado

Foi realizada pesquisa de mercado junto a fornecedores especializados em ornamentação natalina, com o objetivo de aferir a compatibilidade dos preços praticados no certame com os valores usuais de mercado. A análise abrangeu:

Consulta a bancos de dados públicos de preços (SICAF, BPS, CATSER)

Pesquisa junto a fornecedores especializados

Análise de contratos similares celebrados por outros entes públicos

Consulta a publicações especializadas do setor

2.5. Análise de Conformidade Legal

Procedeu-se à minuciosa análise de conformidade do processo licitatório com as disposições da Lei nº 14.133/2021, verificando o cumprimento de todos os requisitos legais, desde a fase preparatória até a execução contratual.

A análise abrangeu, ainda, a verificação de conformidade com:

Princípios constitucionais da Administração Pública

Disposições da Lei nº 8.429/1992 (Improbidade Administrativa) com suas alterações trazidas pela LF 14.230/2021

Normas do Código Penal relativas aos crimes contra a administração pública

Orientações dos órgãos de controle (TCU, TCE-MG, CGU)

2.6. Investigação de Vínculos e Relacionamentos

Foi realizada investigação detalhada acerca de possíveis vínculos entre a empresa contratada e agentes públicos envolvidos no processo licitatório, mediante consulta a:

Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)

Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM)

Registros públicos de constituição e alteração societária

Declarações de bens e rendas de agentes públicos

2.7. Análise de Repercussão Midiática

Procedeu-se ao levantamento sistemático de todas as matérias jornalísticas publicadas sobre o caso, com o objetivo de identificar denúncias, questionamentos e repercussões na opinião pública. Foram consultados os seguintes veículos de comunicação:

PousoAlegre.net

Terra do Mandu

G1 Sul de Minas

Blogs locais e regionais

Redes sociais oficiais e não oficiais.

2.8. Limitações Metodológicas

Cumprir registrar que a análise foi realizada com base na documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Pouso Alegre, não havendo informações precisas sobre a completude e atualização de todos os documentos fornecidos. Tal limitação, contudo, não compromete a validade das conclusões alcançadas, uma vez que as irregularidades identificadas são evidentes e inequívocas.

A ausência de alguns documentos, particularmente aqueles relacionados ao termo de encerramento do processo, pode, inclusive, configurar violação ao princípio da transparência e ao direito fundamental de acesso à informação, consagrado no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

3. CONTEXTO LEGAL E NORMATIVO

3.1. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

A Lei nº 14.133/2021, sancionada em 1º de abril de 2021, representa um marco na evolução do direito administrativo brasileiro, substituindo o regime jurídico anteriormente estabelecido pela Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações - RDC).

A nova legislação introduziu importantes inovações com o objetivo de modernizar, simplificar e aprimorar o processo licitatório, promovendo maior agilidade, eficiência e transparência na contratação pública. Entre as principais inovações, destacam-se:

a) Criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): A lei estabelece a realização preferencial de licitações de forma eletrônica e cria o PNCP, um portal que centraliza dados sobre contratações públicas, incluindo editais e contratos.

b) Inovações nas Modalidades de Contratação: A definição da modalidade de contratação passa a ser baseada na natureza do objeto, em vez do valor envolvido. A lei elimina as modalidades "tomada de preço" e "convite", introduzindo o "diálogo competitivo".

c) Nova Sequência das Fases da Licitação: A fase de habilitação é, em regra, posterior à fase de julgamento, invertendo a ordem estabelecida pela legislação anterior.

3.2. Princípios Fundamentais das Licitações Públicas

O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece os princípios que regem as contratações públicas, constituindo verdadeiros vetores interpretativos e aplicativos de toda a legislação:

a) Legalidade: Impõe que toda a atividade administrativa seja exercida em conformidade com a lei, vedando qualquer atuação contra legem ou praeter legem.

b) Impessoalidade: Veda o favorecimento ou perseguição a pessoas ou grupos, exigindo tratamento isonômico a todos os interessados.

c) Moralidade: Exige atuação ética, proba e honesta, vedando comportamentos que afrontem a moral administrativa.

d) Publicidade: Impõe transparência e ampla divulgação dos atos administrativos, permitindo o controle social.

e) Eficiência: Exige a busca pelos melhores resultados com o menor dispêndio de recursos públicos.

f) Interesse Público: Orienta toda a atividade administrativa para a satisfação do interesse coletivo.

- g) Igualdade: Assegura tratamento isonômico a todos os licitantes.
- h) Planejamento: Exige organização prévia e sistemática das contratações.
- i) Transparência: Impõe clareza e acessibilidade das informações.
- j) Eficácia: Exige que os objetivos sejam efetivamente alcançados.
- k) Segregação de Funções: Veda a concentração de responsabilidades em um único agente.
- l) Motivação: Exige fundamentação de todas as decisões administrativas.
- m) Vinculação ao Instrumento Convocatório: Impõe observância rigorosa às regras editalícias.
- n) Julgamento Objetivo: Exige critérios claros e objetivos de avaliação.
- o) Segurança Jurídica: Assegura estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas.
- p) Responsabilidade Fiscal: Exige gestão responsável dos recursos públicos.
- q) Razoabilidade: Impõe proporcionalidade e adequação entre meios e fins.

3.3. O Pregão Eletrônico na Nova Lei de Licitações

O Pregão é definido pela Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XLI, como a ***"modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto"***.

A obrigatoriedade do pregão para a contratação de bens e serviços comuns representa uma das principais inovações da nova lei, eliminando a discricionariedade anteriormente existente na escolha da modalidade licitatória.

Os bens e serviços comuns são definidos no artigo 6º, inciso XIII, como *"aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado"*.

3.4. Fase Preparatória da Licitação

A Lei nº 14.133/2021 confere especial destaque à fase preparatória, estabelecendo no artigo 18 os elementos obrigatórios que devem instruir esta fase:

- a) Estudo Técnico Preliminar (ETP): Documento fundamental que deve demonstrar tecnicamente a melhor solução possível, o problema a ser resolvido e apresentar estimativas que sustentem o valor da contratação.
- b) Termo de Referência ou Projeto: Documento que define o objeto da contratação de forma clara e precisa.
- c) Orçamento Estimado: Estimativa do valor da contratação baseada em pesquisa de mercado.
- d) Edital e Minuta de Contrato: Instrumentos convocatórios que estabelecem as regras do certame.
- e) Motivação das Decisões: Fundamentação das escolhas realizadas pela Administração.
- f) Análise de Riscos: Identificação e avaliação dos riscos envolvidos na contratação.

3.5. Estimativa de Preços e Pesquisa de Mercado

O artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor estimado da contratação deve ser definido com base no melhor preço aferido por meio de pesquisa de mercado, que pode utilizar as seguintes fontes:

a) Bancos de dados públicos: SICAF, BPS, CATSER, entre outros.

b) Contratos similares de outros órgãos: Celebrados nos últimos 180 dias.

c) Pesquisas em mídia especializada: Publicações setoriais e especializadas.

d) Cotações formais com fornecedores: Respeitando critérios objetivos e justificativas adequadas.

O parágrafo 3º do artigo 23 veda expressamente a inclusão de margem de segurança ou valores arbitrários na estimativa de preços, exigindo que a pesquisa seja baseada em valores reais de mercado.

3.6. Transparência e Publicidade

O artigo 174 da Lei nº 14.133/2021 obriga os entes públicos a promoverem ampla divulgação de seus atos licitatórios, inclusive por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A transparência constitui não apenas um princípio, mas uma obrigação legal que visa assegurar o controle social das contratações públicas.

3.7. Regime Jurídico da Improbidade Administrativa

A Lei nº 8.429/1992, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, tipifica os atos de improbidade administrativa em três categorias:

a) Atos que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º): Quando o agente aufere vantagem patrimonial indevida.

b) Atos que causam prejuízo ao erário (artigo 10): Quando resulta em perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas.

c) Atos que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11): Quando viola os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

3.8. Crimes Contra a Administração Pública

O Código Penal tipifica diversos crimes contra a administração pública que podem ser aplicáveis ao caso em análise:

a) Corrupção passiva (artigo 317): Solicitar ou receber vantagem indevida.

b) Prevaricação (artigo 319): Retardar ou deixar de praticar ato de ofício.

c) Condescendência criminosa (artigo 320): Deixar de responsabilizar subordinado que cometeu infração.

d) Advocacia administrativa (artigo 321): Patrocinar interesse privado perante a administração pública.

e) Violação de sigilo funcional (artigo 325): Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo.

3.9. Infrações à Ordem Econômica

A Lei nº 12.529/2011 tipifica como infrações à ordem econômica os atos que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos:

a) Limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa.

b) Dominar mercado relevante de bens ou serviços.

c) Aumentar arbitrariamente os lucros.

d) Exercer de forma abusiva posição dominante.

A formação de cartel, caracterizada pelo acordo entre concorrentes para fixar preços ou dividir mercados, constitui uma das mais graves infrações à ordem econômica, sendo punida com multa de 0,1% a 20% do valor do faturamento bruto da empresa no último exercício.

4. ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.1. Processos Administrativos Analisados

A presente estudo de investigação abrangeu a análise detalhada dos seguintes processos administrativos:

a) Processo Licitatório nº 144/2024 - Pregão Eletrônico nº 63/2024

Objeto: Locação, montagem, desmontagem, manutenção e transporte de ornamentação natalina

Valor estimado: R\$ 2.740.152,25

Empresa vencedora: Scutari e Monroe Produções

b) Pregão Eletrônico nº 73/2024

Processo correlato para serviços complementares

c) Chamamento Público CRED nº 16/2024

Processo para credenciamento de fornecedores

4.2. Irregularidades na Fase Preparatória

4.2.1. Deficiências no Estudo Técnico Preliminar (ETP)

A análise do Estudo Técnico Preliminar revela graves deficiências que comprometem a validade de todo o processo licitatório. O ETP apresentado pela Administração não atende aos requisitos estabelecidos no artigo 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que exige demonstração técnica da melhor solução possível.

Irregularidades identificadas:

a) Ausência de justificativa para a opção pela locação: O ETP não apresenta demonstração objetiva e documentada da vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos enfeites natalinos. Embora alegada a dificuldade de armazenamento e reuso dos materiais, não foram anexadas planilhas comparativas de custos ou estudos de viabilidade técnica e econômica.

Esta omissão constitui violação direta ao disposto no artigo 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que o ETP deve "***demonstrar tecnicamente a melhor solução possível***". A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que a escolha entre locação e aquisição deve ser precedida de análise comparativa de custos.

b) Ausência de análise de alternativas: O ETP não apresenta análise de soluções alternativas, limitando-se a justificar a opção pela locação sem considerar outras possibilidades técnicas e econômicas.

c) Deficiência na análise de riscos: A análise de riscos apresentada é superficial e não contempla os principais riscos envolvidos na contratação, particularmente aqueles relacionados à execução dos serviços e à qualidade dos materiais.

4.2.2. Vícios no Termo de Referência

O Termo de Referência apresenta especificações excessivamente detalhadas e restritivas, que limitam indevidamente a competitividade do certame. As especificações técnicas são tão

minuciosas que possivelmente direcionaram a licitação para um fornecedor específico e, como veremos mais adiante, trata-se da mesma empresa que acabou por vencer o certame.

Irregularidades identificadas:

a) Especificações restritivas: As especificações técnicas são excessivamente detalhadas, incluindo características específicas que não se justificam pela natureza do objeto. A propósito, foram utilizadas não apenas referências em relação aos itens a qual se pretendia a contratação, mas como também reproduções fotográficas sem que, inicialmente, fosse possível identificar suas origens. Contudo, posteriormente, na fase de apresentação do catálogo facilmente se concluiu que tais fotografias e características excessivas técnicas foram retiradas dos próprios catálogos da empresa Scutari.

b) Ausência de especificações alternativas: O TR não prevê especificações alternativas que permitam maior competitividade.

c) Exigências desproporcionais: Algumas exigências técnicas são desproporcionais à natureza do objeto e ao valor da contratação.

4.3. Irregularidades na Pesquisa de Preços

A pesquisa de preços realizada pela Administração apresenta vícios graves que comprometem a formação do preço de referência e violam os princípios da impessoalidade e isonomia.

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

O art. 23 da Lei de Licitações define que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O §1º do referido artigo define ainda que no processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização de parâmetros, adotados de forma combinada ou não, utilizando as contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente (Inciso II).

O município de Pouso Alegre mesmo já tendo contrato serviços de natureza similar no ano anterior, possivelmente optou em realizar cotações com empresas sediadas em outros Estados da Federação, sem no mínimo realizar um levantamento interno para verificação dos preços praticados nos anos anteriores.

Aliás, os preços mencionados sequer foram utilizados no ETP para fins de aferição e justificativa de economia para os cofres públicos no que tange a decisão de realização de locação ao invés de aquisição de itens.

Consta do Termo de Referência, em seu item 2.1 que o item 82 referente a **“instalação, manutenção e retirada”** deverá atender a todos os itens/objetos de locação mencionados, enquanto o item 2.2 assevera que o referente ao item 42 da cotação a empresa vencedora deverá disponibilizar monitor em tempo integral e quanto ao item 7, além do monitor, motorista devidamente treinado.

Como qualificação técnica o Edital exige da empresa licitante:

10.1 Prova de registro ou inscrição da empresa e do responsável técnico junto à entidade profissional competente (CREA ou CAU);

10.2. Indicação do pessoal técnico, adequado e disponível para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos, contendo no mínimo: (01) um engenheiro ou arquiteto e urbanista como Responsável Técnico:

Não há dúvidas que o Processo Licitatório realizado pelo Município de Pouso Alegre diz respeito a obras de engenharia, tanto que exige da empresa participante profissional com inscrição junto ao CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia ou perante o Conselho Regional de Arquitetura.

O Art. 23 da Lei de Licitações define que valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O §5º do referido artigo sustenta ainda que ***“No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto”.***

O §1º do art. 18 da Lei de Licitações sustenta que o estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos.

Já o inciso VI do referido Parágrafo afirma que a ***“estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;”***.

No caso em análise, sem qualquer planilha orçamentária, o Município de Pouso Alegre encaminha para algumas empresas o Termo de Referência solicitando cotações referentes aos ornamentos natalinos, bem como também referente aos serviços de instalação, manutenção e retirada (item 82 – pag. 64 do TR).

Caberia à Administração, antes da realização do certame, a elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários, com base na pesquisa de mercado (ou cotação de preços) junto aos fornecedores que atuam no mercado, de forma a definir com precisão e clareza o objeto a ser licitado, assim como suas quantidades, sempre que possível, frente às suas necessidades, considerando o interesse público perseguido.

Não basta à Administração fazer a cotação junto aos fornecedores que atuam no mercado. É necessário que conste do edital, como anexo, a planilha de quantitativos aplicada a preços unitários, com base nesta cotação de preços, e não apenas o valor estimado da contratação ou a forma como se tem acesso a essa informação.

No caso em tela, embora opte pela contratação de serviços de engenharia (instalação, manutenção e retirada) o pedido de cotação e, conseqüentemente, o Edital não conteve apresentação de planilha que pudesse vir a individualizar os custos dos serviços.

A partir da planilha de preços unitários tem-se o valor estimado da contratação que, além de comportar a verificação das dimensões do objeto almejado e sua adequação às necessidades da Administração, permite averiguar, internamente a viabilidade orçamentária e a modalidade da licitação se a via eleita não for o Pregão.

Ausente a planilha de preços unitários, portanto, a Administração não tem conhecimento do quanto custa o que se está licitando e, por consequência, dá azo ao aceite de quaisquer valores, o que deturpa o interesse público perseguido nas licitações: a obtenção da proposta mais vantajosa.

4.3.1. Seleção Inadequada de Fornecedores

A pesquisa de preços foi conduzida com empresas localizadas a grandes distâncias de Pouso Alegre, incluindo fornecedores de Rondônia, São Paulo e Belo Horizonte, ignorando deliberadamente empresas locais e regionais.

Irregularidades identificadas:

a) Exclusão injustificada de empresa local: A empresa Scutari e Monroe Produções, sediada no próprio município de Pouso Alegre e posteriormente vencedora do certame, não foi convidada a apresentar orçamento durante a fase de pesquisa de preços. Lembrando que a referida empresa já havia participado de certame, tendo se consagrado vitoriosa.

Esta omissão é particularmente grave, pois viola o princípio da impessoalidade e sugere direcionamento do certame. Como ensina Marçal Justen Filho, ***"a pesquisa de preços deve abranger o maior número possível de fornecedores, especialmente aqueles com maior probabilidade de participar do certame"***³.

b) Critérios não objetivos de seleção: A Administração não apresentou critérios objetivos para a seleção das empresas consultadas, limitando-se a justificativas genéricas e insuficientes. Aliás, tal conduta nos chamou gravemente atenção. Explico: Não há por parte da Administração pública justificativa de como teriam conseguido localizar empresas para prestação de serviços de instalação de ornamentos natalinos em Rondônia, São Paulo e Belo Horizonte, quando, na verdade

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. São Paulo: RT, 2019.

sequer teriam se dado ao trabalho de fazer cotejo de preços com empresas sediadas na própria cidade.

Com a devida *venia* e sempre com a cautela necessária, referida conduta acabou por majorar o procedimento licitatório, fazendo com que empresas que sequer eram próximas a Pouso Alegre emitissem cotações com preços absurdos e totalmente em descompasso com a realidade.

Aliás, não foi possível “ainda” identificar como estas empresas sediadas em locais tão distantes conseguiram apresentaram cotações tão próximas, o que, inarredavelmente nos leva a conclusão de ter ocorrido uma espécie de combinação e/ou ajuste para elevar o preço da cotação – o que, ao nosso sentir, causou sérios graves prejuízos ao erário.

Não é excesso enfatizar que as empresas que ofereceram cotejo, curiosamente, forneceram preços para prestação de serviços de instalação, montagem e desmontagem praticamente idênticos, repetindo, mesmo estando sediadas em locais absolutamente distintos uma das outras.

As empresas ofereceram cotação sobre os itens apresentados no termo de referência, com todas aquelas características apenas existentes nos catálogos da empresa Scutari, sendo, no mínimo necessário que ocorra investigação para levantar se as mesmas possuíam à época estrutura idêntica àquela exigida.

c) Ausência de consulta a bancos de dados públicos: Não foram consultados bancos de dados públicos de preços, como SICAF, BPS e CATSER, em violação ao artigo 23, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

4.3.2. Indícios de Formação de Cartel

A análise das propostas orçamentárias que embasaram o edital revela indícios de formação de cartel entre os fornecedores consultados.

Evidências identificadas:

a) Valores extremamente próximos: As quatro propostas orçamentárias apresentam valores extremamente próximos, inclusive nos itens de transporte e montagem, mesmo havendo enorme diferença de logística entre as empresas.

b) Padronização de estrutura de custos: As propostas apresentam estrutura de custos padronizada, com percentuais similares para diferentes componentes do preço.

c) Ausência de variação significativa: Não há variação significativa de preços entre fornecedores de diferentes regiões, o que contraria a lógica econômica.

Estes indícios configuram possível violação a Lei nº 14.133/2021, que veda a formação de acordo, combinação, ajuste ou aliança entre licitantes. Configuram, ainda, possível infração à ordem econômica nos termos do artigo 36, inciso I, da Lei nº 12.529/2011.

4.4. Irregularidades no Procedimento Licitatório

4.4.1. Vícios na Análise das Propostas

A análise das propostas apresentadas revela vícios procedimentais que comprometem a lisura do certame.

Irregularidades identificadas:

a) Ausência de análise técnica adequada: A análise técnica das propostas foi superficial, não verificando adequadamente a conformidade com as especificações editalícias.

b) Aprovação de propostas com vícios: Foram aprovadas propostas que apresentavam vícios sanáveis e insanáveis, em violação ao artigo 59 da Lei nº 14.133/2021.

c) Ausência de diligências: Não foram realizadas diligências para esclarecimento de dúvidas ou correção de vícios nas propostas.

4.5. Análise Comparativa

Em se considerando o grandioso número de itens licitados pelo município para contratação de empresa especializada em locação de enfeites natalinos, a comissão de estudos, objetivando realizar apenas um estudo para viabilizar futuras medidas mais concisas, apenas realizou cotejo de dois itens.

4.5.1. Comparação dos Preços

A comparação celebrada decorreu do pedido de cotação realizado por empresas que têm por objeto locação de “trenzinho”, bem como também, fornecimento de itens para decotaração Natalina.

Exemplos identificados:

a) “Trenzinho”:

Valor contratado: R\$ 150.000,00

Valor da cotação: R\$ 90.000,00

b) “Papai Noel”:

Valor de compra: R\$ 9.000,00 (nove mil reais) à época da Licitação;

Valor atual de compra à vista R\$ R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais);

Valor praticado em Pouso Alegre na Licitação para locação: R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais)

4.6. Conclusões Parciais

A análise dos processos licitatórios revela um possível conjunto de irregularidades graves e sistemáticas que comprometem a validade de todo o procedimento. As irregularidades identificadas não constituem meros vícios formais, mas possíveis violações substanciais aos princípios constitucionais e legais que regem as contratações públicas e que, se somados podem

ser contribuído significativamente para ocorrência de sobrepreço e, por consequência lógica, prejuízo ao erário público.

O conjunto de evidências sugere a existência de direcionamento do certame, formação de cartel e superfaturamento, configurando possível dano ao erário e violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

5. DIRECIONAMENTO DO CERTAME: ANÁLISE DA SEMELHANÇA ENTRE CATÁLOGOS E EDITAL

5.1. Considerações Preliminares

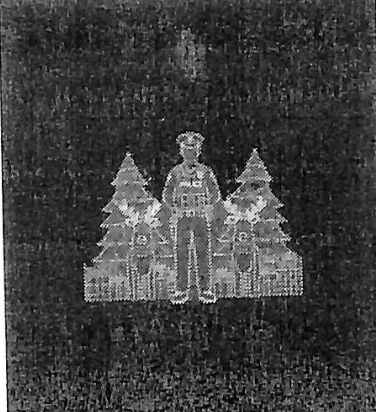
Uma das irregularidades mais graves identificadas pela Comissão consiste na semelhança quase absoluta entre os itens exigidos pela Prefeitura no Termo de Referência e os catálogos apresentados pela empresa vencedora, Scutari e Monroe Produções. Esta coincidência não pode ser atribuída ao acaso, configurando forte indício de direcionamento do certame.

O direcionamento de licitação constitui uma das mais graves violações aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, sendo tipificado como ato de improbidade administrativa e crime contra a administração pública.

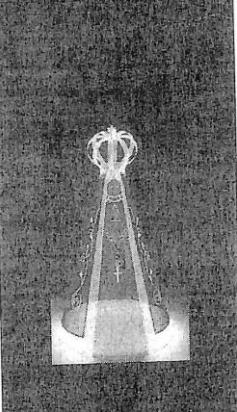
O Edital do Processo Licitatório 144/2024 previa a necessidade de apresentação de catálogo para conferir se os itens a serem locados estariam de acordo com as reproduções fotográficas contidas no Termo de Referência e no próprio edital.

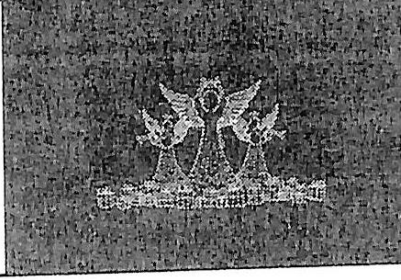
Para tanto fora realizada uma Ata de Avaliação de Catálogo (fls. 461) onde as senhoras JAQUELINE LIMA DA COSTA, STEPHANIE MARIA LEITE BERNARDES e BRUNA SHAYANE IWATA PEREIRA BONAFÉ possivelmente aprovaram todos os itens sem qualquer ressalva.

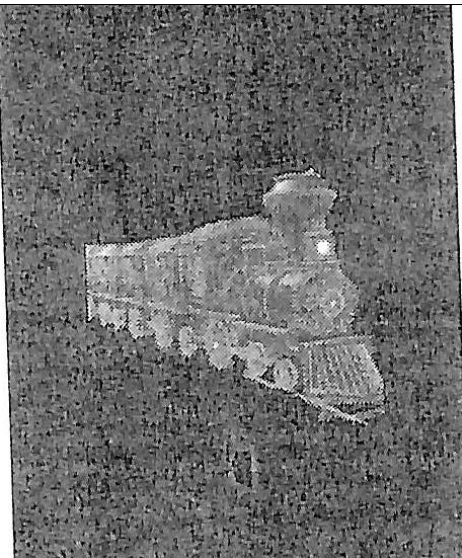
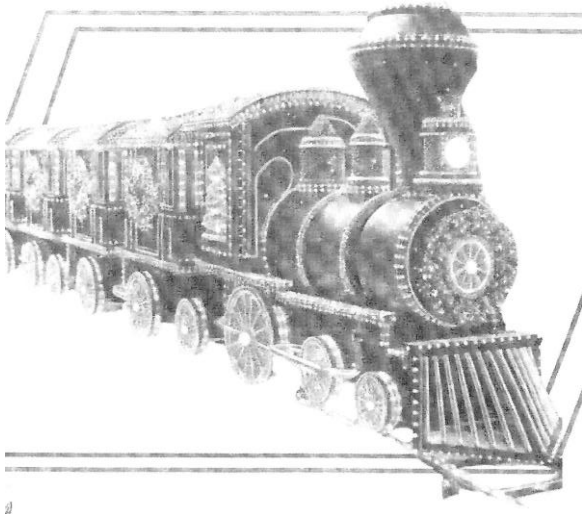
Diante da possível aprovação passamos então a analisar os itens contidos no edital em comparação com aqueles apresentados no Termo de Referência e concluímos pela existência de semelhança entre aqueles exigidos pela administração pública e aqueles existentes no catálogo da empresa vencedora do certame, vejamos:

Termo de Referência (fls. 51)	Catálogo Scutari e Monroe Prod. (fls. 519)
01 	

** A imagem contida no termo de referência está recortada.

Termo de Referência (fls. 51)	Catálogo Scutari e Monroe Prod. (fls. 521)
02 	

Termo de Referência (fls. 51)	Catálogo Scutari e Monroe Prod. (fls. 523)
03 	

Termo de Referência (fls. 52)	Catálogo Scutari e Monroe Prod. (fls. 531)	
		

Além dos exemplos acima, citamos outros: Túnel de Coração –fls. 529; Imagem – (ho ho ho) – fls. 535; Cenário Luminoso – 537, entre outros.

Os fatos acima não apenas refletem um “possível” conhecimento prévio acerca dos itens disponíveis pela empresa SCUTARI e MONROE PRODUÇÕES, mas nos reforçam a ideia de que a administração estava ciente da existência de empresa em Pouso Alegre apta a ofertar cotação de preços para o certame, talvez até mesmo com melhores condições.

Óbvio que o conhecimento prévio pode vir a afetar diretamente a competitividade do procedimento licitatório direcionando a locação de ornamentos natalinos para itens de propriedade de determinada empresa, o que poderia até mesmo justificar o número ínfimo de participantes no Pregão Eletrônico.

No entanto, o que se tem de concreto é que diante da possibilidade de acesso aos itens de propriedade da empresa SCUTARI E MONROE PRODUÇÕES era no mínimo indispensável a realização de cotação com a finalidade de redução do preço global do certame.

5.2. Metodologia de Análise Comparativa

A análise comparativa foi realizada mediante cotejo sistemático entre:

- a) Especificações técnicas constantes do Termo de Referência
- b) Imagens e descrições apresentadas no edital
- c) Catálogos comerciais da empresa Scutari e Monroe Produções
- d) Propostas técnicas apresentadas pela empresa vencedora

A análise abrangeu todos os itens da contratação, com particular ênfase naqueles de maior valor e complexidade técnica.

5.3. Evidências de Direcionamento

5.3.1. Identidade de Imagens

A análise comparativa revelou que diversas imagens constantes do Termo de Referência são idênticas ou apresentam diferenças mínimas em relação às imagens do catálogo da empresa Scutari e Monroe Produções.

Exemplos identificados:

a) Portal de Entrada Principal:

Imagem do TR: Idêntica à imagem do catálogo da empresa

Especificações técnicas: Coincidem exatamente com as características do produto da empresa

Dimensões: Especificadas de forma a corresponder exatamente ao produto disponível

b) Árvore de Natal Gigante:

Design: Idêntico ao modelo disponível no catálogo da empresa

Especificações de iluminação: Coincidem com as características técnicas do produto

Sistema de montagem: Especificado conforme o método utilizado pela empresa.

c) Elementos Decorativos Complementares:

Múltiplos itens apresentam correspondência exata entre TR e catálogo

Especificações técnicas padronizadas conforme produtos da empresa

Dimensões e características estéticas idênticas

5.3.2. Especificações Técnicas Restritivas

As especificações técnicas constantes do Termo de Referência são excessivamente restritivas e específicas, correspondendo exatamente às características dos produtos disponíveis no catálogo da empresa vencedora.

Características identificadas:

- a) Detalhamento excessivo: As especificações incluem detalhes técnicos desnecessários que correspondem exatamente aos produtos da empresa.
- b) Ausência de alternativas: Não são previstas especificações alternativas que permitam a participação de outros fornecedores.
- c) Padronização específica: As especificações seguem padrões específicos utilizados pela empresa, não correspondendo a padrões usuais de mercado.

5.4. Análise da Comissão de Avaliação

A Comissão de Avaliação, formada pela Secretária de Comunicação, Sra. Jaqueline Lima da Costa, e servidoras da mesma secretaria, possivelmente aprovaram todos os catálogos apresentados sem qualquer ressalva ou questionamento sobre as evidentes similaridades – nos reforçando a tese de que a empresa já estava escolhida, antes mesmo da ocorrência do procedimento licitatório.

5.4.1. Composição Inadequada da Comissão

A composição da Comissão de Avaliação apresenta vícios que comprometem sua imparcialidade:

- a) Concentração de poder: A Secretária responsável pelo evento também participou da comissão de avaliação.
- b) Ausência de diversidade técnica: Todos os membros pertencem à mesma secretaria, não havendo diversidade de conhecimentos técnicos.
- c) Conflito de interesses: A Secretária possui relacionamento anterior com a empresa, conforme será demonstrado.

5.4.2. Ausência de Análise Crítica

A análise realizada pela Comissão foi meramente formal, não verificando adequadamente:

- a) Conformidade técnica: Não foi verificada a real conformidade dos produtos com as especificações.
- b) Qualidade dos materiais: Não foram realizados testes ou verificações de qualidade.
- c) Adequação ao objeto: Não foi analisada a adequação dos produtos ao objeto da contratação.

5.5. Fundamentação Jurídica da Irregularidade

5.5.1. Violação aos Princípios Constitucionais

O direcionamento do certame configura violação direta aos seguintes princípios constitucionais:

- a) Princípio da Legalidade (art. 37, caput, CF): A Administração só pode fazer o que a lei permite, sendo vedada qualquer atuação direcionada a favorecer determinado licitante.
- b) Princípio da Impessoalidade (art. 37, caput, CF): Veda o favorecimento ou perseguição a pessoas ou grupos, exigindo tratamento isonômico.
- c) Princípio da Moralidade (art. 37, caput, CF): Exige atuação ética e proba, vedando comportamentos que afrontem a moral administrativa.

5.5.2. Violação à Lei de Licitações

O direcionamento configura violação aos seguintes dispositivos da Lei nº 14.133/2021:

a) Artigo 5º, inciso VII (Princípio da Igualdade): "Tratamento isonômico entre os licitantes, vedada a discriminação de qualquer natureza."

b) Artigo 25 (Especificações Técnicas): "As especificações técnicas devem ser elaboradas de forma a promover a ampla participação de licitantes."

c) Artigo 59 (Desclassificação): Propostas devem ser desclassificadas quando teria havido vícios insanáveis ou desconformidade com o edital.

5.5.3. Tipificação como Ato de Improbidade Administrativa

O direcionamento do certame configura ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

(...)

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

(...)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

5.5.4. Tipificação Criminal

O direcionamento pode configurar os seguintes crimes:

a) Fraude em licitação (art. 337 - L do Código Penal Brasileiro):

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

III - entrega de uma mercadoria por outra; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

b) Prevaricação (art. 319 do CP): ***"Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal."***

5.6. Jurisprudência Aplicável

5.6.1. Tribunal de Contas da União

O TCU possui entendimento consolidado sobre direcionamento de licitações:

Acórdão nº. 025.955/2024-1 (Plenário):

Natureza: Representação Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo Interessados: Flexibase Indústria e Comércio de Móveis, Importação e Exportação Ltda. (04.869.711/0001-58); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (10.882.594/0001- 65); Studio e Office Design Corporativo Ltda. (45.339.218/0001- 03); X-Office Servi Ltda. (15.362.598/0001-36)
SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO. PREGÃO ELETRÔNICO DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO. POSSÍVEL DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO E RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. OITIVAS. CONCESSÃO DA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. PERMISSÃO PARA EXECUÇÃO DAS ATAS, DESDE QUE HAJA ESTUDO TÉCNICO QUE COMPROVE A VANTAJOSIDADE E A ESSENCIALIDADE DAS AQUISIÇÕES. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. ARQUIVAMENTO.

Acórdão nº 018.679/2018-8 - Plenário:

“Os indícios de irregularidade identificados neste relatório apresentaram relação entre eles, ou seja, foram constatadas pela equipe de auditoria várias evidências sucessivas, coincidentes e interligadas. Nesse sentido, com base na legislação e nos exatos termos deliberados pelo Plenário, foram apresentadas as devidas responsabilizações, por meio das individualizações das condutas (itens 155 a 194 deste relatório)”.

5.6.2. Superior Tribunal de Justiça

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ATOS ADMINISTRATIVOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. AUSÊNCIA

DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I –

(...)

IV - Quanto ao mérito recursal e alegada violação do art. 17, §6º, da Lei n. 8.429/92, insurgindo-se a agravante quanto ao recebimento da inicial da ação civil pública, insta salientar que a nova Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu significativa reforma no objeto e rito da ação por atos de improbidade administrativa, modificando a redação do artigo tido como violado, restringindo o recebimento da inicial aos casos em que a petição inicial individualize a conduta do réu, apontando os elementos probatórios mínimos, bem como para que apresente indícios suficientes da veracidade dos fatos do dolo imputado.

V - Conforme bem ponderado pelo Ministério Público Federal em seu parecer, a discussão do presente feito tem natureza eminentemente processual referente ao recebimento da inicial da ação de improbidade, "e por expressa abdicação do legislador ao prazo de vacatio legis (art. 5º, Lei n.º 14.230/21), as referidas alterações têm aplicação imediata (art. 14, CPC/2015), devendo incidir na solução do caso vertente" (fls. 1.333). Extrai-se dos autos que a presente ação por atos de improbidade administrativa trata sobre ilegalidades em procedimentos licitatórios para a realização de obras de drenagem, pavimentação e urbanização em logradouros públicos, dentre elas, fracionamento do objeto de licitação para adoção de modalidade licitatória menos rigorosa, direcionamento os certames e superfaturamento das obras. Verifica-se assim que a inicial atende aos requisitos legais esculpidos no art. 17, §6º, da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, tendo em vista que lastreada com diversas provas que atestam que o ora agravante, na qualidade de Secretário de Obras do Município de Nova Iguaçu - RJ, teve participação no esquema que visou burlar as regras insculpidas na Lei de Licitações, bem como que individualizou a conduta do agravante, ficando demonstrada a veracidade dos fatos alegados na inicial e comprovado também o elemento subjetivo do agente público.

VI - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.935.693/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 20/5/2024, DJe de 22/5/2024.)

5.7. Impacto na Competitividade do Certame

O possível direcionamento identificado teve impacto direto na competitividade do certame:

a) Redução do número de participantes: O direcionamento desestimulou a participação de outros fornecedores.

b) Limitação da concorrência: As especificações restritivas limitaram artificialmente a concorrência.

c) Comprometimento da economicidade: A ausência de competição efetiva resultou em preços superiores aos de mercado.

5.8. Responsabilização dos Envolvidos

O possível direcionamento do certame enseja a responsabilização dos seguintes agentes:

a) Secretária Municipal de Comunicação: Responsável pela elaboração das especificações e coordenação do processo.

b) Membros da Comissão de Avaliação: Responsáveis pela aprovação dos catálogos sem a devida análise crítica.

c) Pregoeiro: Responsável pela condução do certame sem questionar as irregularidades.

d) Autoridade Superior: Responsável pela homologação do resultado irregular.

5.9. Conclusões Parciais

A análise comparativa entre o Termo de Referência e os catálogos da empresa vencedora revela, possível existência de direcionamento do certame. As evidências coletadas são robustas e convergentes, trazendo sérias dúvidas sobre a ocorrência desta grave irregularidade.

O possível direcionamento identificado não constitui mero vício formal, mas violação substancial aos princípios constitucionais e legais que regem as contratações públicas, configurando ato de improbidade administrativa e possível crime contra a administração pública.

A gravidade da irregularidade, se devidamente comprovada, exige a adoção de medidas enérgicas para responsabilização dos envolvidos e reparação do dano causado ao erário e à moralidade administrativa.

6. REPERCUSSÃO PÚBLICA E DENÚNCIAS FORMALIZADAS

6.1. Denúncias Parlamentares

Desde a divulgação do resultado da licitação, diversos parlamentares desta Casa Legislativa formalizaram denúncias em plenário, questionando a regularidade do processo e a adequação dos valores contratados.

Denúncias formalizadas:

a) Requerimentos de Informação: Foram protocolados múltiplos requerimentos solicitando esclarecimentos sobre o processo licitatório.

b) Ofícios ao Ministério Público: Parlamentares encaminharam representações ao MPMG denunciando as irregularidades.

c) Manifestações em Plenário: Diversas manifestações foram registradas em ata, questionando a lisura do certame.

6.2. Repercussão na Imprensa

A imprensa local e regional conferiu ampla cobertura ao caso, com matérias investigativas que revelaram aspectos preocupantes da contratação.

Veículos que noticiaram o caso:

- a) PousoAlegre.net: Realizou cobertura detalhada das irregularidades.
- b) Terra do Mandu: Publicou série de matérias investigativas sobre o processo.
- c) G1 Sul de Minas: Conferiu repercussão regional ao caso.
- d) Blogs e redes sociais: Ampla discussão nas redes sociais locais.

6.3. Manifestações da Sociedade Civil

A sociedade pouso-alegrense manifestou indignação com as irregularidades identificadas, questionando a prioridade orçamentária diante de necessidades mais urgentes da cidade.

Manifestações identificadas:

- a) Redes sociais: Ampla repercussão negativa nas redes sociais.
- b) Grupos de discussão: Debates intensos em grupos locais.
- c) Manifestações públicas: Questionamentos em eventos públicos.

6.4. Procedimento no Ministério Público

Conforme apurado, há procedimento investigativo em curso no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, instaurado com base nas denúncias encaminhadas pela Câmara Municipal e por cidadãos.

Este procedimento poderá confirmar os indícios de improbidade administrativa, dano ao erário e direcionamento de licitação, reforçando a necessidade de apuração mais profunda no âmbito do Legislativo.

7. CONFLITO DE INTERESSES E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.

7.1. Atuação da Secretária Municipal

7.1.1. Atestados de Capacidade Técnica

A Secretária assinou atestados de capacidade técnica em favor da empresa Scutari e Monroe Produções, ao mesmo tempo em que coordenava o processo licitatório que resultou na contratação da mesma empresa, todavia, sequer teria se dado ao trabalho de realizar cotação local com a referida pessoa jurídica.

Em outras palavras é no mínimo curioso que a Secretária Municipal, ordenadora de despesas da pasta tenha fornecido atestado de capacidade técnica para uma empresa que já havia prestado serviços em favor do município, sem ao menos ter se preocupado em realizar cotejo de preço para realização do procedimento licitatório.

Não percamos de vista ainda que os itens cotados, inclusive com suas características, são absolutamente os mesmos contidos no catálogo apresentado pela empresa Scutaria, após fase de lance.

Irregularidades identificadas:

a) Conflito de interesses: A mesma pessoa que atesta a capacidade técnica coordena a contratação.

b) Violação ao princípio da segregação de funções: Concentração de responsabilidades incompatíveis.

c) Comprometimento da imparcialidade: A relação anterior compromete a imparcialidade do julgamento.

7.3. Tipificação Legal das Irregularidades

7.3.1. Atos de Improbidade Administrativa

As condutas identificadas configuram atos de improbidade administrativa tipificados na Lei nº 8.429/1992:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

7.3.2. Crimes Contra a Administração Pública

As condutas podem configurar os seguintes crimes:

a) Advocacia administrativa (art. 321 do CP): Patrocinar interesse privado perante a administração pública.

b) Prevaricação (art. 319 do CP): Praticar ato contra disposição expressa de lei para satisfazer interesse pessoal.

7.4. Necessidade de Afastamento

Diante da gravidade das irregularidades identificadas e do comprometimento da imparcialidade, recomenda-se o afastamento imediato da Secretária até a conclusão das investigações.

8. QUANTIFICAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO E ANÁLISE DE SUPERFATURAMENTO

A Comissão Especial de Estudos, no cumprimento de seu objeto, concentrou-se na verificação de eventuais irregularidades que pudessem ter ocorrido no procedimento licitatório que resultou na contratação de empresa para a locação de itens destinados às festividades natalinas de 2024, no Município de Pouso Alegre, notadamente no tocante à adequação dos preços praticados à realidade mercadológica vigente.

Apesar de não ter sido possível realizar a conferência pormenorizada de cada item contratado, em razão do elevado número de bens e do exíguo prazo para a conclusão dos trabalhos, foi viável, ainda que em caráter preliminar e exemplificativo, identificar casos que indicam expressivo desalinhamento entre os valores pagos pela Administração Municipal e os preços usualmente praticados no mercado.

Destacam-se, para fins de ilustração:

1. Locação de “Trenzinho” – O Município de Pouso Alegre efetuou, no exercício de 2024, a locação do referido bem pelo valor aproximado de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). Em pesquisa de mercado realizada no ano de 2025, cerca de oito meses após o evento natalino, constatou-se que o mesmo item poderia ser locado por R\$ 90.000,00 (noventa mil reais). Tal discrepância revela uma majoração de aproximadamente 66,67% sobre o valor de mercado.

2. Locação de “Papai Noel” – A contratação para disponibilização de personagem natalino, que permaneceu na Praça Senador José Bento durante a parada de Natal, foi celebrada pelo valor de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais). Contudo, levantamento realizado junto ao mercado indica que a aquisição definitiva de tal bem poderia ser efetuada pelo valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais). Isso representa um sobrepreço de aproximadamente 681,25% em relação ao valor de compra, o que evidencia situação ainda mais gravosa, considerando que o Município não adquiriu o bem, mas apenas o locou.

Tais exemplos, embora não esgotem a análise global da contratação, demonstram indícios relevantes de sobrepreço e possível superfaturamento, demandando investigação aprofundada.

Cumprе salientar que, por se tratar de estudo preliminar, não se pretende aqui afirmar de forma categórica a ocorrência de dano ao erário, mas sim registrar elementos que apontam para essa possibilidade. A apuração precisa do montante eventualmente lesivo dependerá da formalização de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), a qual, munida de poderes instrutórios equivalentes aos das autoridades judiciais, poderá requisitar documentos, realizar diligências e adotar providências aptas a mensurar, com segurança e sem base em estimativas, o real prejuízo decorrente da contratação analisada.

8.5. Responsabilização Civil

Identificado o dano, ensejará a necessidade de responsabilização civil dos envolvidos, nos termos do artigo 37, §6º, da Constituição Federal e artigo 10 da Lei nº 8.429/1992.

Responsáveis identificados:

Secretária Municipal de Comunicação

Membros da Comissão de Avaliação

Pregoeiro

Autoridade que homologou o resultado

Scutari e Monroe

9. CONCLUSÕES

A análise exaustiva do Processo Administrativo nº 144/2024, referente ao Pregão Eletrônico nº 63/2024, revelou a presença de falhas graves e reiteradas desde a fase preparatória, as quais comprometeram a legalidade e a lisura do certame que resultou na contratação da empresa Scutari e Monroe Produções para execução do evento “Natal de Luzes – 2024”.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento basilar do planejamento licitatório, não observou os comandos do art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Deixou de apresentar comparativo econômico-financeiro que demonstrasse, de forma objetiva, a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos itens, restringindo-se a justificativas genéricas sobre custos de armazenamento e manutenção, sem suporte em planilhas, memórias de cálculo ou estudos de viabilidade. Essa ausência inviabilizou a aferição concreta da economicidade, fragilizando a motivação administrativa e o princípio da eficiência.

O Termo de Referência extrapolou os limites da razoabilidade, contendo descrições excessivamente restritivas e acompanhadas de imagens que, posteriormente, constatou-se serem oriundas dos catálogos da própria empresa vencedora. Tal coincidência, somada à ausência de justificativa técnica idônea, configura forte indício de direcionamento, em violação aos princípios da impessoalidade, isonomia e competitividade (art. 37 da CF; art. 5º, I e III, da Lei nº 14.133/2021).

A pesquisa de preços, fase essencial para a fixação do valor estimativo, foi conduzida de maneira irregular. Não houve apresentação de justificativa para a escolha das empresas convidadas a fornecer cotações, descumprindo a exigência de critérios técnicos, objetivos e verificáveis para seleção dos fornecedores (art. 23, §1º, II da Lei nº 14.133/2021). A omissão nesse ponto não é mero vício formal: abre margem para a seleção arbitrária de participantes, o que pode configurar ilícito administrativo e, em certas hipóteses, ato doloso de improbidade, caso reste demonstrada a intenção de direcionar o certame.

Acresça-se que foram preteridas, sem motivação, empresas locais e regionais — inclusive a própria futura contratada, privilegiando fornecedores situados em estados distantes, cujas propostas apresentaram valores incommune próximos e estruturas de custo padronizadas, sem variação compatível com as diferenças logísticas. A ausência de consulta a bancos de dados públicos oficiais (SICAF, BPS, CATSER) reforça a inobservância aos princípios da economicidade e do julgamento objetivo.

Os elementos coligidos apontam ainda para indícios de conflito de interesses, diante da convergência incomum entre as exigências editalícias e o portfólio da empresa vencedora, bem como sinais de formação de cartel (art. 36, I, da Lei nº 12.529/2011), caracterizada pela proximidade injustificada dos valores, pela padronização das propostas e pela ausência de dispersão competitiva.

Diante da verificação dessas irregularidades, as quais já evidenciam a existência de prejuízo ao erário, restando apenas sua quantificação precisa, impõe-se rechaçar qualquer interpretação que minimize sua gravidade.

A recomendação para a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) não se limita a apurar a conduta da empresa beneficiária dos sobrepreços, **mas se faz igualmente necessária para verificar se agentes públicos, de forma dolosa, não apenas auxiliaram no intento ilegal, como também se beneficiaram dele.** Tal apuração demanda poderes instrutórios próprios, para:

1. Requisitar documentos e informações sob sigilo;
2. Realizar diligências in loco;
3. Obter dados fiscais, bancários e societários;
4. Promover perícia contábil e jurídica especializada para mensurar o dano efetivo e individualizar responsabilidades.

Em conclusão, o conjunto probatório preliminar revela não apenas um procedimento permeado por vícios e inobservâncias legais, mas indícios consistentes de atuação orquestrada, em potencial afronta à moralidade administrativa, à livre concorrência e à proteção do patrimônio

público municipal. A resposta institucional deve, portanto, ser firme, tecnicamente embasada e capaz de assegurar a responsabilização civil, administrativa e penal dos envolvidos.

9.1. Conclusão Final

As evidências coletadas demonstram, de forma inequívoca, a possível existência de um esquema coordenado de fraude que comprometeu a lisura do processo licitatório e resultou em significativo prejuízo ao erário público.

A magnitude das irregularidades e a gravidade das condutas identificadas exigem resposta institucional proporcional, com a adoção de todas as medidas legais cabíveis para responsabilização dos envolvidos e reparação do dano causado.

10. RECOMENDAÇÕES

10.1. Medidas Imediatas

Com base no artigo 58 da Constituição Federal e no artigo 27 da Lei Orgânica do Município, esta Comissão recomenda a adoção imediata das seguintes medidas:

10.1.1. Instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito

Recomenda-se a instauração imediata de Comissão Parlamentar de Inquérito para aprofundar as investigações com poderes de:

- a) Convocação de autoridades, servidores e representantes de diversas empresas envolvidas, inclusive, na fase externa das Licitações;
- b) Requisição de documentos e informações
- c) Realização de oitivas e depoimentos

- d) Quebra de sigilo bancário e fiscal, se necessário
- e) Requisição de perícias técnicas;

10.1.2. Suspensão de Novos Contratos

Recomenda-se a suspensão imediata de novos contratos com a empresa Scutari e Monroe Produções até a conclusão das apurações e eventual responsabilização.

10.2. Medidas Administrativas

10.2.1. Revisão do Contrato Vigente

Recomenda-se a revisão imediata do contrato vigente para:

- a) Adequação dos preços aos valores de mercado
- b) Renegociação das condições contratuais
- c) Redução do valor total do contrato

10.2.2. Suspensão de Pagamentos

Recomenda-se a suspensão dos pagamentos pendentes até a regularização da situação e eventual ressarcimento dos valores pagos a maior.

10.3.2. Ação de Ressarcimento

Recomenda-se o ajuizamento de ação de ressarcimento para recuperação dos valores pagos a maior, com correção monetária e juros.

10.4. Medidas Preventivas

10.4.1. Revisão dos Procedimentos

Recomenda-se a revisão completa dos procedimentos licitatórios do Município para:

- a) Implementação de controles mais rigorosos
- b) Segregação adequada de funções
- c) Capacitação dos servidores

10.4.2. Implementação de Sistema de Controle Interno

Recomenda-se o fortalecimento do sistema de controle interno para prevenção de irregularidades futuras.

10.5. Transparência e Controle Social

10.5.1. Publicação Integral do Relatório

Recomenda-se a publicação integral deste relatório no site oficial da Câmara Municipal para conhecimento da população.

10.5.2. Acompanhamento das Medidas

Recomenda-se o acompanhamento sistemático da implementação das medidas recomendadas.

10.6. Considerações Finais

As recomendações apresentadas visam não apenas a responsabilização dos envolvidos nas irregularidades identificadas, mas também a implementação de medidas preventivas que impeçam a repetição de condutas similares.

A sociedade pouso-alegrense tem o direito de ver seus recursos públicos aplicados com transparência, eficiência e probidade. O Poder Legislativo Municipal, no exercício de sua função constitucional de controle externo, não pode se furtar ao dever de adotar todas as medidas

necessárias para garantir a correta aplicação dos recursos públicos e a preservação da moralidade administrativa.

A gravidade das possíveis irregularidades identificadas exige resposta institucional firme e proporcional, com a adoção de todas as medidas legais cabíveis para responsabilização dos envolvidos e reparação do dano causado ao erário público e à moralidade administrativa.

Pouso Alegre, 14 de agosto de 2025.

Vereador Fred Coutinho (Republicanos)
Relator da Comissão Especial de Estudos