

JUÍZO DE DIREITO VARA DA FAZENDA PÚBLICA E AUTARQUIAS DA COMARCA DE  
IPATINGA/MG

Inquérito Civil n.º: MPMG – 0313.23.001582-5

SEI n.º: 19.16.2452.0134144/2023-60

Conexão aos autos n.º: 5020065-22.2023.8.13.0313

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, por meio do Promotor de Justiça subscritor, no uso de suas atribuições legais na Curadoria de Defesa do Patrimônio Público de Ipatinga/MG, com fulcro nos arts. 127 e 129, III, da Constituição da República, e Lei n.º 8.429/92, com base nos autos do procedimento epigrafado e mediante fatos e fundamentos a seguir expostos, vem propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

em face de

**FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO – FIA**, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ n.º 44.315.919/0001-40, representada por **EDUARDO SAVARESE NETO**, CPF n.º 212.947.978-24, e com sede na Avenida Doutora Ruth Cardoso, n.º 7.21, térreo, Pinheiros, São Paulo/SP.

**GUSTAVO MORAIS NUNES**, Prefeito Municipal de Ipatinga/MG, brasileiro, nascido aos 03/02/1994, inscrito no CPF n.º 076.093.246-80, RG n.º 13524465, residente na Av. Gerasa, n.º 96, Canaã, Ipatinga/MG, com endereço profissional na Av. Carlos Chagas, n.º 789, Cidade Nobre, Ipatinga/MG, CEP n.º 35.162-359.

**RICARDO LUIZ CAMARGO**, brasileiro, nascido aos 12/05/1966, inscrito no CPF n.º 076.256.068-13, residente na Rua Mateus Grou, n.º 340, apartamento n.º 162, Bairro Pinheiros, São Paulo/SP, CEP n.º 05415-040.

**PAULO GEORGE LACERDA CONCEIÇÃO**, ex-Secretário de Obras, nascido aos 24/08/1968, inscrito no CPF n.º 57315191615, residente na rua Alfredina Amaral, n.º 276, Casa, belo Horizonte/MG, CEP n.º 30620220.

**REGINALDO DONIZETE SOARES**, Secretário de Municipal de Meio Ambiente, nascido aos 18/01/1980, inscrito no CPF n.º 044.326.356-65, com endereço profissional à Av. Carlos Chagas, n.º 789, Cidade Nobre, Ipatinga/MG, CEP n.º 35.162-359.

## I. OBJETO

A presente **demanda** tem como base a documentação acostada aos autos do incluso Inquérito Civil, instaurado em decorrência dos elementos coligidos no Procedimento Administrativo n.º 0313.22.000938-2. Tal expediente já resultou no ajuizamento na ACP n.º 5020065-22.2023.8.13.0313, que, em suma, tem os seguintes **pedidos**:

(...)

d) Sejam ao final julgados **PROCEDENTES** todos os objetos e pedidos da presente Ação Civil Pública para:

i) Reconhecer a **NULIDADE** dos **CONTRATOS N.º 102/2021** (Dispensa n.º 43/2021) e **N.º 74/2022** (Dispensa n.º 22/2022) e seus respectivos aditamentos.

ii) A **CONDENAÇÃO** da demandada **Fundação Instituto de Administração – FIA** ao **RESSARCIMENTO INTEGRAL** e atualizado dos valores recebidos em decorrência de ambos os contratos firmados, aí incluídos os pagamentos eventualmente realizados no curso da presente demanda.

(...).

Como se nota, a pretensão daqueles autos relaciona-se à **nulidade contratual e ressarcimento ao erário público**.

Ainda nos autos do Procedimento Administrativo mencionado, tendo em vista os fortes indícios – posteriormente confirmados - da prática de **atos ímprobos e da ocorrência de prejuízo ao erário**, foi determinada a instauração de Inquérito Civil, com o seguinte objeto:

“Inquérito Civil instaurado em decorrência dos elementos de informação constantes do Procedimento Administrativo n.º 0313.22.000938-2, **para apurar a prática de atos de improbidade administrativa** (frustração do caráter competitivo da licitação, possível enriquecimento ilícito de terceiros e prejuízo ao erário) cometidos na contratação da Fundação Instituto de Administração (FIA) pela Prefeitura de Ipatinga/MG” - **grifei**.

Esse, portanto, é o objeto da presente demanda.

## II. FATOS

A **Ação Civil Pública** está lastreada na documentação acostada aos autos do incluso **Inquérito Civil n.º 0313.23.001582-5**, que apura a prática de **improbidade administrativa** no bojo das Dispensas de Licitação n.º 043/2021 e n.º 022/2022, ambas realizadas pela Prefeitura Municipal de Ipatinga/MG. As **duas dispensas** resultaram na contratação da **Fundação Instituto de Administração – FIA** (CNPJ n.º 44.315.919/0001-40).

Foram entabulados os seguintes contratos:

i) Contrato n.º 102/2021 - Dispensa n.º 043/2021: realizado junto à Secretaria de Planejamento, e com dispensa fundamentada no art. 24, XIII<sup>1</sup>, da Lei n.º 8.666/93. O objeto engloba: a) **reforma administrativa**, b) **revisão e atualização do Plano Diretor**, e c) **reforma no Código Tributário do município**. O valor do contrato é de **R\$ 4.482.202,80** (quatro milhões, quatrocentos e oitenta e dois, duzentos e dois mil e oitenta centavos).

ii) Contrato n.º 74/2022 - Dispensa n.º 022/2022): realizado junto à Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, com dispensa amparada no inciso IV<sup>2</sup> do art. 24 da Lei de Licitações. Ainda segundo a representante, a última contratação teve o fundamento legal da dispensa **alterado** para o inciso XIII. O objeto é a “prestação de serviços técnicos especializados para o suporte ao planejamento estratégico e elaboração de Estudos Técnicos para a **estruturação do modelo de negócio de apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimento de água e esgoto do Município de Ipatinga**”. O valor do contrato é de **R\$ 3.931.930,00** (três milhões, novecentos e trinta e um, novecentos e trinta reais).

Consoante exposto nos autos da ACP n.º 5020065-22.2023.8.13.0313, foram **requisitadas** as cópias **integrais** das dispensas apontadas, com posterior remessa do feito à **Central de Apoio Técnico – CEAT**, solicitando ao seu coordenador a **análise técnica** dos dados requisitados, a fim de identificar se os dois procedimentos de dispensa de licitação que ocasionaram a contratação da FIA (Fundação Instituto de Administração) estão de acordo com a legislação pertinente, notadamente no que diz respeito a **j) valor de**

---

<sup>1</sup> XIII – “na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos”.

<sup>2</sup> IV – “nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos”.

mercado, ii) razoabilidade frente ao corpo de servidores da Prefeitura de Ipatinga/MG e sua aptidão para o serviço a ser prestado, e iii) regularidade formal da contratação.

Nesse ínterim, aportou nesta Curadoria a **representação** acostada ao apenso n.º 1, cujo objeto é idêntico. O representante aduz que existem **3** (três) “reformas” em curso, todas a cargo da FIA, contratada por **dispensa** ao valor global de R\$ 4.482.202,80 (quatro milhões, quatrocentos e oitenta e dois, duzentos e dois reais e oitenta centavos). Ainda, que o prazo para conclusão de todos os trabalhos seria de 1 (um) ano. Não obstante, passados **15** (quinze) **meses** (contados à época da representação), nenhuma havia sido concluída. Registrou-se, também, que **antes** da contratação da FIA, o Poder Público, ainda na gestão anterior, havia publicado aviso de licitação, na **modalidade concorrência** (n.º 20/2020 – SEPLAN), justamente para **revisão do Plano Diretor e para elaboração conjunta do Plano de Mobilidade Urbana de Ipatinga/MG<sup>3</sup>**, ao valor de R\$ 2.644.197,00 (dois milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, cento e noventa e sete reais).

De fato, como se observa do Diário Oficial Eletrônico do dia **14 de outubro de 2020**, houve a publicação do **aviso de licitação**:



PODER EXECUTIVO

**Diário Oficial Eletrônico**

**Ipatinga, 14 de Outubro de 2020 – Diário Oficial Eletrônico – ANO IX | Nº 2.404 – Lei Municipal 2.706 de 26/05/2010**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA - AVISO DE LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 170/2020 – SMA. LICITAÇÃO COMPRASNET Nº. 096/2020.** ABERTURA: 27/10/2020 às 9h. LICITAÇÃO EXCLUSIVA ME/EPP E EQUIPARADAS. Objeto: Aquisição de 12 (doze) equipamentos de scanner duplex de médio porte, conforme especificações constantes no Termo de Referência. Edital disponível no site: [www.ipatinga.mg.gov.br/licitacoes](http://www.ipatinga.mg.gov.br/licitacoes) e [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br). Informações complementares na Seção de Compras e Licitações, pelo tel. (31) 3829.8239, de 08 às 18h. Bruna Rocha Souza de Oliveira, Secretária Municipal de Administração. Em: 14/10/2020.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA - AVISO DE PUBLICAÇÃO DE LICITAÇÃO - CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº. 020/2020 - SEPLAN - Tipo Técnica e Preço - Abertura: 30/11/2020 às 9h - Protocolo até às 8h do mesmo dia. OBJETO:** contratação de serviços técnicos especializados de assessoria em políticas públicas e gestão municipal, para apoiar a Prefeitura de Ipatinga no desenvolvimento de um processo público de revisão do Plano Diretor e de elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, em atendimento às legislações em vigor, com ampla participação da população e dos setores organizados da sociedade, conforme especificações técnicas e demais normas integrantes do Edital e seus Anexos. Edital disponível no site da PML: [www.ipatinga.mg.gov.br/licitacoes](http://www.ipatinga.mg.gov.br/licitacoes). Demais informações: Seção de Compras e Licitações (31) 3829-8240, 7h às 19 h, Av. Maria Jorge Selim de Sales, 100, Centro, CEP: 35.160-011, Ipatinga/MG. Ricardo Luiz de Figueiredo Coelho, Secretário M. de Planejamento, 14/10/2020.

EXPEDIENTE  
ÓRGÃO OFICIAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA – MINAS GERAIS  
ÓRGÃO GESTOR:  
Secretaria Municipal de Governo  
Secretaria Geral



Assinado de forma digital  
por MUNICIPIO DE  
IPATINGA:19876424000142  
Dados: 2020.10.14 17:59:57  
-03'00'

<sup>3</sup> A elaboração conjunta, aliás, se justificava pela necessidade de ser o Plano de Mobilidade Urbana **integrado e compatível** com o Plano Diretor (art. 24, §1º-A, da Lei n.º 12.587/12).

Em pesquisas realizadas no Portal da Transparência, nota-se que 8 (oito) foram os participantes interessados na concorrência:



## PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA

CNPJ 19.876.424 / 0001-42  
Avenida Maria Jorge Selim de Sales, 100 - Centro - Telefone (31) 3829.8000  
CEP: 35160-011 - IPATINGA - MINAS GERAIS

### ATA DE REUNIÃO DE ABERTURA DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 020/2020 – SEPLAN PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 008.076.2020/08943

Às nove horas do dia trinta de novembro de dois mil e vinte, na Sala de Licitações da Seção de Compras e Licitações, reuniu-se a Comissão Permanente de Licitação subscrita, nomeada pela Portaria nº. 1759/2020, bem como parte da Comissão Especial de Licitações, nomeados pela Portaria nº. 2640/2020, para conduzirem a sessão pública referente à **CONCORRÊNCIA N.º 020/2020 – SEPLAN**, do tipo técnica e preço, em regime de empreitada por preço global, para contratação de serviços técnicos especializados de assessoria em políticas públicas e gestão municipal, para apoiar a Prefeitura de Ipatinga no desenvolvimento de um processo público de revisão do Plano Diretor e de elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, em atendimento às legislações em vigor, com ampla participação da população e dos setores organizados da sociedade, conforme especificações técnicas e demais normas integrantes do Edital e seus Anexos. Os demais servidores que compõem a Comissão Especial de Licitação não participaram da presente sessão para evitar aglomeração, em virtude da pandemia do COVID-19. Verificou-se que as empresas CONSÓRCIO GPO – JWURBANA – COMAP; CONSÓRCIO CIDADE VIVA ENGENHEIROS E ARQUITETOS ASSOCIADOS LTDA E CADAVEL ARQUITETURA E URBANISMO LTDA EPP; CONSÓRCIO PLANURB; CONSÓRCIO PÓLIS-OFFICINA; CONSÓRCIO IBAM – SINERGIA – FACTUAL; URBTEC TM – ENGENHARIA, PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA – EPP; CONSÓRCIO CONCREMAT/CERTARE/TESE E CONSÓRCIO ETHOS IMTRAFF protocolaram os invólucros n.º 01 – HABILITAÇÃO, n.º 02 - PROPOSTA TÉCNICA e n.º 03 – PROPOSTA DE PREÇOS tempestivamente. As empresas CONSÓRCIO PLANURB, CONSÓRCIO ETHOS IMTRAFF, CONSÓRCIO PÓLIS-OFFICINA E CONSÓRCIO GPO – JWURBANA – COMAP; enviaram representantes, sendo devidamente credenciados, atendendo ao item 12.4 do edital. Registra-se que o representante da CONSÓRCIO GPO – JWURBANA – COMAP ausentou-se da sessão antes da lavratura da ata. Encerrado o credenciamento às nove horas e cinquenta minutos, os invólucros foram vistados pelos representantes das empresas, conferidos os lacres e os horários de protocolo. Na continuidade do certame, abriram-se os envelopes de n.º. 01 - Documentos de Habilitação, sendo todos os documentos analisados e conferidos pelos presentes. Registra-se que cada representante assinou um bloco de documentos a fim de dar celeridade a sessão. Acerca da apresentação de questionamentos sobre os documentos de habilitação, os representantes manifestaram que não possuem no momento. A Comissão Permanente de Licitação, amparando-se no item 12.13 do ato convocatório, que dispõe: *“A Comissão Permanente de Licitação poderá suspender a reunião, a fim de que a Comissão Especial de Licitação/Análise Técnica, tenha melhores condições de analisar os documentos apresentados, marcando, na oportunidade, nova data e/ou horário em que voltará a se reunir com os interessados, quando apresentará o resultado da questão em exame, podendo inclusive, remeter os autos com as documentações pertinentes a licitação à órgãos técnicos deste Município a fim de emitam pareceres à subsidiar sua decisão”*, decidiu pela suspensão da sessão e remessa dos autos com os documentos que compõem a Habilitação, em especial a Qualificação Técnica à Comissão Especial de Licitação para análise e emissão de

Em seguida, **sem motivação aparente** (que não a própria contratação da demandada FIA para os objetos), houve publicação de intenção de **revogação da licitação** (fevereiro de 2021), por opção do Chefe do Executivo, demandado, e em determinação do Secretário Municipal de Planejamento, também demandado:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA**

CNPJ 19.876.424 / 0001-42  
Avenida Maria Jorge Selim de Sales, 100 - Centro - Telefone (0XX)31.3829.8000  
35160-011 - IPATINGA - MINAS GERAIS

**OFÍCIO Nº:** 017/2021

**SERVIÇO:** Departamento de Suprimentos/Seção de Compras e Licitações

**ASSUNTO:** Faz Comunicar a intenção de Revogação  
**CONCORRÊNCIA Nº 020/2021 - SEPLAN**

Ipatinga, 01 de fevereiro de 2021.

Prezados Licitantes,

O Secretário Municipal de Planejamento, no uso de suas atribuições legais e em consonância ao disposto no art. 49 da Lei Federal 8.666/93, motivou a **REVOGAÇÃO** da licitação em epígrafe, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados de assessoria em políticas públicas e gestão municipal, para apoiar a Prefeitura de Ipatinga no desenvolvimento de um processo público de revisão do Plano Diretor e de elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, em atendimento às legislações em vigor, com ampla participação da população e dos setores organizados da sociedade, conforme especificações técnicas e demais normas integrantes do Edital e seus Anexos.

Com acato no Interesse Público devidamente elencado nos autos do Processo Administrativo 008.076.2020/08943, ficam desde já, intimados da decisão ora contextualizada.

Sem mais e à disposição para eventuais esclarecimentos.

Fernanda Aparecida Martins Rodrigues

Lucas Souza Alves

Mariana Carvalhaes Marciano  
Comissão Permanente de Licitações

O **aviso** de revogação foi publicado em seguida:

---

**PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA - AVISO DE REVOGAÇÃO DE LICITAÇÃO - CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº. 020/2020 - SEPLAN.** Com fulcro no artigo 49 da Lei Federal nº. 8.666/1990, o Secretário Municipal de Planejamento, no uso de suas atribuições legais, **DETERMINA A REVOGAÇÃO** do Processo Licitatório supracitado, do tipo técnica e preço, em regime de empreitada por preço global, para contratação de serviços técnicos especializados de assessoria em políticas públicas e gestão municipal, para apoiar a Prefeitura de Ipatinga no desenvolvimento de um processo público de revisão do Plano Diretor e de elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, em atendimento às legislações em vigor, com ampla participação da população e dos setores organizados da sociedade, conforme especificações técnicas e demais normas integrantes do Edital e seus Anexos. Demais informações na Seção de Compras e Licitações (31) 3829-8202, 07h às 18h, Av. Maria Jorge Selim de Sales, 100, Centro, CEP: 35.160-011, Ipatinga/MG. Sidnei Bispo, Secretário Municipal de Planejamento, 10/02/2021.

Como se nota, a **opção inicial pela concorrência**, ainda na gestão anterior, e o **considerável** número de interessados (oito ao total) já demonstrava que **não** havia espaço para adoção de uma **inexigibilidade de licitação**, o que, como se exporá, **levou a Prefeitura de Ipatinga/MG**, pelos demandados, após a revogação, **a utilizar, de forma absolutamente inidônea e dolosamente fraudulenta, a dispensa de licitação** (e de forma ainda mais irregular, a hipótese do **inciso XIII**).

Prosseguindo, no caso da **reforma administrativa**, o representante ainda indicou que houve **rescisão** de contrato antes firmado com a Fundação João Pinheiro (FJP) ao valor de **R\$ 186.000,00** (cento e oitenta e seis mil reais), seguida de contratação também da FIA, supostamente com objeto similar, **mas ao valor de R\$ 1.721.452,80** (um milhão, setecentos e vinte um mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), **significativamente superior, portanto**.

Finalmente, no que tange à **reforma tributária**, afirmou que há uma aparente **desproporção** do valor cobrado – **R\$ 850.350,00** (oitocentos e cinquenta mil, trezentos e cinquenta reais) – considerando que o serviço será prestado em **apenas 3 (três) meses**.

Posteriormente, aportou nesta Curadoria outra representação, **também** acerca das irregularidades na contratação da FIA. Não houve, contudo, acréscimo de qualquer informação relevante ainda não mencionada nos autos.

Em **despacho** de fls. 117/118, foi determinada a **requisição**, junto à Prefeitura de Ipatinga/MG, das seguintes informações:

- a) Qual o item do estatuto da FIA foi utilizado como suporte para dispensa correlata a **cada um dos objetos<sup>4</sup>** dos contratos (em se tratando de dispensa fundada no art. 24, XIII, da Lei de Licitações, o objeto contratado, sabe-se, deve guardar **correlação direta com as finalidades institucionais**). Em outros termos: quais itens do estatuto da FIA são afetos à atuação na área urbanística, tributária e assim sucessivamente.
- b) Quais trabalhos da FIA foram avaliados nos **específicos campos** (de **cada um** dos contratos e seus objetos) **para análise da inquestionável reputação ético-profissional**.
- c) Se houve pesquisa acerca da existência ou não de instituição com **semelhante** ou **igual capacitação e reputação da FIA**.

---

<sup>4</sup> No caso da Dispensa n.º **043/2021**, realizada junto à Secretaria de Planejamento, os seguintes objetos: **a)** reforma administrativa, **b)** revisão e atualização do Plano Diretor, e **c)** reforma no Código Tributário do município. No caso da Dispensa n.º **022/2022**, junto à Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, o objeto de “prestação de serviços técnicos especializados para o suporte ao planejamento estratégico e elaboração de Estudos Técnicos para a estruturação do modelo de negócio de apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimento de água e esgoto do Município de Ipatinga”.

Existindo, justificar adequadamente o motivo da preferência pela FIA. Não existindo, justificar, os motivos pelos quais o Poder Executivo considera que os participantes da Concorrência Pública n.º 020/2020, cancelada, **não estão inseridos como instituição de igual ou semelhante capacitação.**

Até a presente data, a Prefeitura de Ipatinga/MG, ainda que cientificada das irregularidades, **buscando dificultar a apuração dos fatos, não respondeu** à contento a requisição, limitando-se a postular o arquivamento do procedimento na forma do art. 4º, I, da Resolução n.º 174/17 do CNMP<sup>5</sup>.

No mesmo despacho, determinou-se a requisição, junto à FIA, de informação detalhada acerca da estrutura própria a ser utilizada na execução de cada um dos contratos e seus objetos<sup>6</sup> (inclusive com comprovação documental de vínculos de pessoal a ser utilizado na execução com a instituição e respectiva data de contratação). Foram encaminhados os documentos anexados ao expediente.

Pois bem.

Compulsando o feito, verifica-se que existem robustos elementos que permitem concluir, como já afirmado nos autos da ACP n.º 5020065-22.2023.8.13.0313, que ambos os contratos foram fruto de procedimentos direcionados para demandada FIA, e de indevida adoção da modalidade de dispensa prevista no art. 24, XIII, da então vigente Lei n.º 8.666/93.

Ocorre que, para além da nulidade dos contratos (providência já perquirida em juízo), os contratos fraudulentos ocasionaram o enriquecimento ilícito de particulares e prejuízo efetivo ao erário (já que identificado substancial sobrepço nos contratos pela perícia contábil da CEAT), com a flagrante prática de atos de improbidade administrativa.

Vejamos a análise da documentação acostada aos autos e sua cronologia:

#### A) ANÁLISE DO PROCEDIMENTO – DISPENSA N.º 43/2021

i) No dia **8 de outubro de 2021** foi protocolado requerimento de compra oriundo da Secretaria de Planejamento, pág. 168 (**não assinado** – matrícula do servidor responsável n.º M127101 – em consulta ao Portal da Transparência de Ipatinga/MG, verifica-se

---

<sup>5</sup> Com o pitoresco argumento de que a matéria foi objeto de ação judicial, a Prefeitura de Ipatinga/MG afirmou que **não mais responderia questionamento relativos à FIA** e seus **contratos**. Trata-se de postura adotada em má-fé, aliada a um desprezo pelo zelo com a coisa pública, uma vez que o IC n.º 0313.23.001582-5 não se resume e não se confunde com o tema tratado nos autos n.º 5020065-22.2023.8.13.0313.

<sup>6</sup> Idem.

que se trata de “Lorena Sampaio Almeida”, lotada na Secretaria Municipal de Administração).

ii) O **Termo de Autorização de Abertura** foi subscrito pelo demandado **Paulo George Lacerda Conceição**, na qualidade de então Secretário Municipal de Planejamento, pág. 170/177.

iii) O sobredito termo aponta como “objeto” a contratação de serviços técnicos e especializados “direcionados ao desenvolvimento institucional e a modernização organizacional e de gestão do Município de Ipatinga”, com a execução: a) da reforma administrativa, b) revisão e atualização do Plano Diretor do Município, e c) reforma do Código Tributário do Município.

Nota-se que a **própria descrição do termo** indicava que o **substrato** do contrato era, em verdade, pensado para a hipótese de **inexigibilidade** de licitação do art. 25, II<sup>7</sup>, da Lei de Licitações (então vigente) c/c art. 13 da mesma lei (contratação de “serviços técnicos e especializados”).

Ocorre que, consoante já ressaltado, **idêntico objeto** (em relação à revisão do Plano Diretor) já havia sido lançado na gestão anterior com a opção pela **modalidade concorrência**, sendo que  **muitos** foram os licitantes interessados (oito ao total), o que demonstrava que **não** havia espaço para **inexigibilidade** de licitação.

Isso levou a uma modulação na **parte final** do objeto contratado, para inserir, de forma **genérica**, que ele também seria direcionado ao “**desenvolvimento institucional**” – uma espécie de “deixa” para utilização **indevida** da modalidade **dispensa** do art. 24, XIII, da Lei de Licitações:

#### TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE ABERTURA – DISPENSA



Na qualidade de ordenador de despesas da **Secretaria Municipal de Planejamento**, autorizo a Seção de Compras e Licitações da Secretaria Municipal de Administração proceder com a abertura de Processo Administrativo de Dispensa de Licitação.

O Processo Administrativo deverá ser conduzido pela Seção de Compras e Licitações, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

**Objeto:** Contratação de serviços técnicos e especializados direcionados ao desenvolvimento institucional e a modernização organizacional e de gestão do Município de Ipatinga, com a execução da: I.Reforma Administrativa; II. Revisão e atualização do plano diretor do município; e III. Reforma do código tributário do município.

A propósito, como se exporá, demonstrando a modulação das hipóteses excepcionais de ausência de licitação **tão somente para contratar a FIA** – já “predestinada” aos dois contratos – está a utilização inicial pela dispensa do inciso IV do art. 24 (emergência ou de calamidade pública) na Dispensa n.º 22/2022, posteriormente alterada para a do inciso XIII, **também para permitir a contratação da demandada FIA:**



PREFEITURA DE  
**IPATINGA**

PODER EXECUTIVO

**Diário Oficial Eletrônico**

Ipatinga, 27 de Maio de 2022 – Diário Oficial Eletrônico – ANO XI | Nº 2.926 – Lei Municipal 2.706 de 26/05/2010

**MUNICÍPIO DE IPATINGA DE IPATINGA. TERMO DE DESIGNAÇÃO DE FISCAL DE CONTRATO – DISPENSA N.º 022/2022 – SESUMA.** A Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, no uso de suas atribuições e nos termos da legislação vigente, RESOLVE designar conforme artigo 67 da Lei Federal n.º 8.666/93, os servidores Miguel Martins de Oliveira, matrícula 132463-3, e Julimar Rodrigues Ferreira, matrícula 134246-7, para acompanharem e fiscalizarem a execução do contrato que tem por objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o suporte ao planejamento estratégico e elaboração de Estudos Técnicos para a estruturação do modelo de negócio e apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimentos de água e esgotamento do Município de Ipatinga, visando a melhoria dos serviços prestados e ampliação necessária para a universalização da cobertura destes serviços para o município de Ipatinga, conforme determinação da Lei Federal n.º 14.026, de 15 de julho de 2020 e especificação detalhada no Termo de Referência. Reginaldo Donizete Soares, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente. Em 27/05/2022.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA – AVISO DE RATIFICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO – DISPENSA N.º 022/2022 – SESUMA – P.A. 008.076.2022/08953.** Cumprindo o disposto no art. 26 e fundamentado no art. 24, inciso IV da Lei Federal n.º 8.666/93, o Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente **RATIFICA** e **HOMOLOGA** os procedimentos do referido processo em favor da empresa FUNDAÇÃO INSTITUTO ADMINISTRAÇÃO - FIA, referente a prestação de serviços técnicos especializados para o suporte ao planejamento estratégico e elaboração de Estudos Técnicos para a estruturação do modelo de negócio e apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimentos de água e esgotamento do Município de Ipatinga, visando a melhoria dos serviços prestados e ampliação necessária para a universalização da cobertura destes serviços para o município de Ipatinga, conforme determinação da Lei Federal n.º 14.026, de 15 de julho de 2020 e especificação detalhada no Termo de Referência, no valor global de R\$ 3.931.930,00. Reginaldo Donizete Soares, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente. Em 27/05/2022.

Ademais, o objeto lançado retirou, em relação ao anterior, a importante e necessária elaboração conjunta do Plano de Mobilidade Urbana (art. 24, §1º-A, da Lei n.º 12.587/12) e, **sem motivo aparente**, reuniu com outras **duas reformas**: a **administrativa** e **tributária** (não houve sequer economicidade apresentada).

Continuando:

iv) A **justificativa**, trazida em três pequenos parágrafos, foi, em síntese, a de que é necessário **modernizar** as estruturas e a gestão municipal.

v) Na análise dos **requisitos** de dispensa (art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93), o Secretário Municipal de Planejamento aduz que as atividades “apresentam um **escopo que não faz parte das atividades rotineiras dos servidores do Município**” e que, **por isso**, “o modelo mais adequado é a dispensa de licitação, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei Federal n.º 8.666/93”. Ademais, consignou: “É importante frisar que as atividades da Fundação

<sup>7</sup> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...) II - para a **contratação de serviços técnicos** enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

Instituto de Administração – FIA USP e o objeto do contrato **são bem definidos**, e nesse sentido, possuindo as finalidades de que trata o inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 como seus objetivos sociais, a FIA USP **pode ser contratada por dispensa de licitação sempre que serviços não corriqueiros sejam demandados pela Administração**”.

Ora, da **justificativa** e da **análise dos requisitos**, como se minudenciará, **não se extrai o preenchimento dos requisitos dos arts. 26, parágrafo único, e 24, XIII, da Lei de Licitação.**

Seguindo:

v) Em sua análise da **reputação ético-profissional** da FIA, o então Secretário aponta que “deve ser verificada, primeiramente, pelo nome e imagem da instituição” e, ato contínuo, pela “sua capacidade de executar o objeto contratado”.

No ponto, registra-se que boa parte da análise da instituição FIA é uma **cópia** das indicações de reputação que estão **na própria proposta da empresa apresentada em pág. 218/237**. Não houve **efetiva aferição da capacidade técnica** – e inclusive com **corpo técnico próprio** – de executar **cada um dos** (tão díspares) **objetos**. Vale frisar, no ponto, que cabia ao Executivo, como contratante, examinar a capacidade técnica da instituição, de modo a **garantir** que a execução do contrato **não seria terceirizada**, posto que **vedado tal proceder**.

De se destacar, inclusive, como bem ressaltado na perícia técnico-contábil da CEAT acostada aos autos (págs. 1.641/1.677), que a demandada FIA e as demais instituições utilizadas para cotação de preços (que, como se exporá, foi realizada apenas “proforma”) **não possuem** trabalhos significativos nos objetos contratuais dentro do Estado de Minas Gerais.

Vejamos:

“Considerando a 1ª metodologia aplicada, haja visa que, a empresa Fundação Instituto de Administração - **FIA** - CNPJ: 44.315.919/0001-40, está localizada na Av. Dra. Ruth Cardoso, nº 7221, Bairro Pinheiros, em São Paulo/SP, de acordo com as pesquisas realizada entre os exercícios de 2020 a 2023, **não foram localizadas, grande número de contratações, que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais**. Na tabela a seguir, demonstram os dados obtidos através do relatório em anexo, extraído do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, a contratação da referida empresa com a Prefeitura Municipal de Ituiutaba, com certa de 102.000 habitantes (Ipatinga cerca de 227.000), através do Processo/Contrato de número 20.478/2021, registrado no dia 05/01/2022, cujo objeto foi a

prestação de serviços de consultoria em matéria de Reforma Administrativa Municipal para o Poder Executivo Municipal, cujo valor da contratação girou em torno de R\$ 450.000,00. (quatrocentos e cinquenta mil reais).

Considerando as informações extraídas, **não foram localizados** no SICOM, registros de contratações entre outros entes municipais em Minas Gerais, entre os exercícios de 2020 a 2023, com a empresa Fundação Pesquisa e Desenvolvimento Administração e Contabilidade e Economia – **FUNDACE** – CNPJ: 00.934.542/0001-31, **que pudessem servir de base para análises de preços fornecidos nas propostas, neste período, e, dentro do Estado de Minas Gerais.**

Considerando as informações extraídas no SICOM, referentes aos registros de contratações entre outros entes municipais em Minas Gerais, com a empresa Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – **FIPE** – CNPJ: 43.942.358/0001-46, de acordo com as pesquisas realizadas entre os exercícios de 2020 a 2023, **não foram localizadas contratações, com o mesmo objeto contratado pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais, conforme relatório anexo.**

Muito embora a formação dos preços dos serviços de assessoria e consultoria leve em conta aspectos subjetivos, conforme já exposto, realizamos pesquisa no banco de dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos termos da Circular n.º 005/2017, e, com a finalidade de auxiliar V. Exa. na formação da opinião acerca dos preços contratados pela Prefeitura Municipal de Ipatinga junto a Fundação Instituto de Administração - FIA - CNPJ: 44.315.919/0001-40. Conforme mencionado anteriormente neste parecer, a empresa Fundação Instituto de Administração - **FIA** - CNPJ: 44.315.919/0001-40, está localizada na Av. Dra. Ruth Cardoso, nº 7221, Bairro Pinheiros, em São Paulo/SP, de acordo com as pesquisas realizada entre os exercícios de 2020 a 2023, **não foram localizadas, grande número de contratações, que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais.**

Posteriormente, ainda na Dispensa n.º 43/2021:

vi) Acerca da **compatibilidade de preços** com os valores de mercado, aduz que foram **comparadas** propostas de **duas outras fundações de “reputação similar” para o mesmo objeto: a)** Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia – **FUNDACE** (orçamento de R\$ 5.772.000,00 – cinco milhões, setecentos e setenta e dois mil reais), **e b)** Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – **FIPE** (orçamento de R\$ 5.252.880,00 – cinco milhões, duzentos e

cinquenta e dois mil, oitocentos e oitenta reais). Nas págs. 218/245, **propostas comerciais**.

Acerca das **propostas comerciais lançadas**, verifica-se que foram oriundas da demandada **FIA** – Fundação Instituto de Administração, da **FUNDACE** – Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia, e da **FIPE** – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Vejamos.

A proposta da **FIA** (págs. 225/243) foi subscrita por **Ricardo Luiz Camargo**, CPF n.º 076.256.068-13 (na condição de “Superintendente de Estudos, Consultoria e Cursos in Company”), em **10 de setembro de 2021**, cerca de **um mês antes da própria abertura do procedimento** (outubro de 2021).

Como se exporá, o demandado Ricardo Luiz Camargo, que aqui representa a FIA, **assina** na Dispensa n.º 22/2022 a proposta da **FESPSP** (instituição que naquele procedimento “**disputa**” o contrato justamente com a FIA) – págs. 740/753 (nota-se que a redação da proposta é bastante similar à da FIA). De já há **nítido conflito de interesses**, que, inclusive, **desqualifica a idoneidade** do preço levantado:

Proposta da <b>FIA</b> na Dispensa n.º 43/2021, subscrita por <b>Ricardo Luiz Camargo</b>	Proposta da <b>FESPSP</b> na Dispensa n.º 22/2022, subscrita por <b>Ricardo Luiz Camargo</b>																		
 <p>Com base na demanda de profissionais de quadros altamente especializados e de equipes de consultores que serão alocadas para a realização dos serviços propostos, o investimento total será no valor de R\$ 4.482.202,00 (quatro milhões e quatrocentos e oitenta e dois mil e duzentos e dois reais), divididos por módulos com orçamentos distintos. Neste valor, estão incluídas todas as despesas com remuneração dos consultores, encargos sociais, e custos para a realização das atividades detalhadas. O descritivo resumido é apresentado a seguir:</p> <table border="1" data-bbox="247 1444 710 1691"> <thead> <tr> <th colspan="3">PREFEITURA IPATINGA - INVESTIMENTOS DOS MÓDULOS</th> </tr> <tr> <th>MÓDULO</th> <th>DURAÇÃO (meses)</th> <th>VALOR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Reforma e Modernização Administrativa</td> <td>12</td> <td>R\$ 1.721.452,80</td> </tr> <tr> <td>III. Revisão e atualização do plano diretor do município</td> <td>12</td> <td>R\$ 1.910.400,00</td> </tr> <tr> <td>V. Reforma do código tributário do município</td> <td>3</td> <td>R\$ 850.350,00</td> </tr> <tr> <td><b>TOTAL</b></td> <td><b>12</b></td> <td><b>R\$ 4.482.202,80</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>São Paulo, 10 de setembro de 2021</p> <p> Assinado de forma digital por RICARDO LUIZ CAMARGO/07625606813</p> <p>Ricardo Luiz Camargo Superintendente de Estudos, Consultoria e Cursos in Company</p>	PREFEITURA IPATINGA - INVESTIMENTOS DOS MÓDULOS			MÓDULO	DURAÇÃO (meses)	VALOR	I. Reforma e Modernização Administrativa	12	R\$ 1.721.452,80	III. Revisão e atualização do plano diretor do município	12	R\$ 1.910.400,00	V. Reforma do código tributário do município	3	R\$ 850.350,00	<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>R\$ 4.482.202,80</b>	 <p>14 páginas - Datas e horários baseados em Brasília, Brasil Sincronizado com o NTP.br e Observatório Nacional (ON) Certificado de assinaturas gerado em 26 de abril de 2022, 17:51:54</p> <p>Proposta FESPSP 046 2022 1 pdf Código do documento 55a09932-c44f-4930-9d3b-2676e37c5aba</p> <p>Assinaturas Ricardo Luiz Camargo ricardocamargo@fespsp.org.br Assinou</p> <p>Eventos do documento</p> <p>26 Apr 2022, 17:49:19 Documento 55a09932-c44f-4930-9d3b-2676e37c5aba criado por JACIARA MARIA DE JESUS OLIVEIRA (1e113f3d-3c3d-4760-90de-0cc5f309ac45). Email: JOLIVEIRA@FESPSP.ORG.BR. - DATE_ATOM: 2022-04-26T17:49:19-03:00</p> <p>26 Apr 2022, 17:49:44 Assinaturas Iniciadas por JACIARA MARIA DE JESUS OLIVEIRA (1e113f3d-3c3d-4760-90de-0cc5f309ac45). Email: JOLIVEIRA@FESPSP.ORG.BR. - DATE_ATOM: 2022-04-26T17:49:44-03:00</p> <p>26 Apr 2022, 17:51:54 RICARDO LUIZ CAMARGO Assinou - Email: ricardocamargo@fespsp.org.br - IP: 189.79.134.195 (189-79-134-195.dsl.teleesp.net.br porta: 11050) - Geolocalização: -23.5629656 -46.6846331 - Documento de identificação informado: 076.256.068-13 - DATE_ATOM: 2022-04-26T17:51:54-03:00</p> <p>Hash do documento original SHA256: 2f9e88ba539c17e9e9028046cc9c9af773c0d981890948319bb6d696 (SHA512) b99970c4f311897881d6e3ad4645889e60548518bb3b978562782d8e8f9946d525c136cde8f535514d56c92e302235f75a71a78e0944a9a9b02339</p> <p>Esse log pertence única e exclusivamente aos documentos de HASH acima</p> <p>Este documento está assinado e certificado pela D4Sign</p>
PREFEITURA IPATINGA - INVESTIMENTOS DOS MÓDULOS																			
MÓDULO	DURAÇÃO (meses)	VALOR																	
I. Reforma e Modernização Administrativa	12	R\$ 1.721.452,80																	
III. Revisão e atualização do plano diretor do município	12	R\$ 1.910.400,00																	
V. Reforma do código tributário do município	3	R\$ 850.350,00																	
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>R\$ 4.482.202,80</b>																	

Lado outro, foi observada a proposta da FUNDACE (págs. 244/247), um documento de poucas páginas, apócrifo<sup>8</sup> (procedência incerta), negligente (a ponto de possuir o número de ofício errado - "2309215"), enviado em 23 de setembro de 2020. Segundo consta, a proposta é resposta ao Ofício n.º 030/2021 da SEPLAN, de 13 de setembro de 2021. Note-se: a proposta comercial tem data anterior ao ofício supostamente enviado pela SEPLAN.

Observa-se, ainda, que a proposta da FUNDACE na Dispensa n.º 43/2021 tem formatação substancialmente distinta daquela usada pela própria FUNDACE na Dispensa n.º 22/2022 (pág. 760/763). Vejamos:

Proposta da FUNDACE na Dispensa n.º 43/2021	Proposta da FUNDACE na Dispensa n.º 22/2022																		
 <p>Ofício 2309215</p> <p>Ribeirão Preto, 23 de setembro de 2020</p> <p>Ilmo Sr. Paulo George Lacerda da Conceição M.D Secretário Municipal de Planejamento Município de Ipatinga - MG.</p> <p>Prezados Senhores,</p> <p>A FUNDACÃO PARA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA - FUNDACE, instituída em 02 de agosto de 1995, na forma da Escritura registrada no 4º Cartório de Notas de Ribeirão Preto, no Livro n.º 997, Página 167, inscrita no CNPJ(MF) sob o n.º 00.934.542/0001-31, com sede na cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, na Rua Bernardino de Campos, 1001 - sala 401, Bairro Higienópolis, CEP: 14015-130, apresenta a proposta comercial conforme ofício 030/2021 - SEPLAN de 13 de setembro de 2021 nas Tabelas 1 e 2 abaixo:</p> <p>Tabela 1 - Orçamento e Prazo por Módulo</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>MÓDULOS</th> <th>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES</th> <th>ORÇAMENTO (R\$)</th> <th>PRAZO DE EXECUÇÃO (meses)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">INICIAL</td> <td>1.1. Definição das metodologias de trabalho</td> <td rowspan="4">R\$ 242.400,00</td> <td rowspan="4">1</td> </tr> <tr> <td>1.2. Definição do quadro de atividades a serem realizadas e produtos a serem entregues pela Consultoria</td> </tr> <tr> <td>1.3. Definição do cronograma de trabalho</td> </tr> <tr> <td>1.4. Definição dos custos previstos</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA</td> <td>2.1. Análise do direcionamento estratégico da Prefeitura Municipal de Ipatinga;</td> <td rowspan="4">R\$ 2.340.000,00</td> <td rowspan="4">12</td> </tr> <tr> <td>2.2. Levantamento e análise da legislação municipal e outras normas e legislações pertinentes ao processo de reforma organizacional da Prefeitura Municipal de Ipatinga;</td> </tr> <tr> <td>2.3. Levantamento e análise da atual macrorede de produção institucional da Prefeitura Municipal;</td> </tr> <tr> <td>2.4. Levantamento e análise da estrutura organizacional vigente.</td> </tr> </tbody> </table>	MÓDULOS	DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	ORÇAMENTO (R\$)	PRAZO DE EXECUÇÃO (meses)	INICIAL	1.1. Definição das metodologias de trabalho	R\$ 242.400,00	1	1.2. Definição do quadro de atividades a serem realizadas e produtos a serem entregues pela Consultoria	1.3. Definição do cronograma de trabalho	1.4. Definição dos custos previstos	MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	2.1. Análise do direcionamento estratégico da Prefeitura Municipal de Ipatinga;	R\$ 2.340.000,00	12	2.2. Levantamento e análise da legislação municipal e outras normas e legislações pertinentes ao processo de reforma organizacional da Prefeitura Municipal de Ipatinga;	2.3. Levantamento e análise da atual macrorede de produção institucional da Prefeitura Municipal;	2.4. Levantamento e análise da estrutura organizacional vigente.	 <p>OF.FUND.28042022</p> <p>Ribeirão Preto, 28 de abril de 2022.</p> <p>Prezado Senhor Reginaldo Donizete Soares Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente</p> <p>Em resposta ao Termo de Referência com o seguinte objeto: <i>Contratação de serviços técnicos especializados para o suporte ao planejamento estratégico e elaboração de Estudos Técnicos para a estruturação do modelo de negócio e apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimentos de água e esgotamento do Município de Ipatinga, visando a melhoria dos serviços prestados e ampliação necessária para a universalização da cobertura destes serviços para o município de Ipatinga, conforme determinação da Lei 14.026/2020</i></p> <p>E de acordo com a solicitação de envio de orçamento com base no ANEXO enviado juntamente com o TR no dia 19 de abril.</p> <p>Enviamos abaixo o nosso orçamento no qual aceitamos as condições apresentadas assim como a realização de todas as atividades nele apresentadas assim como a entrega dos relatórios de acordo com os itens de cada Módulo.</p> <p>O orçamento apresentado contempla todos os gastos referente a entrega completa dos produtos compreendendo gastos com consultores, gastos indiretos como: deslocamento, hospedagem e diárias, assim como todos os impostos que possam acarretar dos serviços prestados.</p> <p>Dessa forma transcrevemos o nosso orçamento conforme tabela do Anexo apresentado, assim como horas/consultor:</p>
MÓDULOS	DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	ORÇAMENTO (R\$)	PRAZO DE EXECUÇÃO (meses)																
INICIAL	1.1. Definição das metodologias de trabalho	R\$ 242.400,00	1																
	1.2. Definição do quadro de atividades a serem realizadas e produtos a serem entregues pela Consultoria																		
	1.3. Definição do cronograma de trabalho																		
	1.4. Definição dos custos previstos																		
MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	2.1. Análise do direcionamento estratégico da Prefeitura Municipal de Ipatinga;	R\$ 2.340.000,00	12																
	2.2. Levantamento e análise da legislação municipal e outras normas e legislações pertinentes ao processo de reforma organizacional da Prefeitura Municipal de Ipatinga;																		
	2.3. Levantamento e análise da atual macrorede de produção institucional da Prefeitura Municipal;																		
	2.4. Levantamento e análise da estrutura organizacional vigente.																		

<sup>8</sup> Para coibir atos de fraudes e corrupção a Administração deve adotar diversas atividades específicas de controle, tais como a análise circunstanciada das propostas e das alterações contratuais e a **verificação das semelhanças entre propostas, assinaturas, emissão dos documentos, erros ortográficos e gramaticais entre as propostas**, a fim de evitar fraude ao processo licitatório (Acórdão TCU n.º 1.610/2013-Plenário).

A **formatação** supostamente utilizada pela **FUNDACE** na Dispensa n.º 43/2021, aliás, é **idêntica** à que a Prefeitura de Ipatinga/MG usa nos seus contratos (vide págs. 610/614 e 933/937):

Proposta da FUNDACE na Dispensa n.º 43/2021	Formatação do contrato pela Prefeitura de Ipatinga/MG												
 <p>Ofício 2309215</p> <p>Ribeirão Preto, 23 de setembro de 2020</p> <p>Ilmo Sr. Paulo George Lacerda da Conceição M.D Secretário Municipal de Planejamento Município de Ipatinga - MG</p> <p>Prezados Senhores,</p> <p>A FUNDACE PARA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA - FUNDACE, instituída em 02 de agosto de 1995, na forma da Escritura registrada no 4º Cartório de Notas de Ribeirão Preto, no Livro n.º 997, Página 167, inscrita no CNPJ(MF) sob o n.º 00.934.542/0001-31, com sede na cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, na Rua Bernardino de Campos, 1001 - sala 401, Bairro Higienópolis, CEP 14015-130, apresenta a proposta comercial conforme ofício 030/2021 - SEPLAN de 13 de setembro de 2021 nas Tabelas 1 e 2 abaixo:</p> <p>Tabela 1 - Orçamento e Prazo por Módulo</p> <table border="1" data-bbox="236 996 734 1411"> <thead> <tr> <th>MÓDULOS</th> <th>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES</th> <th>ORÇAMENTO (R\$)</th> <th>PRAZO DE EXECUÇÃO (meses)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>INICIAL</td> <td>1. Definição do Plano de Trabalho 1.1. Definição das metodologias de trabalho 1.2. Definição do quadro de atividades a serem realizadas e produtos a serem entregues pela Consultoria 1.3. Definição do cronograma de trabalho 1.4. Definição dos custos previstos</td> <td>R\$ 242.400,00</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>1. MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA</td> <td>2. Diagnóstico Organizacional 2.1. Análise do direcionamento estratégico do Município de Ipatinga; 2.2. Levantamento e análise da legislação municipal e outras normas e legislações pertinentes ao processo de reforma organizacional da Prefeitura Municipal de Ipatinga; 2.3. Levantamento e análise da atual macrorrede de produção institucional da Prefeitura Municipal; 2.4. Levantamento e análise da estrutura organizacional vigente.</td> <td>R\$ 2.340.000,00</td> <td>12</td> </tr> </tbody> </table>	MÓDULOS	DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	ORÇAMENTO (R\$)	PRAZO DE EXECUÇÃO (meses)	INICIAL	1. Definição do Plano de Trabalho 1.1. Definição das metodologias de trabalho 1.2. Definição do quadro de atividades a serem realizadas e produtos a serem entregues pela Consultoria 1.3. Definição do cronograma de trabalho 1.4. Definição dos custos previstos	R\$ 242.400,00	1	1. MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	2. Diagnóstico Organizacional 2.1. Análise do direcionamento estratégico do Município de Ipatinga; 2.2. Levantamento e análise da legislação municipal e outras normas e legislações pertinentes ao processo de reforma organizacional da Prefeitura Municipal de Ipatinga; 2.3. Levantamento e análise da atual macrorrede de produção institucional da Prefeitura Municipal; 2.4. Levantamento e análise da estrutura organizacional vigente.	R\$ 2.340.000,00	12	 <p>PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA CNPJ: 19.876.424/0001-42 Avenida Maria Jorge Selim de Sales, nº 100 - Centro - Telefone (31) 3829 8000 CEP: 35160-011 - Ipatinga/MG</p> <p>CONTRATO N.º 102/2021 DISPENSA N.º 43/2021 - SEPLAN</p> <p>TERMO DE CONTRATO CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DE IPATINGA E A FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA.</p> <p>O MUNICÍPIO DE IPATINGA, com sede na Av. Maria Jorge Selim de Sales, nº 100, Centro, Ipatinga/MG, inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda, sob o nº 19.876.424/0001-42, representado pelo Secretário Municipal de Planejamento, Sr. Paulo George Lacerda Conceição, CPF n.º 573.151.916-15, doravante denominado CONTRATANTE, e FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA, CNPJ N.º 44.315.919/0001-40, localizada na Av. Dm. Ruth Carloto, nº 7221, Bairro Prochinos, São Paulo/SP, CEP: 05.425-902, neste ato representado por Eduardo Savarese Neto, CPF: 219.947.978/04 e RG: 23.509.772-2, SSP/SP e por Ricardo Luiz Camargo, CPF: 076.256.068/13 e RG: 18.908.263-X SSP/SP, denominada CONTRATADA, com fundamento nos termos do artigo 24, inciso XIII da Lei Federal nº 8.666/93 e no Processo Administrativo n.º 008.076.2021/16549, na DISPENSA n.º 43/2021 - SEPLAN, celebram o presente contrato, mediante as cláusulas e condições seguintes.</p> <p>CLÁUSULA PRIMEIRA - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES</p> <p>1. Integram este Contrato, naquilo que não contrariar as suas disposições:</p> <p>a) DISPENSA n.º 43/2021 - SEPLAN; b) Anexo I - Termo de Referência; c) Proposta da Contratada.</p> <p>CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO</p> <p>2. Prestação de serviços técnicos e especializados direcionados ao desenvolvimento institucional e a modernização organizacional e de gestão do Município de Ipatinga, com a execução de:</p> <p>I. Reforma Administrativa; II. Revisão e atualização do plano diretor do município; e III. Reforma do código tributário do município.</p> <p>Neste objeto estão inseridos os serviços de:</p> <p>a) Analisar e modernizar a estrutura organizacional da Administração Municipal, melhorando a eficiência, eficácia e efetividade da sua produção institucional; b) Revisar e atualizar o Plano Diretor do Município de Ipatinga, garantido a participação popular e inclusão das contribuições recebidas, e a elaboração do projeto de lei a ser encaminhado à Câmara Legislativa; c) Revisar e atualizar o Código Tributário do município.</p> <p>CLÁUSULA TERCEIRA - DAS RESPONSABILIDADES</p> <p>3. São responsabilidades:</p> <p>3.1. DO CONTRATANTE 3.1.1 Acompanhar as ações pertinentes ao desenvolvimento das atividades executadas pela Instituição; 3.1.2 Definir mecanismos de gerenciamento e controle das atividades desenvolvidas pela Instituição, assim como avaliar a execução mensal das atividades em andamento, a serem desenvolvidas relativas aos serviços contratados;</p> <p>Página 1 de 23</p>
MÓDULOS	DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	ORÇAMENTO (R\$)	PRAZO DE EXECUÇÃO (meses)										
INICIAL	1. Definição do Plano de Trabalho 1.1. Definição das metodologias de trabalho 1.2. Definição do quadro de atividades a serem realizadas e produtos a serem entregues pela Consultoria 1.3. Definição do cronograma de trabalho 1.4. Definição dos custos previstos	R\$ 242.400,00	1										
1. MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	2. Diagnóstico Organizacional 2.1. Análise do direcionamento estratégico do Município de Ipatinga; 2.2. Levantamento e análise da legislação municipal e outras normas e legislações pertinentes ao processo de reforma organizacional da Prefeitura Municipal de Ipatinga; 2.3. Levantamento e análise da atual macrorrede de produção institucional da Prefeitura Municipal; 2.4. Levantamento e análise da estrutura organizacional vigente.	R\$ 2.340.000,00	12										

São dados que levam à suspeição, como se exporá, **que se cuida de documento forjado**, enviado tão somente para **“formalizar”** uma **“análise”** de preços, **mas já com a certeza** de que a FIA seria contratada e pelo preço proposto (são propostas fictícias, de cobertura, conhecidas como propostas **“proforma”**, complementares, de cortesia, figurativas ou simbólicas).

Finalmente, foi acostada a proposta da **FIPE**, cuja **negligência** também é **evidente** (documento de **apenas 4 páginas**), subscrita por **Bruno Teodoro Oliva**, CPF n.º 219.697.418-80, enviada em **28 de setembro de 2021**. Consta que a proposta é resposta ao Ofício n.º 029/2021 – SEPLAN.

Todas as **ilicitudes narradas** - sobretudo a **simulação** de propostas comerciais sérias e participação de agentes com **interesses convergentes** em **“campos opostos”** - **já são suficientes para macular a contratação da FIA e ensejar a nulidade contratual**.

Prosseguindo:

vii) Em pág. 179, **requisição** de compras, também assinada pelo demandado Paulo George Lacerda Conceição e por Vanderlei de Souza Santos (Diretor do Departamento de Suprimentos). O **total geral estimado** foi de **R\$ 4.482.202,80** (quatro milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, duzentos e dois reais e oitenta centavos). As **datas apostas** nos documentos indicam: a) recebido da SEPLAN em **30/09/2021**, b) recebido na SECLI em 06/10/2021, c) deferimento pela SEPLAN em 06/10/2021, e d) orçamento disponibilizado em 03/10/2021. Nota-se a ausência de cronologia.

viii) Em págs. 182/222, **Termo de Referência**, elaborado por Felipe Chaves Inácio e **aprovado** pelo demandado Paulo George Lacerda Conceição.

Seguindo na análise do procedimento, tem-se que:

ix) Foi designado **fiscal de contrato** em 08 de outubro de 2021.

x) Foram acostados **documentos** relativos à FIA. De se destacar que os documentos correlatos aos **atestados de capacidade técnica da empresa** (acostados fora de ordem) **estão nas págs. 350 e seguintes**.

xi) Despacho de **instrução** em pág. 453, subscrito por Paulo George Lacerda Conceição.

xii) Nas págs. 454 e seguintes foram acostados **contratos** firmados pela FIA.

xiii) Nas págs. 514 e seguintes, **minuta** de contrato.

xiv) Nas págs. 553 e seguintes, **justificativa** de preço enviada pela FIA à SEPLAN no dia **8 de outubro de 2021**. Como se observa, trata-se da **mesma data** aposta no requerimento de compra oriundo da Secretaria de Planejamento, pág. 168.

Os contratos lá apontados como aptos a parametrizar os preços **diferem substancialmente dos objetos do contrato da Dispensa n.º 43/2021**.

xv) Em págs. 557 e seguintes, **parecer jurídico** – PROGER, assinado em **14 de outubro de 2021**.

xvi) Despacho de **ratificação** em pág. 566.

xvii) **Homologação**, pág. 567.

xviii) Substabelecimento de poderes da FIA, de **Ricardo Luiz Camargo** para **Eduardo Savarese Neto**, pág. 602 (9 de abril de 2021). Eduardo Savarese Neto, como se exporá, foi subscritor de proposta da FIA na Dispensa n.º 22/2022, **sendo Ricardo Luiz Camargo o subscritor pela “concorrente” FESPSP**.

xix) Nas págs. 610 e seguintes, **Termo de Contrato n.º 104/2021**. Foi assinado no dia **18 de outubro de 2021** por: a) Paulo George Lacerda Conceição (Secretário Municipal de Planejamento), Eduardo Savarese Neto e **Ricardo Luiz Camargo** (FIA) e pelas testemunhas Moacir de Miranda Oliveira Júnior e Viviane Brito Oliveira.

Veja-se: **entre a abertura do procedimento e a assinatura do contrato decorreram apenas 10 (dez) dias, sem a documentação coerente, cronológica e adequada de eventual estudo preliminar. As datas apostas nos documentos são colidentes, incompatíveis entre si e, com isso, demonstram que o procedimento foi forjado.**

xxi) Nas págs. 633 e seguintes, plano de trabalho da FIA. O plano previa relatórios de atividade que se **iniciavam** no dia **18 de outubro de 2021** (estranhamente, **data da própria assinatura do contrato**).

Vejamos, agora, a análise da outra dispensa, que **também** resultou na contratação da demandada FIA:

#### **B) ANÁLISE DO PROCEDIMENTO – DISPENSA N.º 22/2022**

i) No dia **25 de maio de 2022** foi protocolado **requerimento de compra** oriundo da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, pág. 696 (**não assinado** – matrícula do servidor responsável n.º M126628 – em consulta ao Portal da Transparência de Ipatinga/MG, verifica-se que se trata de "Angelina Naira Carvalho Correa", lotada na Secretaria Municipal de Administração).

ii) Termo de Autorização de Abertura em págs. 698 e seguintes, subscrito pelo demandado **Reginaldo Donizete Soares**, então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente. O documento é datado de **19 de maio de 2022**.

iii) **Requisição de compra** em pág. 701, apontando valor total de **R\$ 3.931.930,00** (três milhões, novecentos e trinta e um mil, novecentos e trinta reais). Subscrita pelo demandado **Reginaldo Donizete Soares** e Vanderlei de Souza Santos, Diretor do Departamento de Suprimentos. Consta que o documento foi recebido da SEPLAN em **19 de maio de 2022**, recebido da SECLI dia 24 do mesmo mês, e deferida a disponibilidade orçamentária também no dia 24 de maio de 2022.

iv) **Termo de Referência** em págs. 703 e seguintes, elaborado por Julimar Rodrigues Ferreira, Diretor do DESA, e **aprovado** pelo demandado Reginaldo Donizete Soares em **4 de maio de 2022**.

v) Nas págs. 742 e seguintes, foram acostadas as **propostas comerciais**.

Acerca das **propostas comerciais** lançadas, verifica-se que foram oriundas da **FIA** (Fundação Instituto de Administração – contratada), da **FUNDACE** – Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia, e da **FESPSP** – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Vejamos.

Proposta da **FIA** (págs. 742 e seguintes) foi subscrita por **Eduardo Savarese Neto (pessoa ligada a Ricardo Luiza Camargo)**, CPF n.º 212.947.978-24, em **25 de abril de 2022**. Fez-se indicação ao orçamento com base em Termo de Referência supostamente recebido da Prefeitura no **dia 19 de abril de 2022**.

A proposta da **FUNDACE** (págs. 754/757), subscrita por **Rudinei Toneto Júnior**, CPF n.º 097.305.378-01, e **Amaury Patrick Gremaud**, CPF n.º 076.412.838-88, **enviada em 28 de abril de 2022**. Nota-se que o documento que encaminha a proposta da FUNDACE é **absolutamente distinto** do documento de **igual natureza** que teria sido encaminhado pela mesma instituição na Dispensa n.º 43/2021 – o que indica, como já mencionado, que aquele documento é **forjado**.

Por fim, a proposta da **FESPSP** (págs. 746 e seguintes), subscrita por **Ricardo Luiz Camargo** (“Diretor Adjunto de Projetos”), CPF n.º 076.256.068-13, enviada em **26 de abril de 2022**. Como já ressaltado alhures, em **nítido conflito de interesses**, o subscritor – agora pela FESPSP – é o **mesmo** que subscreve a proposta da **FIA** na Dispensa n.º 43/2021 (a forma de redação da proposta, diga-se, é bastante **similar**).

Prosseguindo:

- vi) Termo de designação de fiscal de contrato, datado de **19 de maio de 2022**.
- vii) Documentos da FIA.
- viii) Despacho de instrução subscrito por Reginaldo Donizete Soares em **25 de maio de 2022**.
- ix) Termo de autuação.
- x) Minuta de contrato, págs. 877 e seguintes.
- xi) Despacho à PROGER, com **parecer** acostado às págs. 888 e seguintes.
- xii) Segunda minuta de contrato.
- xiii) Ratificação e homologação.
- xiv) Termo de contrato n.º 061/2022.
- xv) Após trocar de e-mail com a FIA, foram feitas alterações pontuais no contrato, ensejando a elaboração de nova minuta, qual seja “Contrato n.º 74/2022”, págs. 932/936, subscrito em **24 de junho de 2022** por **Reinaldo Donizete Soares, Eduardo**

**Savarese Neto e Fábio Ogawa Hashimoto** (ambos pela FIA), e pelas testemunhas Julimar Rodrigues Ferreira e Janaína Ribeiro.

xvi) Em pág. 956, **aditamento** ao contrato por 6 meses, subscrito por Reginaldo Donizete Soares.

O procedimento, à semelhança do que ocorreu com o anterior, teve tramitação que **durou dias** e **sem uma ordem cronológica de eventos**.

Como se observa, portanto, ambos os procedimentos apresentam **graves inconsistências**, a indicar, **para além da indevida opção por dispensa do art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93**, que foram dispensas **forjadas**, já **direcionadas** para contratada FIA e para salvaguarda de interesses **escusos**.

Não bastassem todas as ilicitudes acima apontadas, que resultaram na fraude do caráter competitivo do procedimento licitatório, aportou nos autos a **perícia contábil** realizada pela CEAT, que atesta o **prejuízo causado ao erário**, além das **graves irregularidades da própria contratação**.

Vejamos as conclusões lançadas no referido parecer técnico-contábil, que adotou **três metodologias** de análise:

1) **Dispensa n.º 043/2021**: **i)** reforma administrativa, **ii)** revisão e atualização do Plano Diretor, e **iii)** reforma no Código Tributário do município

1ª metodologia: pesquisa no banco de dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a fim de verificar, se a **média** dos preços praticados **pela própria Fundação** contratada junto a outros Municípios Mineiros, estavam **dentro do padrão do valor da contratação objeto deste procedimento de investigação**.

Considerando a 1ª metodologia aplicada, (...), **não foram localizadas, grande número de contratações, que pudessem servir de base para análises de preços praticados**, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais. Na tabela a seguir, demonstram os dados obtidos através do relatório em anexo, extraído do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, a contratação da referida empresa com a Prefeitura Municipal de Ituiutaba, com certa de 102.000 habitantes (Ipatinga cerca de 227.000), através do Processo/Contrato de número 20.478/2021, registrado no dia 05/01/2022, cujo objeto foi a prestação de serviços de consultoria em matéria de Reforma Administrativa Municipal para o Poder Executivo Municipal, cujo valor da contratação girou em torno de R\$ 450.000,00. (quatrocentos e cinquenta mil reais).

Nesta amostragem, observou-se que a contratação constante da pesquisa tivera o valor global inferior ao contratado pelo Município de Ipatinga, se confrontado com o valor global para a realização dos serviços de “Reforma e Modernização Administrativa”, que foi precificado em R\$ 1.721.452,80 (em termos atuais R\$ 1.878.951,44).

Neste sentido, calculando a diferença do valor contratado pela Prefeitura Municipal de Ituiutaba que foi de R\$ 450.000,00, foi apurado uma diferença, s.m.j., a maior no montante de R\$ 1.271.452,80 (em termos atuais R\$ 1.387.780,18), que em termos percentuais **atingiu cerca de 73,86%, superior a contratação realizada com a própria empresa, por outro entre Municipal Mineiro.**

Como se nota, a FIA praticamente **não executou objeto semelhante em municípios mineiros** e, quando o fez (Ituiutaba/MG), foi por valor **significativamente menor**, mesmo se considerada a maior complexidade de trabalho exigida pelo município de Ipatinga/MG.

2ª metodologia: realizamos pesquisas, por amostragem, no banco de dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), através do Sistema informatizado de Contas dos Municípios-SICOM, no período de 2020 a 2023, **visando apurar o valor ou preço médio praticado pelas demais empresas, que aparecem nos autos**, e, que forneceram propostas para fins de balizamento dos preços, e, como consequência, serviram de base para a justificativa de preços utilizados no processo em epígrafe.

Considerando as informações extraídas, **não foram localizados no SICOM, registros de contratações entre outros entes municipais em Minas Gerais, entre os exercícios de 2020 a 2023, com a empresa Fundação Pesquisa e Desenvolvimento Administração e Contabilidade e Economia – FUNDACE – CNPJ: 00.934.542/0001-31**, que pudessem servir de base para análises de preços fornecidos nas propostas, neste período, e, dentro do Estado de Minas Gerais.

Considerando as informações extraídas no SICOM, referentes aos registros de contratações entre outros entes municipais em Minas Gerais, com a empresa **Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE – CNPJ: 43.942.358/0001-46**, de acordo com as pesquisas realizadas entre os exercícios de 2020 a 2023, **não foram localizadas contratações, com o mesmo objeto contratado pela Prefeitura Municipal de Ipatinga**, que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais, conforme relatório anexo.

Diante ao exposto, resta comprovada a dificuldade em proceder à pesquisa de preços referente aos serviços de assessorias e consultorias jurídicas, dadas as questões inerentes a cada contrato e Município, bem como, aquelas relacionadas à notoriedade do prestador de serviços.

Percebe-se, pelo registro, que **não há sequer como realizar um cotejo entre os preços apontados pelas demais empresas e o real valor de mercado, “diante da ausência de informações comparativas, de preços praticados pelas empresas envolvidas no processo sob análise”,** o que “coloca em evidência a informação, quanto aos preços fornecidos nas respectivas propostas, que serviram de base para formação de opinião, no que diz respeito a justificativa de preços para a referida contratação por dispensa” - **grifei**.

3ª metodologia: realizamos pesquisas, por amostragem, no banco de dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), através do Sistema informatizado de Contas dos Municípios-SICOM, no mesmo período referenciado, **visando apurar o valor ou preço médio praticado por outras empresas, escritórios e profissionais, em contratos de serviços de assessorias e consultorias jurídicas, envolvendo os temas: “Modernização Administrativa”, “Plano Diretor” e “Código Tributário”,** firmados com outros órgãos e Prefeituras do Estado de Minas Gerais.

A primeira amostragem, visou apurar a média de preços praticados nas contratações por outros entes municipais, através de procedimentos licitatórios, convênios etc., por outras empresas, escritórios e profissionais, em contratos de serviços de assessorias e consultorias jurídicas, envolvendo serviços técnicos especializados de “Modernização Administrativa”, quer seja, da estrutura organizacional, da gestão administrativa, entre outros. **Nesta amostragem, conforme demonstrado no Apêndice I, foi apurado, s.m.j., o valor médio de R\$ 292.228,80, praticados no período analisado, constante da pesquisa.** Desta forma, o valor médio apurado ficou inferior ao contratado pelo Município de Ipatinga, que foi de R\$1.721.452,80 (em termos atuais R\$ 1.878.951,44). Neste sentido, comparando com o valor contratado pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, foi apurado uma diferença a maior, s.m.j., no montante de R\$ 1.429.224,00 (em termos atuais R\$ 1.559.986,13), que em termos percentuais atingiu cerca de 83,02%, superior a contratação realizada com a empresa.

A terceira metodologia utilizada demonstra que o objeto do contrato tem sido executado, em geral, **por preços muito menores que o cobrado pela FIA.** Até por isso, a cotação de preço médio foi realizada de forma **superficial, simulada, e com empresas que sequer realizaram serviços similares no Estado de Minas Gerais** (dado apontado na

segunda metodologia), pois uma pesquisa efetiva de preços médios demonstraria, de plano, o prejuízo causado ao erário.

Continuando:

Seguindo a mesma metodologia, conforme demonstrado no Apêndice II deste parecer, verifica-se que a **média de preços** apuradas nas contratações por outros entes municipais, através de procedimentos licitatórios, convênios etc., cujo objeto, abrange o serviço de **Elaboração e/ou Revisão e/ou Atualização do “Plano Diretor”**, foi apurada uma média de R\$ 169.940,53, em contratações realizadas, entre os exercícios de 2019 a 2022. Desta forma, **o valor médio apurado ficou inferior ao contratado pelo Município de Ipatinga, que foi de R\$ 1.910.400,00** (em termos atuais R\$ 2.085.185,74). Na qual, comparando com o valor contratado pelo ente Municipal, foi apurado uma diferença, s.m.j., a maior no montante de R\$ 1.740.459,47 (em termos atuais R\$ 1.899.697,07), que em termos percentuais, atingiu cerca de 91,10%, superior a contratação realizada com a empresa. **Neste sentido, poder-se-ia haver entendimentos de que os valores contratados não estariam dentro do praticado no mercado.** Todavia, há de se registrar, a existência de discrepâncias entre os preços coletados, uma vez que, houve contratações por R\$ 35.833,34 (Prefeitura Municipal de Campo do Meio – Fundação de Pesquisa e Assessoramento a Indústria), **e, também, de R\$ 387.521,28 (Prefeitura Municipal de Pouso Alegre – Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão de Itajubá - FAPEPE) - grifei.**

Por fim, igual análise foi realizada quanto ao último objeto:

Em outra amostragem, visou apurar a média de preços praticados nas contratações por outros entes municipais, através de procedimentos licitatórios, convênios etc., quer sejam, **por outras empresas, escritórios e profissionais, em contratos de serviços de assessorias e consultorias jurídicas, envolvendo o serviço de Elaboração e/ou Revisão e/ou Atualização do “Código Tributário”**. Nesta amostragem, de acordo com o Apêndice III, foi apurada uma média de R\$ 54.109,75, em contratações realizadas, entre os exercícios de 2020 a 2022. Desta forma, o valor médio apurado ficou inferior ao contratado pelo Município de Ipatinga, que foi de R\$ 850.350,00 (em termos atuais R\$ 928.149,97). Na qual, comparando com o valor contratado pelo ente Municipal, foi apurado uma diferença, s.m.j., a maior no montante de R\$ 796.240,25 (em termos atuais R\$ 869.089,62), que em termos percentuais, atingiu cerca de 93,64%, superior a contratação realizada com a empresa - **grifei.**

2) **Dispensa n.º 22/2022**: prestação de serviços técnicos especializados para o suporte ao planejamento estratégico e elaboração de Estudos Técnicos para a estruturação do modelo de negócio de apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimento de água e esgoto do Município de Ipatinga”

De igual modo, os levantamentos realizados pelo corpo técnico da CEAT demonstram o **excessivo valor cobrado** no contrato decorrente da Dispensa n.º 22/2022:

Onde na primeira amostragem, que objetivou apurar a média de preços praticados nas contratações por outros entes municipais, através de procedimentos licitatórios, convênios etc., por outras empresas, escritórios e profissionais, em contratos de serviços de assessorias e consultorias jurídicas, envolvendo serviços técnicos especializados de “Modernização Administrativa” , quer seja, da estrutura organizacional, da gestão administrativa, entre outros. **Nesta amostragem, conforme demonstrado no Apêndice I, foi apurado, s.m.j., o valor médio de R\$ 292.228,80, praticados no período analisado constante da pesquisa.** Desta forma, o valor médio apurado ficou inferior ao valor do contrato nº 074/2022 celebrado pelo Município de Ipatinga, que foi de R\$ 3.931.930,00 (em termos atuais R\$ 4.051.330,13). **Neste sentido, comparando com o valor contratado pelo ente Municipal, foi apurado uma diferença a maior, s.m.j., no montante de R\$ 3.639.701,20 (em termos atuais R\$ 3.750.227,28), que em termos percentuais atingiu cerca de 92,57%, superior a contratação realizada com a empresa.**

Muito embora a formação dos preços dos serviços de assessoria e consultoria leve em conta aspectos subjetivos, conforme já exposto, **realizamos pesquisa no banco de dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos termos da Circular n.º 005/2017, e, com a finalidade de auxiliar V. Exa. na formação da opinião acerca dos preços contratados pela Prefeitura Municipal de Ipatinga junto a Fundação Instituto de Administração - FIA - CNPJ: 44.315.919/0001-40.** Conforme mencionado anteriormente neste parecer, a empresa Fundação Instituto de Administração - FIA - CNPJ: 44.315.919/0001-40, está localizada na Av. Dra. Ruth Cardoso, nº 7221, Bairro Pinheiros, em São Paulo/SP, de acordo com as pesquisas realizada entre os exercícios de 2020 a 2023, **não foram localizadas, grande número de contratações,** que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais.

Na tabela a seguir demonstram os dados obtidos através do relatório em anexo extraído do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, a contratação da referida empresa com a Prefeitura Municipal de Ituiutaba, com certa de 102.000

habitantes (Ipatinga cerca de 227.000), através do Processo/Contrato de número 20.478/2021, registrado no dia 05/01/2022, cujo objeto foi a prestação de serviços de consultoria em matéria de Reforma Administrativa Municipal para o Poder Executivo Municipal, cujo valor contratado girou em torno de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais). Todavia, nesta amostragem, observou-se que a contratação constante da pesquisa tivera o valor global inferior ao contratado pelo Município de Ipatinga, se confrontado com o valor global para a realização de serviços “técnicos especializados para o suporte ao planejamento estratégico e elaboração de estudos técnicos para a estruturação do modelo de negócio e apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimentos de água e esgotamento do Município de Ipatinga”, que foi precificado em R\$ de R\$ 3.931.930,00. Neste sentido, calculando a diferença do valor contratado pela Prefeitura Municipal de Ituiutaba que foi de R\$ 450.000,00, foi apurado uma diferença, s.m.j., a maior no montante de R\$ 3.481.930,00, que em termos percentuais atingiu cerca de 88,56%, superior a contratação realizada com a própria empresa, por outro entre Municipal Mineiro. **Vale ressaltar, percentual este, muito próximo ao apurado na amostragem anterior - grifei.**

Nota-se que é até difícil compreender como se chegou a valores **tão elevados** para os contratos apontados, já que além da **ausência** de significativos trabalhos das instituições nas áreas em questão, **não havia**, de igual modo, **desempenho dos objetos no Estado de Minas Gerais.**

### III. DIREITO – CONDUTAS ÍMPROBAS – INDIVIDUALIZAÇÃO E DOLO

#### III.1. DISPENSA INDEVIDA DO PROCESSO LICITATÓRIO E DO PREJUÍZO AO ERÁRIO - ART. 10, VIII, DA LEI N.º 8.429/92 – DEMANDADOS: PAULO GEORGE LACERDA, REGINALDO DONIZETE SOARES, RICARDO LUIZ CAMARGO E GUSTAVO MORAIS NUNES

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa **lesão ao erário** qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, **efetiva e comprovadamente, perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) – **grifei.**

(...)

VIII - **frustrar a licitude de processo licitatório** ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, **ou dispensá-los indevidamente**, acarretando perda

patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) – grifei.

Consoante já exposto nos autos da ACP n.º 5020065-22.2023.8.13.0313, há **flagrante ilicitude** nas Dispensas de Licitação n.º 43/2021 e n.º 22/2022, que estão amparadas no art. 24, XIII, da então vigente Lei n.º 8.666/93. Naqueles autos, assim, perquiriu-se a nulidade dos contratos, com o devido ressarcimento ao erário.

Passamos, aqui, ao **cotejo** dessas mesmas ilicitudes com as previsões trazidas na Lei n.º 8.429/92.

1) ILICITUDE – FRAUDE - INDEVIDA E DOLOSA OPÇÃO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO - ART. 24, XIII, DA LEI N.º 8.666/93

A) INTRODUÇÃO

Dispõe o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República que:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” – grifei.

Percebe-se que a exigência de **prévia licitação** é a **regra geral** para contratação com a Administração Pública. Contudo, o próprio texto constitucional admite **exceções** à regra nos casos **expressamente** previstos na legislação:

O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A **ressalva à obrigatoriedade**, diga-se de passagem, **já é admitida na própria Constituição**, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. (...). A **dispensa** de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em

tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não o tornar obrigatório. Diversamente ocorre na **inexigibilidade**, como se verá adiante, porque aqui **sequer é viável a realização do certame** (FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, 33ª Edição, Editora Gen/Atlas) - **grifei**.

Como se nota, a utilização da **dispensa** ou da **inexigibilidade** de licitação **não** fica ao arbítrio do administrador.

A **inexigibilidade** de licitação pressupõe **inviabilidade de competição**, e o inciso II do artigo 25 (combinado com o art. 13) da Lei n.º 8.666/93 (então vigente e lei que rege os contratos em tela), estabelece, como **pressuposto** da contratação direta de serviços técnicos profissionais especializados, a presença simultânea da **natureza singular do objeto** e da **notória especialização do favorecido**. Ficando devidamente configurada a situação inexigível, deve-se atentar para a **razão da escolha do executante**, e, por fim, para a **justificativa do preço**, nos termos dos incisos II e III do art. 26 da Lei de Licitações, para, finalmente, autorizar-se a celebração do contrato.

Art. 25. É **inexigível** a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação<sup>9</sup>;

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - **estudos técnicos, planejamentos** e projetos básicos ou executivos;

II - **pareceres, perícias e avaliações em geral**;

III - **assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias**; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais

---

<sup>9</sup> Atual art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021.

especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Por isso mesmo, é comum que o procedimento que visa a contratação de serviços técnicos especializados por inexigibilidade (e que, por consequência deveria, para além de outras exigências, ter sua **competição comprovadamente inviável**) seja **transmudado indevidamente** em uma **dispensa de licitação**.

No caso dos autos, é possível observar a existência de objetos contratados que foram pensados para o enquadramento no **art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93**, mas que, diante da **ausência mais flagrante dos requisitos** (sobretudo inviabilidade de competição), foram lançados pelos requeridos na dispensa do art. 24, XIII, do mesmo diploma (no caso de parte do objeto do Contrato n.º 102/2021, como já exposto, **a competição não só era viável como teve início na revogada Concorrência n.º 20/2020**).

Vejamos, a título de exemplo, o objeto do Contrato n.º 74/2022:

“Prestação de **serviços técnicos especializados** para o **suporte ao planejamento estratégico** e **elaboração de Estudos Técnicos** para a **estruturação** do modelo de **negócio de apoio** ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimento de água e esgoto do Município de Ipatinga” – grifei.

Embora **confuso e genérico**, o objeto nitidamente foi traçado para ser inserido na hipótese do art. 25, II, da Lei de Licitações. Isso também vale para os serviços ditos técnicos e especializados para “reforma do Código Tributário municipal” e de “reforma administrativa”. A simples burla, por si, representa que os contratos estão viciados. Mas como veremos a seguir, **nem mesmo os requisitos para utilização da dispensa estão presentes**.

#### B) **AUSÊNCIA DE REQUISITOS** – ART. 24, XIII, DA LEI N.º 8.666/93

Aduz o art. 24, XIII, da Lei de Licitações:

Art. 24. É **dispensável** a licitação:

(...)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida **regimental** ou **estatutariamente** da **pesquisa**, do **ensino** ou do **desenvolvimento institucional**, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos<sup>10</sup> – **grifei**.

Com efeito, a validade da **contratação direta**, nesses casos, pressupõe a presença de diversos requisitos, que devem ser observados **cumulativamente**:

- a) o objeto societário da instituição, sempre pessoa jurídica, brasileira e sem fins lucrativos, **deverá ser preciso quanto à sua finalidade**, abrangendo atividades dedicadas à pesquisa, ao ensino, ao desenvolvimento institucional ou à recuperação de presos;
- b) o objeto do contrato deverá corresponder a uma dessas especialidades e **não se referir a serviços corriqueiramente encontrados no mercado**;
- c) o contrato deverá ter caráter **intuitu personae**, **vedadas**, em princípio, a **subcontratação** e a **terceirização**, ou seja, a avença meramente instrumental ou de intermediação;
- d) ser **inquestionável** a capacitação da contratada para o desempenho da atividade objetivada;
- e) a **reputação ético-profissional da instituição deve referir-se ao objeto pactuado e ser aferida no universo de outras entidades da mesma natureza e fins, no momento da contratação**;
- f) ser **comprovada a razoabilidade do preço cotado**; e
- g) **se houver mais de uma instituição com semelhante ou igual capacitação e reputação, há que se proceder à licitação**, caso não seja possível justificar adequadamente o motivo da preferência por uma delas.

Ademais, **não basta** que os serviços a serem prestados estejam previstos no art. 24 da Lei n.º 8.666/1993 para que se justifique a dispensa de licitação. É **imprescindível**, em razão da **particular** e **expressa previsão legal**, a verificação dos **requisitos** estabelecidos nos arts. 24 e 26 do diploma (procedimento de justificação).

Art. 26. As **dispensas** previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, **necessariamente justificadas**, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão

---

<sup>10</sup> O dispositivo mantido em redação quase idêntica no art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021.

ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O **processo de dispensa**, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, **será instruído**, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso.

II - **razão da escolha do fornecedor ou executante.**

III - **justificativa do preço.**

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

A propósito, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.666/93, as dispensas previstas nos incisos III e **seguintes** do art. 24 devem ser **comunicadas**, dentro de **três dias**, à autoridade superior, de cuja ratificação, em igual prazo, depende sua eficácia. Disso decorre que, nos casos enumerados, enquanto o ato que autorizou a dispensa não for ratificado (ou homologado) pela autoridade competente, o contrato não poderá ser celebrado, sob pena de responsabilização do servidor que o fez.

A sistemática está **mantida e aperfeiçoada** na Lei n.º 14.133/2021:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Portanto, no **procedimento administrativo de justificação** deve constar **robusta pesquisa de mercado** das instituições correlatas, análise da **reputação ético-profissional delas**, **efetiva avaliação de suas competências e experiências para execução do objeto contratado**, existência ou não de **finalidade lucrativa**, além dos respectivos orçamentos concernentes ao objeto do contrato.

Nada disso foi observado, com o rigor necessário, nas duas dispensas ora questionadas.

No particular caso do inciso XIII, existe uma **nítida finalidade de fomento às instituições de cunho social**, que possuam as incumbências citadas no dispositivo. As instituições referidas no inciso XIII do artigo 24 devem consignar nos respectivos **regimentos** ou **estatutos** as **finalidades** a que se dedicam, entre as quais devem constar, para que a dispensa seja **lícita**, a **pesquisa**, o **ensino**, o **desenvolvimento institucional** ou a **recuperação social do preso**.

Ademais, tais entidades **não** podem ter **fins lucrativos** e devem ostentar **inquestionável** reputação ético-profissional. Deve haver, por fim, **correlação lógica** entre os **objetivos** preconizados no inciso XIII do artigo 24, a **natureza** da instituição e o **objeto** do contrato. Desse modo, a instituição deverá **dedicar-se à área objeto do contrato e revelar experiência nela**.

A dispensa em questão **não** se coaduna com a ideia **simplista** de que “basta ser instituição brasileira e sem fins lucrativos, para ser contratada sem licitação pelo Poder Público”.

Essa ideia **vaga**, a propósito, foi **expressamente consignada** na Dispensa n.º 43/2021:

“É importante frisar que as atividades da Fundação Instituto de Administração – FIA USP e o objeto do contrato são bem definidos, e nesse sentido, possuindo as finalidades de que trata o inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 como seus objetivos sociais, a FIA USP pode ser contratada por dispensa de licitação sempre que serviços não corriqueiros sejam demandados pela Administração”.

É que a **exceção** em questão foi criada com o **evidente propósito** de cumprir o disposto no art. 218, caput, e § 4º, da CR/88. Vejamos:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a

inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

(...)

§ 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

Com efeito, a hipótese de dispensa ora analisada tem como objetivo a **promoção** do **desenvolvimento científico**, a **pesquisa** e a **capacitação tecnológica**, em fiel **atendimento** ao disposto no artigo 218 da Constituição da República<sup>11</sup>.

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União:

“A nosso ver, o propósito do art. 24, XIII, do Estatuto é **estimular as instituições que menciona**, favorecendo-lhes a obtenção de contratos com o serviço público como forma de ajudar-lhes no seu autocusteio. Com isso, o Estado estimulará, em cumprimento aos mandamentos constitucionais, ainda que por via indireta, as **ações voltadas para o ensino, a pesquisa e o desenvolvimento institucional**”. (TCU - Processo TC nº 001.119/97-8 – Decisão nº 657/97 – TCU, Min. Relator: José Antonio Barreto de Macedo, DOU de 24/07/95).

Ora, a expressão “desenvolvimento institucional” tem muita amplitude, devendo a interpretação do dispositivo ser **restrita**, a fim de **adequá-lo ao interesse público**. Caso contrário, toda e qualquer instituição sem fins lucrativos poderia ser contratada pela Administração Pública com fundamento na hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso XIII do art. 24, pois, em última análise, a prestação dos serviços

---

<sup>11</sup> A propósito, se eventualmente constatado em um caso concreto a existência de **várias instituições** dessa natureza – e que igualmente devem ser estimuladas ao desenvolvimento – deverá o Poder Público realizar o necessário procedimento licitatório. Marçal Justen Filho, ao comentar a hipótese de dispensa de licitação em estudo, pondera que “a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta – ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos do ‘menor preço’. (...) a Administração não pode privilegiar certa instituição, de modo injustificado. Se diversas instituições desempenham atividades equivalentes e todas podem ser contratadas pela Administração, é imperioso justificar o motivo de preferência por uma delas especificamente. Se não for possível encontrar um fundamento compatível com o princípio da isonomia, a solução será produzir um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as possíveis interessadas.” Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz também entendem que “se houver mais de uma instituição com semelhante e igual capacidade e reputação, há que se proceder a licitação”. Na mesma linha o pensamento de Antônio Roque Citadini, para quem “a boa intenção do legislador, especialmente nos casos da pesquisa, do ensino e do desenvolvimento institucional, não pode constituir-se em porta aberta para as instituições universitárias efetuarem todo tipo de contratações para quaisquer serviços, sem justificar o motivo, fato que configuraria privilegiada situação”.

referentes ao contrato administrativo sempre promoverá, em alguma medida, o desenvolvimento, seja da própria instituição contratada, seja do Poder Público.

Chama atenção o fato de que a proposta enviada pela FIA confunde até mesmo quem é o destinatário prioritário – por imperativo constitucional - **do desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação**, ao lançar em sua proposta comercial que sua atuação se destina ao desenvolvimento da Prefeitura contratante:



Por isso, a concepção de “desenvolvimento institucional” deve ser amparada no seguinte entendimento<sup>12</sup>:

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União tem consolidado entendimento da necessidade de vinculação da expressão ‘desenvolvimento institucional’ a bem ou atividade tutelado na Constituição Federal, **associado de alguma forma a ação social, e não como qualquer atividade que promova a melhoria no desempenho das organizações** (TCU, Acórdão nº 994/2006. Relator Ministro Ubiratan Aguiar)” – grifei.

Assim, no entender da Corte de Contas, atividades econômicas que **não estejam associadas aos valores tutelados pela Constituição** e cuja tutela não é

<sup>12</sup> FERRAZ, Luciano. Licitação. Dispensa. Art. 24, XIII, da Lei de Licitações. Requisitos. Interpretação restritiva. Desenvolvimento institucional: conceito. Implantação de Regime Próprio de Previdência Social. Possibilidade. Necessidade de demonstração da inquestionável reputação ético-profissional da entidade.

incumbência do Estado estarão excluídas do conceito de “desenvolvimento institucional” para fins de contratação direta com base no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93.

Tem sido comum desvirtuar o dispositivo, levando à contratação de instituições que, ainda que qualificadas em suas respectivas áreas, não possuem cunho social referente ao art. 218 da CR/88, muito menos ostentam trabalhos nas áreas contratadas.

A FIA, por exemplo, tem descrição em seu próprio sítio eletrônico como:

“Referência entre as escolas de negócios, a FIA conta um corpo docente altamente qualificado, desenvolvendo projetos de pesquisa, consultoria e educação em **todas as áreas da administração de empresas**. Desde 1993, quando lançou seu primeiro **MBA**, a FIA (Fundação Instituto de Administração) formou mais de 100 mil alunos, que hoje ocupam posições de destaque em importantes empresas”<sup>13</sup>.

Por isso mesmo, deve ser considerado, com rigor, que a atividade de “desenvolvimento institucional” é aquela de cunho social. Elucidativa a respeito do tema é a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União:

“Uma interpretação apressada da Lei poderia conduzir à ilação de que desenvolvimento institucional seria **qualquer** ato voltado para o aperfeiçoamento das instituições, para a melhoria do desempenho das organizações. Nesse sentido, contudo, a **simples automatização de procedimentos**, a **aquisição de equipamentos mais eficientes**, a **reforma das instalações** de uma unidade, a **ampliação das opções de atendimento aos clientes**, o **treinamento de servidores**, a **reestruturação organizacional** e um **sem-número de outras ações** que significassem algum plus no relacionamento entre a Administração e a Sociedade poderiam ser entendidas como tal. Já foi registrado, no entanto, que **uma interpretação larga** da Lei, nesse ponto, **conduziria**, necessariamente, à **inconstitucionalidade** do dispositivo, uma vez que os valores fundamentais da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, expressamente salvaguardados pela Constituição, estariam sendo, por força de norma de hierarquia inferior, relegados. Logo, **desenvolvimento institucional não pode significar, simplesmente, ao menos no contexto do inciso XIII, melhoria ou aperfeiçoamento das organizações públicas**. Os autores citados, em que pese às variações de abrangência admitidas, **associam a expressão a alguma forma de ação social que tenha sido constitucionalmente especificada como de interesse do Estado**. Nesse sentido, seriam entidades dedicadas ao desenvolvimento institucional, por exemplo, aquelas voltadas para a **proteção à infância** (arts. 203, I e 204, I da CF), ao **deficiente físico** (arts. 203, IV e 204, I), à **saúde** (arts. 196, 197 e 200, V), **para o desenvolvimento do ensino** (arts.

<sup>13</sup> Acesso em <https://fia.com.br/sobre-a-fia/>.

205, 213 e 214), para o **desporto** (art. 217), **entre outras**. Nesse rol, entrariam as APAES, as Sociedades Pastalozzi, a CNEC, a Associação das Pioneiras Sociais, as associações esportivas” (TCU – Decisão nº 30/2000 – TCU, Min. Relator: Guilherme Palmeira, DOU de 04/12/00) – **grifei**.

Já em relação às atividades **típicas** da entidade, registra-se que a jurisprudência não exige que essa seja prevista de forma detalhada em estatuto ou regimento. Contudo, o **objeto social e atuação da instituição devem ser específicos em determinadas áreas, não sendo aceitável instituições que prestam todo e qualquer tipo de serviço** (chamadas instituições “guarda-chuvas”).

No caso dos autos, o estatuto da FIA dispõe **genericamente** acerca da realização de “pesquisa, ensino, e desenvolvimento institucional”. A instituição demandada foi contratada em **duas dispensas** para, ao **mesmo tempo**, trabalhar nos tão **díspares objetos** de: **a)** reforma administrativa, **b)** revisão e atualização do Plano Diretor, **c)** reforma no Código Tributário do município e **d)** a “prestação de serviços técnicos especializados para o suporte ao planejamento estratégico e elaboração de Estudos Técnicos para a estruturação do modelo de negócio de apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimento de água e esgoto do Município de Ipatinga”.

E mais: do relatório de atividades da FIA se extrai uma **infinidade de atividades**, também **díspares** e **antagônicas**, revelando se tratar, de fato, de uma “**instituição sem propósito definido**” para fins de aplicação da dispensa do art. 24, XIII, da Lei de Licitações (instituição “**coringa**” ou “**guarda-chuvas**”). Vê-se que nos moldes lançados, a FIA pode ser contratada sempre por dispensa de licitação e para **qualquer** objeto que se possa imaginar.

Sobre o tema, a lição de Carlos Ari Sundfeld<sup>14</sup>, **que se ajusta com precisão ao caso dos autos**:

“Em vários casos de aplicação irregular do art. 24, XIII da Lei no 8.666/1993, sobretudo em contratos de universidades públicas com suas “**fundações de apoio**”, os órgãos de controle têm dito que certo serviço não pode ser contratado por não estar “previsto no estatuto” da instituição de apoio. Mas o certo é que a jurisprudência não está exatamente preocupada com questões formais (isto é, em saber se o serviço a contratar está descrito analiticamente no estatuto da instituição). O problema é outro: é substancial. **Os controladores criticam, por um lado, e com razão,**

---

<sup>14</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Contratação sem licitação para o desenvolvimento institucional (art. 24, XIII da Lei nº 8.666/1993) – limites e controle. Revista de Direito Administrativo– RDA, Rio de Janeiro, v. 267, p. 85-108, set./dez. 2014.

contratos com objetos excessivamente abertos, os contratos “guarda-chuva”. Criticam também a contratação com instituições “guarda-chuva”, sem objeto social e atuação definidos, isto é, instituições supostamente capazes de fazer qualquer serviço — desde as consultorias científicas mais sofisticadas até os corriqueiros serviços de limpeza e vigilância. A crítica é correta, pois o art. 24, XIII de fato não permite a terceirização de serviços banais de rotina; do contrário, ele não exigiria que a contratada tenha “reputação profissional”, que supõe alguma especialização, e teria se contentado com a simples “reputação”, sem qualificá-la. Por óbvio, sendo impossível alguém ter reputação para “qualquer coisa”, o art. 24, XIII também não permite a contratação com instituição cuja reputação profissional não seja no campo em que vai atuar. Ademais, como acentua Marçal Justen Filho, “não existem instituições de fins gerais”. Logo, não basta constar no estatuto da entidade brasileira e sem fins lucrativos que a mesma tem como objeto social o “desenvolvimento institucional” para que a contratação direta se torne legítima. **É necessário que o contrato tenha por objeto atividades sociais, e não atividades econômicas inseridas na área da livre iniciativa e livre concorrência** – grifei.

Por isso mesmo, a hipótese de dispensa de licitação do art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93 não subsidia a contratação direta de serviços permanentes de rotina de órgãos ou instituições, como também defende Sundfeld<sup>15</sup>:

“É coerente com a exigência de “reputação profissional” a interpretação de que serviços banais não podem ser contratados, pois eles não supõem qualificação especial (especialização profissional). Logo, o que pode ser contratado é o que a lei chama, no art. 13, de “serviços técnicos profissionais especializados”, incluindo, p.ex., “estudos técnicos” e “planejamentos” (inc. I), “pareceres, perícias e avaliações” (II), “assessorias ou consultorias técnicas” (III) etc. Os serviços contratáveis com base no art. 24, XIII são “serviços técnicos especializados” que gerem desenvolvimento institucional, isto é, propiciem “melhorias mensuráveis” nas missões de caráter institucional do órgão contratante. Não é contratável com base nessa norma a mera terceirização de atividades administrativas da rotina diária do órgão, pois, como diz a Orientação Normativa AGU no 14/2009, da Advocacia-Geral da União, estas são “destinadas a atender às necessidades permanentes” e não, como exige a lei, ao “desenvolvimento institucional”.

---

<sup>15</sup> 9 SUNDFELD, Carlos Ari. Contratação sem licitação para o desenvolvimento institucional (art. 24, XIII da Lei nº 8.666/1993) – limites e controle. Revista de Direito Administrativo– RDA, Rio de Janeiro, v. 267, p. 85-108, set./dez. 2014.

Aliás, essa configuração “coringa” da própria FIA já foi apreciada por outros Tribunais. Nos autos n.º 2018/0007053-5, o Eg. TJ/SP, em análise justamente da contratação da instituição para o **peculiar** objeto de “prestação de serviços para estudos e pesquisas junto à CAMPREV a fim de elaborar processos administrativos necessários ao levantamento de recursos perante a Previdência Social e o INSS”, consignou que **não havia nex** **o entre as finalidades da contratada e o objeto contratual**, o que macula a dispensa.

Vejamos trecho do elucidativo voto condutor:

“Apurou-se, in casu, que **não foi comprovada** perante o órgão de controle a ‘**existência de nex** **o entre as finalidades da contratada e o objeto contratual**’, explicando que (f. 110):

“Embora não se duvide de sua reputação ético-profissional e de sua condição de pessoa jurídica brasileira, sem fins lucrativos e com finalidades dedicadas à pesquisa, ao ensino, ao desenvolvimento institucional, **isso não significa que a entidade, em nome das necessidades do setor público possa ser livremente contratada, sem submissão ao devido processo licitatório, quando o objeto cuida de serviços corriqueiramente encontrados no mercado, como é o caso destes autos.** Como bem dissertou a D. Secretária-Diretoria Geral, o **objeto** deste **ajuste** versa sobre a **prestação de serviços de assessoria para fins de levantamento de recursos junto ao MPAS/INSS e posterior compensação financeira entre os regimes previdenciários geral e próprio, que não se subsume ao teor do dispositivo invocado como fundamento para a contratação, qual seja, o artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93.** Isso se comprova pela cotação de preços feita com outras entidades que poderiam satisfazer plenamente a pretensão da Administração, bem como pela existência de diversas empresas que prestam consultoria e assessoria às administrações municipais, consoante demonstrado no primeiro precedente citado. Nesse contexto, o procedimento licitatório seria de rigor” – grifei.

Para além disso, é **ilícita a inserção** – sem qualquer cotejo analítico - **dos próprios objetos dos dois contratos como “voltados ao ensino, a pesquisa, ao desenvolvimento institucional”**.

A dispensa constitui **exceção** ao dever de licitar, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República. Por isso mesmo, **qualquer** interpretação que deve ser realizada dos dispositivos que digam respeito à contratação direta deve ser **restritiva**.

Nessa conjectura, já decidiu o TCE/MG (inclusive em caso relativo à contratação de consultoria para revisão de Plano Diretor pelo Município de Ipatinga/MG) que:

“(…) não há como aproveitar o caráter aberto dos termos descritos no inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 para ampliar, de forma indevida, as hipóteses de contratação direta” e que, “desse modo, realizando interpretação restritiva do dispositivo legal, não se mostra razoável e nem consentâneo com o interesse público, concluir que a revisão do Plano Diretor e a elaboração de leis afetas ao Direito Urbanístico constituem objetos voltados ao ensino, a pesquisa, ao desenvolvimento institucional e, muito menos, à recuperação do preso” (trecho do voto do Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, nos autos da Denúncia n.º 837666) - grifei.

Essa **absoluta incongruência** ente a revisão do Plano Diretor e objetos voltados ao ensino, a pesquisa, ao desenvolvimento institucional, aliás, apenas destaca o dolo dos demandados, consoante se exporá em campo próprio.

Ainda acerca de um dos objetos da ora questionada Dispensa n.º 43/2021, o Tribunal consignou que “em caso semelhante ao que ora se analisa, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina entendeu ser **impossível** a contratação de pessoa jurídica para a elaboração de **Plano Diretor** nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93”. Vejamos:

Prejulgado n.º 1721 - Não encontra amparo legal a contratação, pela Prefeitura Municipal, por dispensa de licitação com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, de Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos com o propósito de desenvolvimento de Plano Diretor Regional, **pois não se trata de serviços diretamente afetos às áreas de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional** – grifei.

Em igual sentido estão **recentes** precedentes do Eg. TJ/SP:

APELAÇÃO. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. **DISPENSA DE LICITAÇÃO. ARTIGO 24, INCISO XIII, DA LEI Nº 8.666/93. DESCABIMENTO. SITUAÇÃO QUE NÃO SE AMOLDA À EXCEPCIONAL HIPÓTESE DO DISPOSITIVO INDICADO. CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR NÃO SE ENQUADRA NAQUILO QUE SE ENTENDE POR PESQUISA, ENSINO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. CONTRATO NULO. DEVER DE RESSARCIR O ERÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL. RECURSOS OFICIAL E VOLUNTÁRIO PROVIDOS. (TJ-SP - APL: 10420373120218260053 SP 1042037-31.2021.8.26.0053,**

Relator: Aroldo Viotti, Data de Julgamento: 07/02/2023, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/02/2023) – grifei.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. DECISÃO AGRAVADA QUE INDEFERIU O PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA DEDUZIDO PELOS ORA AGRAVANTES, DEIXANDO DE SUSPENDER CONTRATO FIRMADO PELA MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO FUNDADA NO PERMISSIVO DO INCISO XIII DO ARTIGO 24 DA LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93). DISPENSA DE LICITAÇÃO QUE É MEDIDA SEMPRE EXCEPCIONAL. OBJETO DO CONTRATO QUE CONSISTE EM ASSESSORAMENTO E CONSULTORIA À ADMINISTRAÇÃO PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DA CIDADE, NA FORMA DO ARTIGO 4º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI MUNICIPAL PAULISTANA 16.050, DE 2014. PRESENÇA DE ELEMENTOS INDICIÁRIOS DE QUE NÃO SE CUIDARIA DA ÚNICA INSTITUIÇÃO APTA À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. RISCO DE DANOS AO ERÁRIO E DE IRREVERSIBILIDADE DOS EFEITOS CONTRATUAIS. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO, PREJUDICADO O AGRAVO INTERNO. (TJ-SP - AGT: 21946931820218260000 SP 2194693-18.2021.8.26.0000, Relator: Aroldo Viotti, Data de Julgamento: 18/11/2021, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/11/2021) – grifei.

De se destacar, no ponto, trecho do **voto condutor** do Acórdão TJ-SP – APL n.º 1042037-31.2021.8.26.0053/SP, acima ementado, e que se **encaixa com perfeição ao presente caso**:

“(…) a contratação de consultoria para a revisão do Plano Diretor não se enquadra naquilo que se entende por pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, nos termos do inciso XIII, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93. E, considerando que as hipóteses de dispensa de licitação configuram **exceção**, enquanto o dever de licitar é a regra, constatada controvérsia, **deve ser restritiva a interpretação da norma que a prevê.** A propósito, consignou o Eminentíssimo Des. Pires de Araújo:

“O certame licitatório é regra - isto é, a competência é limitada e isso já se aufere na fase pré-contratual e ainda, salvo exceções expressas, não é lícito a Administração escolher o contratado, pois, ao proceder assim, afronta os princípios constitucionais da igualdade, moralidade, legalidade e eficiência, os quais são bases do certame licitatório, via em que a Administração Pública obtém as melhores condições técnicas e econômicas. A licitação é a regra e a dispensa, exceção (art. 37, XXXI, CF) e excepcional a contratação direta (art. 24 da Lei nº 8.666/93).” (Apelação/Remessa Necessária 0013536-

37.2007.8.26.0292, 11ª Câmara de Direito Público, j. 26.07.2010).

E, mesmo a respeito de outros tópicos sobre os quais se debruçou a inicial, **não há como deixar de ter presente que o exame do próprio procedimento administrativo de dispensa (Lei 8666/93, art. 26, parágrafo único) levado a efeito pela Municipalidade (cf. fls. 143/144) induz à crença em que não se cuidaria da única instituição “a priori” apta à prestação dos serviços.** A respeito, ensina MARINOPAZZAGLINI FILHO: “Cumpro advertir que, sob a alegação mentirosa (dolo) ou inadvertida (culpa) de inexigibilidade da realização da licitação, ocorre, comumente, contratação direta de serviços ou de fornecimento de bens em situações em que, na realidade, era factível a convocação de proponentes interessados em prestá-los ou fornecê-los. **E, em casos tais, agindo o agente público com o intuito de favorecer determinado particular (dolo) ou com omissão da diligência indispensável, em razão de sua função pública, na análise do caso concreto, que o impediu de prever, quando, na realidade, se fosse cauteloso, poderia ter previsto, a viabilidade da competição (culpa), comete o ato de improbidade administrativa, que causa lesão ao Erário, descrito na norma em comento.”** (Lei de Improbidade Administrativa Comentada, SP, Ed. Atlas, pp. 89 e 99, 2ª Ed). Nesse contexto, assim assenta a Súmula nº 250 do Tribunal de Contas da União: “A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado” - grifei.

Idêntico raciocínio se aplica aos objetos rotineiros de **reforma administrativa, reforma tributária** e o – **confuso** e **genérico** – objeto de “**estruturação do modelo de negócio de apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimento de água e esgoto do Município de Ipatinga**”. Nenhum deles se insere, à toda evidência, nos objetivos do art. 218 da CR/88 e, por consequência, naquilo que pode ser inserido no art. 24, XIII, da Lei de Licitações<sup>16</sup>.

Há, ainda, outro **grave vício** em ambas as dispensas e que representa violação aos requisitos da dispensa do art. 24, XIII, da LL: a ausência de **análise** da **capacitação** para o **desempenho da atividade contratada**.

Acerca da capacitação, Marçal Justen Filho destaca que:

---

<sup>16</sup> Em verdade, parte dos objetos das dispensas ora analisadas estão potencialmente inseridos no antigo art. 25, II, c/c art. 13 da Lei n.º 8.666/93, atual art. 74, III, “c”, da Lei n.º 14.133/2021 – inexigibilidade relacionada à prestação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual.

“Deve ser **inquestionável** a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato”. (In Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11ª edição, página 253) – **grifei**.

Aliás, o TCU tem sido **firme** quanto à **imprescindibilidade** de **conexão** entre o **objeto** da contratação e a **reputação** da contratada (Processo n.º 002.510/2002-0. Acórdão n.º 427/2002 – Plenário). Ademais, este também tem sido o entendimento encampado nos Tribunais. Vejamos:

(...). Além disso, a instituição deve deter reputação ético-profissional **na estrita área para a qual está sendo contratada** (Decisão 908/1999 Plenário-TCU) **e o objeto contratado deve guardar correlação com o ensino, pesquisa ou o desenvolvimento institucional [...]** (trechos do Acórdão 2.360-25/08-2, Rel. Min. André Luís de Carvalho, j. em 22.07.2008). 4. Entende-se por "inquestionável reputação ético-profissional", "em termos licitatórios, idoneidade assemelhada, mutatis mutandis, àquela resultante da habilitação prevista no art. 27 e à notória especialização definida no art. 25, § 1º [dispositivos da Lei nº 8.666/93]" (Jessé Torres Pereira Júnior). Para se legitimar a contratação direta com espeque no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, é necessária a **demonstração da qualificação** da candidata à condição de contratada, ou seja, é preciso **verificar se ela tem capacidade técnica para realizar o objeto da contratação**, cuja complexidade pode ser medida, in casu, pelo valor do ajuste (mais de três milhões de reais), pelo tipo da prestação contratual e pelo universo de sujeitos alcançados (especialmente considerados os que se submeterão ao serviço). (SL 4013/CE, Rel. Des. Federal José Baptista de Almeida Filho, j. em 28.01.2009, unânime, p. em 10.02.2009). 8. Existência de manifestação desta Turma Julgadora, quando do exame do AGTR nº 93937/CE e o AGTR nº 96849/CE, Rel. Des. Federal Francisco Cavalcanti, j. em 06.05.2010, unânime. 9. Pelo desprovimento da remessa oficial. (REOAC nº 519660/CE (0014802-93.2008.4.05.8100), 1ª Turma do TRF da 5ª Região, Rel. Francisco Cavalcanti, j. 08.09.2011, unânime, DJe 15.09.2011 – **grifei**.

De igual modo, o TCE/MG:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DE PESQUISA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ROTINEIROS. IRREGULARIDADE. DESPESAS SEM AMPARO DE CAIXA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES. OFENSA AO ART. 42 DA LRF. IRREGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA QUE NÃO ATENDEU AOS REQUISITOS PARA HABILITAÇÃO CONTIDOS NO EDITAL. INEXIGIBILIDADE NA CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS EXIGE A

EXCLUSIVIDADE DO EMPRESÁRIO. PROVIMENTO PARCIAL DO APELO. 1. A IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL, MANTIDA APÓS A CONCESSÃO DE PRAZO PARA SUA REGULARIZAÇÃO, LEVA AO NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO EM RELAÇÃO AOS INTERESSADOS QUE NÃO JUNTARAM AOS AUTOS A PROCURAÇÃO COMPETENTE. 2. **A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM FUNDAMENTO NO ART. 24, INCISO XIII, DA LEI DE LICITAÇÕES, SOMENTE É ADMITIDA NA HIPÓTESE EM QUE SEJA CONSTATADO NEXO EFETIVO ENTRE A NATUREZA DA INSTITUIÇÃO DE PESQUISA E O OBJETO DO CONTRATO, ALÉM DA COMPROVAÇÃO DE COMPATIBILIDADE COM PREÇOS DE MERCADO. A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA, INFORMÁTICA E ASSESSORIA TÉCNICO-CONTÁBIL POR INSTITUIÇÃO DE PESQUISA LEVA À IRREGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO.** 3. O EMPENHO DE DESPESAS DECORRENTES DE OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO DO GESTOR, PARA SEREM PAGAS, TOTAL OU PARCIALMENTE, NO EXERCÍCIO FINANCEIRO SEGUINTE, SEM O AMPARO DE CAIXA PARA CUSTEÁ-LAS NO EXERCÍCIO EM QUE FOI CONTRAÍDA, É IRREGULAR POR OFENDER O ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 4. A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA QUE NÃO APRESENTOU TODOS OS DOCUMENTOS PREVISTOS PARA A HABILITAÇÃO EM EDITAL DE LICITAÇÃO É IRREGULAR, POR AFRONTAR À LEI DE LICITAÇÕES E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 5. A CONTRATAÇÃO DIRETA DE ARTISTAS CONSAGRADOS, POR MEIO DE PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE PREVISTA NO INCISO III DO ART. 25 DA LEI N. 8.666/1993, SOMENTE É REGULAR MEDIANTE A APRESENTAÇÃO DE CÓPIA DO CONTRATO DE EXCLUSIVIDADE DOS ARTISTAS COM O EMPRESÁRIO CONTRATADO, REGISTRADO EM CARTÓRIO E SUA PUBLICAÇÃO NO ÓRGÃO OFICIAL DE IMPRENSA, NO PRAZO DE CINCO DIAS. (TCE-MG - RO: 969403, Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 14/12/2016, Data de Publicação: 17/10/2017) – grifei.

RECURSO ORDINÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. MATÉRIA LICITATÓRIA. ADMISSIBILIDADE. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. EXAME NOS AUTOS PRINCIPAIS. INAPLICABILIDADE. MÉRITO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ROTINEIROS. NÃO APLICAÇÃO. AUSÊNCIA DE ATO DE DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO ULTRAPASSANDO A VIGÊNCIA DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS. IRREGULARIDADES MANTIDAS. NEGADO PROVIMENTO. 1) A PREJUDICIAL DE PRESCRIÇÃO NÃO SE APLICA NO RECURSO QUANDO JÁ TIVER SIDO DECIDIDA NOS AUTOS DO PROCESSO PRINCIPAL. 2) **É IRREGULAR O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO BASEADO NO DISPOSTO NO ART. 24, XIII DA LEI N. 8.666/93, SE NÃO RESTAR DEVIDAMENTE COMPROVADO QUE A ATIVIDADE PRINCIPAL DA CONTRATADA É A PESQUISA, O ENSINO OU O DESENVOLVIMENTO**

INSTITUCIONAL, BEM COMO SE OS SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS FOREM ROTINEIROS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 3) A FALTA DO ATO DE DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO É IRREGULAR, POR CONTRARIAR O DISPOSTO NO ART. 38, III DA LEI DE LICITAÇÕES. 4) A PRORROGAÇÃO DE CONTRATO ULTRAPASSANDO A VIGÊNCIA DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS CONTRARIA O DISPOSTO NO ART. 57, CAPUT DA LEI N. 8.666/93, SENDO CONSIDERADA IRREGULAR. (TCE-MG - RO: 951835, Relator: CONS. JOSÉ ALVES VIANA, Data de Julgamento: 16/11/2016, Data de Publicação: 28/06/2017) – grifei.

Nota-se, desta forma, que tal dispositivo impõe uma interpretação de fato adequada ao princípio republicano, de modo a exigir a comprovação, no procedimento de dispensa de licitação, do nexo entre a natureza e a competência da instituição com o objeto do ajuste.

Aliás, neste particular, vejamos a redação da Súmula 250, editada pelo TCU:

Súmula 250 do TCU: “A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, **somente** é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado” – grifei.

Mais diretamente: inadmite-se a contratação para serviços ou compras que nenhuma relação tem com seus objetivos institucionais, exigindo-se a presença do “vínculo de pertinência” entre os objetivos da instituição e o objeto do contrato, de modo que, como muito bem alerta José dos Santos Carvalho Filho, “deve ser verificado se o estatuto da entidade permite realmente a execução do serviço ou o negócio de compra (é menos comum a hipótese de obras), ou se, ao contrário, o ajuste não será mero instrumento de dissimulação”.

Vê-se que **não é suficiente** o preenchimento pela instituição a ser contratada dos requisitos indicados no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações - ser instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, deter inquestionável reputação ético-profissional e não ter fins lucrativos. Deve haver, ainda, estreita correlação entre o objeto contratado e atividades de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional.

No caso dos autos, o estatuto da FIA, naquilo que importa ao presente feito, dispõe genericamente acerca da realização de “pesquisa, ensino, e desenvolvimento institucional”. Como se nota, é preciso um **esforço hermenêutico considerável** para incluir,

naquelas finalidades, e ao mesmo tempo: a) reforma administrativa, b) revisão e atualização do Plano Diretor, c) reforma no Código Tributário do município e d) a “prestação de serviços técnicos especializados para o suporte ao planejamento estratégico e elaboração de Estudos Técnicos para a estruturação do modelo de negócio de apoio ao processo de licitação e contratação dos serviços de abastecimento de água e esgoto do Município de Ipatinga”.

Essa amplitude desmedida (própria da já mencionada “instituição guarda-chuva”), por si, representa a já mencionada ideia simplista de que “basta ser instituição brasileira e sem fins lucrativos, para ser contratada sem licitação pelo Poder Público”.

Não se verifica, dentre as suas finalidades, o estudo, a revisão e a elaboração de leis afetas ao Direito Urbanístico e ao Direito Tributário. Por isso mesmo, não é possível aferir a capacidade técnica, a competência e a relevância dos trabalhos desenvolvidos pela FIA nos citados específicos campos de atuação. Até por isso, do relatório de atividades da FIA (consultado em <https://fia.com.br/relatorio-atividades/>) apenas se extrai dos anos de 2021 e 2022 (para além do caso de Ipatinga/MG) uma única atuação na área de “revisão de Plano Diretor” (município de Artur Nogueira/SP que, segundo dados do IBGE, possuía, em 2022, pouco mais de 50 mil habitantes) e nenhuma atuação em “reforma de Código Tributário”.

Isso, aliás, ficou registrado na perícia realizada pela CEAT, que buscou, em um das metodologias utilizadas, atividades semelhantes da FIA no Estado de Minas Gerais. E não foram encontrados trabalhos.

Vejamos, uma vez mais, os trechos lançados na perícia:

Considerando a 1ª metodologia aplicada, haja vista que, a empresa Fundação Instituto de Administração - FIA - CNPJ: 44.315.919/0001-40, está localizada na Av. Dra. Ruth Cardoso, nº 7221, Bairro Pinheiros, em São Paulo/SP, de acordo com as pesquisas realizada entre os exercícios de 2020 a 2023, **não foram localizadas, grande número de contratações, que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais**. Na tabela a seguir, demonstram os dados obtidos através do relatório em anexo, extraído do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, a contratação da referida empresa com a Prefeitura Municipal de Ituiutaba, com certa de 102.000 habitantes (Ipatinga cerca de 227.000), através do Processo/Contrato de número 20.478/2021, registrado no dia 05/01/2022, cujo objeto foi a prestação de serviços de consultoria em matéria de Reforma Administrativa Municipal para o Poder Executivo Municipal, cujo

valor da contratação girou em torno de R\$ 450.000,00. (quatrocentos e cinquenta mil reais).

Conforme mencionado anteriormente neste parecer, a empresa Fundação Instituto de Administração - FIA - CNPJ: 44.315.919/0001-40, está localizada na Av. Dra. Ruth Cardoso, nº 7221, Bairro Pinheiros, em São Paulo/SP, de acordo com as pesquisas realizada entre os exercícios de 2020 a 2023, **não foram localizadas, grande número de contratações, que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais.**

Nesse contexto, Jacoby Fernandes ensina que “a possibilidade de dispensar a licitação **não autoriza a contratação do licitante fora do seu ramo de atividade**” (FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Contratação direta sem licitação. 7.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.642) – **grifei.**

Como bem pontua José dos Santos Carvalho Filho, “Infelizmente, a aplicação desse permissivo de dispensa tem sido **distorcida**, em algumas ocasiões, por maus administradores públicos e falsas instituições, ensejando notória ofensa aos princípios da competitividade e da igualdade de oportunidades. Uma dessas formas de desvio reside na contratação de tais entidades para serviços ou compras que **nenhuma relação tem com seus objetivos institucionais**. Trata-se de **inegável forma** de **favorecimento** através da contratação direta” (FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, 33ª Edição, Editora Gen/Atlas) - **grifei.**

Não por outra razão, a perícia da CEAT consignou que:

“(…) no caso em tela, **não configura em a mais vantajosa**, entende-se que seria **inviável a contratação direta dos serviços de consultoria, mediante dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666 de 1993**. Quanto à justificativa do preço (art. 26, III, da Lei 8.666/93), havendo indícios de que as propostas comerciais, que foram juntadas aos autos, sobre o mesmo objeto da contratação com a Fundação Instituto de Administração – FIA, encontram-se com **sobrepço**, se comparados aos valores praticados no mercado, de acordo com as pesquisas apresentadas, através do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, no período em análise” – **grifei.**

Destarte, verifica-se que ambas as contratações **não poderiam ser realizadas pela dispensa utilizada pelos demandados**, de modo que sua utilização resultou em **frustração da licitude de processo licitatório**.

## 2) FRAUDE - DIRECIONAMENTO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Além da ilícita utilização da dispensa do art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93, há nos autos outros **inúmeros** elementos que permitem concluir que as contratações **já estavam previamente direcionadas para FIA** – e até por isso, a dispensa foi promovida.

Ora, dentro de um macroprocesso de contratação pública existe um “processo” que nasce de uma **necessidade** e que exige do administrador uma **solução**, cuja demanda deve ser oficializada, formando o **planejamento da contratação**.

Acerca dessa sequência de atos:

“Cada etapa se desdobra em atividades: elaborar estudo preliminar; avaliar soluções; selecionar solução; definir especificações; gerar demanda; pesquisar preços; avaliar orçamento; definir modalidade e tipo; autorizar abertura; elaborar projeto; minutar edital; emitir parecer jurídico; publicar aviso; receber propostas; julgar impugnações; responder pedidos de esclarecimento; realizar sessão de abertura; julgar documentos e propostas; receber e julgar recursos; adjudicar; homologar; publicar resultado. Tudo isso antes de assinar o contrato. Não é difícil perceber que é um processo complexo e difícil que exige gente preparada e valorizada para executá-lo. Como descrevem Cristiano Heckert e Antonio Soares Netto (2017), toda contratação é um jogo. Explicam, a partir de suas experiências na área, que o planejamento de uma contratação exige escolher, tomar decisões, articular pessoas e processos e entregar resultados, no prazo” (SANTOS, Franklin Brasil e SOUZA, Kleberon Roberto de. Como combater a corrupção em licitações. Editora Fórum).

A correta sequência de atos dificulta o chamado **planejamento reverso**: “aquela situação em que **se parte da solução**, de um **objeto já predefinido**, ou até mesmo de um **fornecedor pré-escolhido**, **caminhando para trás e forjando os requisitos e os artefatos para tentar justificar as opções já definidas**” – grifei (idem).

O caso dos autos revela que FIA já era a instituição a ser contratada, muito antes de sequer existir análise quanto à própria **viabilidade** de uma dispensa (que como se exporá, é ilícita). É a “solução” (contratação da FIA) que surge **antes** mesmo de **qualquer estudo** acerca do “problema” (os quatro objetos dos contratos).

Não há nos documentos requisitados **nenhum estudo preliminar**<sup>17</sup> que forneça amparo à dispensa:

---

<sup>17</sup> Registre-se que os estudos preliminares, já exigidos da leitura conglobante da Lei de Licitações, dada sua importância, passaram a ter expressa indicação na Lei n.º 14.133/21. De acordo com o artigo 18, inciso I, da Lei 14.133/21, o elemento inicial a ser considerado no planejamento é a descrição da necessidade de contratação, que nada mais é do que a “**determinação da demanda específica da Administração e a**

“Uma licitação só pode ser realizada com especificação clara do que se pretende contratar. É o que se chama, geralmente, de **Projeto Básico (PB)**, definido como o **conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto**, que **possibilite a avaliação do custo e a definição dos métodos e do prazo de execução** (art. 6º, IX, Lei n.º 8.666/1993). No Pregão, adota-se a expressão **Termo de Referência (TR)**, mas o conceito é o mesmo, por isso, neste livro, adotaremos Projeto Básico como expressão única para todas as modalidades. **Antes, porém, do projeto em si, que descreve a solução que se pretende contratar, existe uma etapa fundamental, em geral chamada de Estudos Preliminares, que define a necessidade.** São conceitos que merecem ser bem entendidos, porque não se confundem. Como bem descrevem Cristiano Heckert e Antonio Soares Netto (2017), **a justificativa da contratação envolve a necessidade a ser satisfeita, a tradução disso em uma demanda e, só então, decidir por uma solução que melhor atenda à demanda.** Na visão dos autores, com quem concordamos, **o erro mais comum é o demandante apontar a solução e não o problema que ele precisa resolver.** Tudo começa, portanto, com os Estudos Preliminares (EP ou ETP), que avaliam a necessidade, o problema, as opções, alternativas, possibilidades, custos, benefícios. E só depois, escolhida a solução, o objeto da contratação, nasce o Projeto Básico. (SANTOS, Franklin Brasil e SOUZA, Kleberon Roberto de. Como combater a corrupção em licitações. Editora Fórum) – grifei.

Basta observar que desde a autorização de abertura da Dispensa n.º 43/2021 (8 de outubro de 2021) até a assinatura do Termo de Contrato n.º 102/2021 (18 de outubro de 2021), se passaram apenas **10** (dez) **dias**. Em outros termos: três objetos altamente **sensíveis** aos cidadãos de Ipatinga/MG – dentre eles a revisão do Plano Diretor – **tiveram sua análise documentada em pouco mais de uma semana.**

Não foi diferente com a Dispensa n.º 22/2022. O requerimento de compra foi firmado em 25 de maio de 2022, e a assinatura do Termo de Contrato em 24 de junho de 2022. Não há uma **linearidade** nos procedimentos, que mais parecem ter sido elaborados às **pressas**, com **datas em aparente conflito cronológico.**

Ademais, para determinar se uma proposta é **realmente vantajosa**, a Administração precisa realizar, antes, uma **pesquisa de preços no mercado**. E para evitar irregularidades em uma pesquisa de preços, é necessário que sejam adotadas, dentre outras, as seguintes cautelas (aplicáveis à dispensa):

---

identificação de uma solução, relacionada a bens, serviços ou obras a serem fornecidos por sujeitos integrantes da iniciativa privada” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 342). Essa exposição inicial dos elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas compreende o que a Nova Lei de Licitações denominou de **estudo técnico preliminar (ETP)**.

- a) empresas pesquisadas devem ser do **ramo pertinente** (Acórdão TCU n.º 1.782/2010-P).
- b) empresas pesquisadas **não podem ser vinculadas entre si** (Acórdão TCU n.º 4.561/2010-1C).
- c) indicação **fundamentada e detalhada das referências utilizadas** (Acórdão TCU n.º 1.330/2008-P).
- d) metodologia utilizada e conclusões obtidas (Nota Técnica AGU/PGF/UFSC n.º 376/2013).
- e) data e local de expedição (Acórdão TCU n.º 3.889/2009-1C).

Vê-se que, embora excepcionada a obrigatoriedade de prévia licitação, mesmo nas contratações diretas por dispensa de licitação cabe ao administrador selecionar a **melhor alternativa**, a que **melhor atenda ao interesse público**, resguardando, entre outros, os **princípios da impessoalidade, isonomia e eficiência**. Por regra, a seleção da melhor alternativa coincidirá com a opção de menor preço<sup>18</sup>. Acrescente-se, ainda, que o resguardo do sigilo até que sejam colhidos todos os valores na cotação pode, inclusive, contribuir para a observância da impessoalidade na contratação, evitando que um fornecedor “favorito” tome conhecimento do montante ofertado por outro e, então, possa reduzir seu valor.

No caso dos autos, **há fortes indícios de fraude na cotação de preços**, seja por **simulação** de proposta (convergência de interesses de proponentes distintos), seja por **deliberada negligência de “interessados”**. Aliás, a fraude em pesquisa de preços também integra o conceito de “Projeto Mágico”.

Basta observar, como já apontado, que na Dispensa n.º 43/2021, a proposta da **FIA** foi subscrita por **Ricardo Luiz Camargo** (na condição de “Superintendente de Estudos, Consultoria e Cursos in Company”). O próprio Ricardo, contudo, **assina** na Dispensa n.º 22/2022 a proposta da **FESPSP**, instituição que, naquele procedimento, em tese, “**disputa**” o contrato com a FIA. Há nítido conflito de interesses, já que as instituições

---

<sup>18</sup> No Estado de Minas Gerais, a Resolução SEPLAG n.º 102/2022, editada para regulamentar a Nova Lei de Licitações - Lei 14.133/21, dispõe acerca do procedimento de pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviço, se aplicando a todos os procedimentos licitatórios, inclusive aqueles de contratação direta. Dentre os parâmetros a serem utilizados para a pesquisa de preços, nos termos do art.6º da citada resolução, está a “pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos não tenham sido obtidos com mais de seis meses de antecedência da data de divulgação do edital ou, no caso de contratação direta, do aviso de contratação ou da data de assinatura do contrato” – **grifei**.

pesquisadas **não podem ter vínculos entre si**. Noutra lado, ainda dentro da Dispensa n.º 43/2021, temos uma proposta **absolutamente negligente** da FUNDACE, de poucas páginas, **apócrifa** e com **número de ofício errado** (“2309215”). O documento é **tão errático** que registra que seu conteúdo é a resposta ao Ofício n.º 030/2021 da SEPLAN, de **13 de setembro de 2021**, sendo que sua data registrada é de 23 de setembro de 2020. Em outros termos: a proposta comercial **tem data anterior ao ofício supostamente enviado pela SEPLAN**.

Observa-se, ainda, que a proposta da FUNDACE na Dispensa n.º 43/2021 **tem formatação substancialmente distinta** daquela usada pela própria FUNDACE na Dispensa n.º 22/2022. São inconsistências graves, que levam à suspeição de que se trata de documento **forjado** ou já idealizado apenas para cumprir formalmente uma pesquisa de preços. Ainda dentro das propostas da Dispensa n.º 43/2021, observa-se que a documentação da FIPE é igualmente **negligente** (de apenas 4 páginas).

Todo esse cenário revela uma das mais comuns de fraude a licitações: a utilização, em cotação de preços, de **propostas fictícias** ou de **“cobertura”**. Sobre o tema:

“Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2009), **propostas fictícias** ou de **cobertura**, também conhecidas como propostas **“proforma”**, **complementares**, de **cortesia**, **figurativas** ou **simbólicas** são a forma mais comum de fraudes à licitação, principalmente pelo fato de conferirem um caráter aparente de competitividade ao certame, com o objetivo de afastar investigação pelas autoridades de controle e defesa do Estado” (SANTOS, Franklin Brasil e SOUZA, Kleberon Roberto de. Como combater a corrupção em licitações. Editora Fórum) - **grifei**.

Para além disso, e como já registrado, a perícia da CEAT constatou uma **ausência de trabalhos similares da empresa contratada** (e mesmo daquelas utilizadas como “cotação” de preços) **dentro do Estado de Minas Gerais**.

Vejamos:

“Considerando a 1ª metodologia aplicada, haja vista que, a empresa **Fundação Instituto de Administração - FIA** - CNPJ: 44.315.919/0001-40, está localizada na Av. Dra. Ruth Cardoso, nº 7221, Bairro Pinheiros, em São Paulo/SP, de acordo com as pesquisas realizada entre os exercícios de 2020 a 2023, **não foram localizadas, grande número de contratações, que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais**. Na tabela a seguir, demonstram os dados obtidos através do relatório em anexo, extraído do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, a contratação da referida empresa com a Prefeitura Municipal de Ituiutaba, com certa de 102.000 habitantes (Ipatinga

cerca de 227.000), através do Processo/Contrato de número 20.478/2021, registrado no dia 05/01/2022, cujo objeto foi a prestação de serviços de consultoria em matéria de Reforma Administrativa Municipal para o Poder Executivo Municipal, cujo valor da contratação girou em torno de R\$ 450.000,00. (quatrocentos e cinquenta mil reais).

(...).

Considerando as informações extraídas, **não foram localizados no SICOM, registros de contratações entre outros entes municipais em Minas Gerais, entre os exercícios de 2020 a 2023, com a empresa Fundação Pesquisa e Desenvolvimento Administração e Contabilidade e Economia – FUNDACE – CNPJ: 00.934.542/0001-31**, que pudessem servir de base para análises de preços fornecidos nas propostas, neste período, e, dentro do Estado de Minas Gerais. Considerando as informações extraídas no SICOM, referentes aos registros de contratações entre outros entes municipais em Minas Gerais, com a empresa Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE – CNPJ: 43.942.358/0001-46, de acordo com as pesquisas realizadas entre os exercícios de 2020 a 2023, não foram localizadas contratações, com o mesmo objeto contratado pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais, conforme relatório anexo.

Conforme mencionado anteriormente neste parecer, a empresa **Fundação Instituto de Administração - FIA - CNPJ: 44.315.919/0001-40**, está localizada na Av. Dra. Ruth Cardoso, nº 7221, Bairro Pinheiros, em São Paulo/SP, de acordo com as pesquisas realizada entre os exercícios de 2020 a 2023, **não foram localizadas, grande número de contratações, que pudessem servir de base para análises de preços praticados, neste período, e dentro do Estado de Minas Gerais**. Na tabela a seguir demonstram os dados obtidos através do relatório em anexo extraído do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, a contratação da referida empresa com a Prefeitura Municipal de Ituiutaba, com certa de 102.000 habitantes (Ipatinga cerca de 227.000), através do Processo/Contrato de número 20.478/2021, registrado no dia 05/01/2022, cujo objeto foi a prestação de serviços de consultoria em matéria de Reforma Administrativa Municipal para o Poder Executivo Municipal, cujo valor contratado girou em torno de R\$ 450.000,00. (quatrocentos e cinquenta mil reais)” - grifei.

Como se observa, a “cotação de preços” realizada pelos demandados não passou de uma simulação “proforma”.

### 3. FRAUDE – FRUSTRAÇÃO DA LICITUDE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO QUE GEROU PREJUÍZO AO ERÁRIO

As fraudes acima delineadas, e que geraram a contratação da demandada FIA para execução de dois contratos, resultaram, **para além da violação à imparcialidade e ao caráter concorrencial do procedimento licitatório, em efetivo prejuízo ao erário,** consoante já exposto alhures.

Vejamos:

“Em face de tudo quanto foi pesquisado, e, utilizando o critério de amostragem, através das informações disponíveis no banco de dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), através do Sistema informatizado de Contas dos Municípios-SICOM, visando apurar o valor ou preço médio praticado por outras empresas, escritórios e profissionais, em contratos de serviços de assessorias e consultorias jurídicas, envolvendo os temas: “Modernização Administrativa”, “Plano Diretor” e “Código Tributário”, firmados com outros órgãos e Prefeituras do Estado de Minas Gerais. Neste sentido, submetemos os cálculos à apreciação de V. Exa., bem como, a comparação com os preços médios apurados, praticados no mercado, e, dos percentuais encontrado para cima, com relação a diferença dos valores contratados pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, **no procedimento de dispensa de licitação n. 043/2021**, e, caso haja o entendimento, por parte de V. Exa., da ocorrência de um possível superfaturamento, **o valor global contratado apurado, s.m.j., ficou em torno de R\$ 3.965.923,72**, que devidamente atualizado até novembro/2023, pela FAM (Fator de Atualização Monetária) em tabela publicada pela Corregedoria Geral de Justiça (Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais), perfaz o valor de R\$ 4.328.772,82, conforme demonstrado na tabela VI. **Já com relação ao procedimento de dispensa de licitação n. 022/2022**, e, caso haja o entendimento, por parte de V. Exa., da ocorrência de um possível superfaturamento, do valor global do contrato nº 074/2022, celebrado pelo Município de Ipatinga, que foi de **R\$ 3.931.930,00 (em termos atuais R\$ 4.051.330,13)**. Neste sentido, comparando com o valor contratado pelo ente Municipal, foi apurado uma diferença a maior, s.m.j., no montante de R\$ 3.639.701,20 (em termos atuais R\$ 3.750.227,28), **que em termos percentuais atingiu cerca de 92,57%, superior a contratação realizada com a empresa**. Caso haja entendimento por parte de V. Exa., passíveis de ressarcimento ao erário, conforme demonstrado na tabela VIII. **Diante dos fatos narrados e as provas produzidas, tendo em vista a hipótese de comprovações de irregularidades das contratações diretas da empresa Fundação Instituto de Administração – FIA - CNPJ: 44.315.919/0001-40, por Dispensa de Licitação em frontal ofensa à prescrição de necessidade de licitação, como regra para aquisições de serviços pela**

Administração prescrita pela Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI e pela Lei Federal 8666/93, art. 2, as quais poder-se-iam evidenciar a possibilidade da nulidade do contrato celebrado entre o ente municipal. Caso Vossa Excelência entenda, que o agente público incorreu em ato de improbidade administrativa, ao realizar a contratação da empresa, através **Procedimento de Dispensa nº 043/2021**, os quais perfizeram o somatório, de R\$4.482.202,30 (em termos atuais R\$ 4.881.054,31), encontramos o valor de R\$1.434.304,90, que devidamente atualizado até novembro/2023, pela FAM (Fator de Atualização Monetária), em tabela publicada pela Corregedoria Geral de Justiça (Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais), perfaz o valor de R\$ 1.561.937,38, conforme demonstrado na tabela IX, separadamente, por tipo de serviços contratado. **No caso de prestações de serviços de assessoria e consultoria referente ao contrato nº 074/2022, celebrado através do Procedimento de Dispensa nº 022/2022, os quais perfizeram o somatório, s.m.j., de R\$3.931.930,00 (em termos atuais R\$ 4.281.815,15), encontramos o valor de R\$1.258.217,60, que devidamente atualizado até novembro/2023, pela FAM (Fator de Atualização Monetária), em tabela publicada pela Corregedoria Geral de Justiça (Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais), perfaz o valor de R\$1.370.180,85, conforme demonstrado na tabela X” – (conclusões da perícia da CEAT) - grifei.**

III.2. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO – ART. 9º, CAPUT, DA LEI N.º 8.429/92 – DEMANDADA: FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em **enriquecimento ilícito** auferir, mediante a prática de ato doloso, **qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida** em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) – **grifei.**

Considerando os excessivos valores cobrados frente os serviços contratados (sobrepço), torna-se inarredável a conclusão de que a demandada FIA enriqueceu ilicitamente a partir das **fraudes** perpetradas nas duas dispensas de licitação. Explica Emerson Garcia que:

“Na dicção do art. 9º, caput, da Lei n.º 8.429/92, importa em enriquecimento ilícito auferir **qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida** em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º. A análise desse preceito legal permite concluir que, agora o elemento volitivo do agente, o qual deve necessariamente consubstanciar o dolo, são quatro os elementos formadores do

enriquecimento ilícito sob a ótica da improbidade administrativa: a) o enriquecimento do agente, b) que se trate de agente que ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades elencadas no art. 1º, **ou mesmo o extraneus que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie** (arts. 3º e 6º), c) ausência de justa causa, devendo se tratar de vantagem indevida, d) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo” (GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa, 9ª Edição. Saraiva, pág. 378) – **grifei**.

Destarte, a FIA, ao receber valores **significativamente maiores** que aqueles que deveriam custear os serviços prestados, e em decorrência de contratos de origem fraudulenta, **experimentou enriquecimento ilícito**. Para evitar repetições, fazemos referência às **já expostas conclusões** da perícia técnico-contábil da CEAT.

### III.3. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS - DOLO OS DEMANDADOS

De saída, necessário registrar que, consoante dispõe o §1º do art. 2º da Lei de Improbidade, já com as alterações da Lei n.º 14.230/21, “Considera-se **dolo a vontade livre e consciente** de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” – **grifei**.

O dispositivo, à toda evidência, carece de uma interpretação **para além** da mera compreensão literal. Afinal, a noção literal revelaria a **absoluta incongruência** de tornar a imputação do ilícito administrativo **mais restrita** que a de natureza criminal. No ponto, aliás, precisa a reflexão de Fábio André Guaragni:

“A nova LIA veicula, assim, uma distorção: interpretando-a literalmente, a lei permite deixar impunes os ímprobos contumazes, **premia a cegueira deliberada quanto à ilicitude do comportamento e vira de pernas para o ar a hierarquia dos sistemas de controle social postos à disposição do Estado**” (GUARAGNI, Fábio André. Improbidade Administrativa. Principais alterações da Lei n.º 14.230/2021. Organização de Eduardo Augusto Cambi, Emerson Garcia e Hermes Zaneti Júnior. Editora D’Plácido, pág. 243) – **grifei**.

No caso dos autos, consoante já exposto, as condutas ímprobas e o dolo são extraídos da prática **livre e consciente** de uma **série de atos cuja finalidade foi tão somente a de dispensar indevidamente o procedimento licitatório**, ocasionando o **enriquecimento de particular em detrimento do erário**. A seguir, a pormenorização das respectivas condutas dos agentes demandados, que, sinteticamente, **complementa** os fundamentos fáticos e jurídicos já expostos quando da análise das ilicitudes.

1. CONDUTA ÍMBROBA – ART. 10, VIII, DA LEI N.º 8.429/92 – DEMANDADOS:  
PAULO GEORGE LACERDA, REGINALDO DONIZETE SOARES, RICARDO LUIZ CAMARGO E  
GUSTAVO MORAIS NUNES

Em análise da documentação, constatou-se que o demandado **Paulo George Lacerda**, na condição de ocupante do cargo de Secretário Municipal de Planejamento, na atribuição de Ordenador de Despesas, foi o responsável pela contratação direta fraudulenta, sob a justificativa de dispensa nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, concretizadas por intermédio do Procedimento de Dispensa de Licitação n.º 43/2021, e que resultou no Contrato Administrativo n.º 101/2021, para a contratação da FIA. O sobredito demandado assina, inclusive, o Termo de Autorização de Abertura, cuja justificativa lançada modula – de forma fraudulenta, consoante já exposto - a contratação ao disposto no art. 24, XIII, da então vigente Lei n.º 8.666/93 (pág. 177). Também assina a requisição de compra ou serviços (pág. 178).

De igual modo, assina o Termo de Referência, aprovando-o, mesmo diante de seu conteúdo flagrantemente incompatível com a dispensa proposta, e já com a indicação de valores excessivamente elevados ao objeto do contrato (pág. 222). A aprovação, aliás, foi feita mesmo diante de cotação de preços nitidamente “proforma” (propostas fictícias, de cobertura, consoante já explanado). Sua participação, como se nota, é ativa em todo o procedimento. O demandado também assina a autorização de pág. 453. De se destacar que o parecer jurídico apresentado em págs. 557/564 indicou a formal regularidade do procedimento “diante das informações contidas na justificativa” lançada pelo demandado. Dentre eles, novamente, o de preço ajustado:

No caso em apreço, observamos que a Secretaria Municipal de Planejamento apresentou justificativa administrativa quanto ao preço e quanto à escolha da fundação às fls. 10/11, *in verbis*:

“Outro ponto que merece atenção diz respeito ao valor da contratação, conforme determina o art. 26, inciso III da Lei N.º 8.666/1993. O Tribunal de Contas da União, através da Súmula nº 250, firmou a posição de que a contratação deve mostrar-se razoável, com preços compatíveis com o mercado.

A fim de atender ao referido requisito, comparou-se a proposta de preços da instituição com as cotações de duas outras fundações de reputação similar, para o mesmo objeto.

A FUNDAÇÃO PARA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA - FUNDACE, instituída em 02 de agosto de 1995, na forma da Escritura registrada no 4º Cartório de Notas de Ribeirão Preto, no Livro n.º 997, Página 167, inscrita no CNPJ(MF) sob o n.º 00.934.542/0001-31, com sede na cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, na Rua Bernardino de Campos, 1001 – sala 401, Bairro Higienópolis, CEP 14015-130, em proposta elaborada em 23/09/2021 e anexada a este processo, cotou os serviços no valor total de R\$ 5.772.000,00.

Por sua vez, a FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONOMICAS - FIPE, com sede na Av. Corifeu de Azevedo Marques, 5677, CEP 05339-005 – VI. São Francisco – São Paulo – SP, em proposta elaborada em 28 de setembro de 2021 e anexada a este processo, cotou os serviços no valor total de R\$ 5.252.880,00.

Para além do valor 14,7% inferior à menor das cotações realizadas pelas outras duas fundações, cabe ainda ressaltar a capacidade técnica da FIA USP, sua experiência em serviços semelhantes e sua vasta reputação internacional.

No que se refere à capacidade técnica da instituição, destaca-se a equipe a equipe técnica a ser alocada está composta por profissionais de experiência comprovada, tanto técnica quanto academicamente, no objeto proposto. A coordenação geral dos trabalhos estará a cargo do Prof. Dr. Moacir de Miranda Oliveira Jr., Professor-Titular do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Coordenador de Projetos da FIA com mais de 20 de experiência em projetos de modernização da gestão pública.”

Tais ponderações, inseridas pelo demandado apenas para justificar a contratação, como já ressaltado, mostram-se **alheias à probidade administrativa**, consideradas as conclusões lançadas pela perícia técnica da CEAT e os flagrantes indicativos de que a cotação de preço foi realizada apenas “proforma”.

Da mesma forma, em análise da documentação carreada aos autos, constatou-se que o demandado **Reginaldo Donizete Soares**, na condição de ocupante do cargo de Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, na atribuição de Ordenador de Despesas, efetuou a **fraudulenta** contratação direta no Procedimento Administrativo SESUMA – Modalidade de Dispensa de Licitação n.º 022/2022, sob a justificativa de dispensa nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/, de 11 de junho de 1993.

Sua participação **assemelha-se à já descrita em relação ao demandado Paulo George Lacerda**, incluindo assinatura de justificativas de dispensa, autorização de abertura, Termo de Referência, e outros. Todos, repisa-se, **flagrantemente incompatíveis** com a dispensa proposta. Também em relação ao parecer jurídico, indicou-se a regularidade “formal”, antes as informações e justificativas **moduladas** pelo demandado:

No mais, a fim de comprovar a compatibilidade dos valores praticados, foram acostados aos autos, contratos anteriores firmados pela Fundação Instituto de Administração – FIA (fls. 114/177), bem como termo de justificativa de preços de consultoria (fls. 108/113).

Documentos Instrutórios (6062863) SEI 19.16.2452.0126184/2023-60 / pg. 898

201

Cumprе ressaltar, ainda, que a legalidade da presente contratação está condicionada à veracidade das informações constantes da justificativa administrativa apresentada pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, em conformidade com a Teoria dos Motivos Determinantes, que, segundo José dos Santos Carvalho Filho, “baseia-se no princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação da vontade. E não se afigura estranho que se chegue a essa conclusão: se o motivo se conceitua como a própria situação de fato que impele a vontade do administrador, a inexistência dessa situação provoca a invalidação do ato.” (Manual de Direito Administrativo, 22. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2009. p.112).

O demandado **Gustavo Morais Nunes**, por sua vez, agiu com sua já **contumaz omissão dolosa** em relação aos gritantes vícios e nulidades de procedimentos de compra e aquisição de serviços em Ipatinga/MG.

De se registrar que um dos objetos contratados, qual seja a revisão do Plano Diretor, é tema de grande importância para urbe, e tem sido, desde o início da gestão do demandado, centro das atenções, sendo por ele rotineiramente noticiado, o que torna ainda mais evidente sua **omissão dolosa** em relação às flagrantes ilicitudes do procedimento que resultou na contratação da demandada FIA.

A propósito, consoante já explicitado, **antes** fraudulenta e direcionada contratação da FIA, o Poder Público, ainda na gestão anterior, havia publicado aviso de licitação, na **modalidade concorrência** (n.º 20/2020 – SEPLAN), justamente para **revisão do Plano Diretor e para elaboração conjunta do Plano de Mobilidade Urbana de Ipatinga/MG**, ao valor de **R\$ 2.644.197,00** (dois milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, cento e noventa e sete reais) – publicação no Diário Oficial Eletrônico do dia **14 de outubro de 2020**. Foram **8 (oito) os participantes** interessados. E, a fim de permitir a contratação ilícita da FIA, **sem motivação idônea**, houve publicação, com inequívoca **chancela do demandado**, na condição de Chefe do Executivo, de intenção de **revogação da licitação** (fevereiro de 2021), por determinação do Secretário Municipal de Planejamento.

Nota-se, pois, que o **cenário fático** que se apresentou ao demandado, e que evidencia sua omissão dolosa, foi o seguinte:

- i) Revogação, sem motivação idônea, de licitação anterior na modalidade **concorrência**, com a contratação, em seguida, por **dispensa** de licitação.
- ii) Contratação para objeto de grande impacto nos municípios e que, portanto, **não** está alheio à fiscalização e controle do Chefe do Executivo.
- iii) Contratação de instituto que, sediado em São Paulo, praticamente **não executou serviços correlatos aos objetos em território mineiro**.
- iv) Contratação por **valores vultosos e incompatíveis** com outros executados em municípios mineiros e orçados pelo próprio município em outras pretensas contratações, a representar a enorme **potencialidade de prejuízo ao erário**.
- v) Contratação que nitidamente **não** se encaixa no disposto no então vigente art. 24, XIII, da Lei de Licitações.

Extrai-se, pois, que o demandado, na condição de Prefeito de Ipatinga/MG, e tomadas as premissas acima expostas, tinha o **dever jurídico** de fiscalizar, amparado na hierarquia administrativa, mantendo-se, contudo, **dolosamente omisso**.

Sobre o tema, vejamos a **precisa** lição de Emerson Garcia (GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa, 9ª Edição, Saraiva, págs. 340/341):

A administração pública é organizada com a formação de escalonamentos funcionais, os quais são informados por um princípio de hierarquia, que se desenvolve, em linha ascendente, a partir dos agentes dotados de pouco ou nenhum poder de decisão até atingir o ápice de estrutura organizatória, ocupado pela autoridade máxima da entidade.

Em razão desta forma de organização, **o superior hierárquico tem o dever jurídico de fiscalizar a atividade desenvolvida pelo agente que se encontra em um plano inferior**, o que, observada a escala de ascendência acima referida, se exaurirá com a função fiscalizatória desempenhada pelo dirigente que ocupa o mais alto posto da estrutura administrativa, que estará sujeito a formas outras de controle que não as advindas do exercício do poder hierárquico.

A atividade dos subordinados informa e viabiliza a atividade dos superiores, e a competência dos últimos engloba a competência daqueles, o que permite aos superiores hierárquicos revogar ou anular os atos de seus subordinados a bem do serviço, apresentando-se como verdadeiros fiscais natos da juricidade dos atos administrativos.

O descumprimento do dever de fiscalizar acarretará a responsabilidade do agente sempre que sua omissão, por força hierárquica funcional, assumir contornos juridicamente relevantes, contribuindo para o enriquecimento ilícito de seu subordinado, para a causação de dano ao patrimônio público ou para o descumprimento dos princípios regentes da atividade estatal.

Note-se que a omissão juridicamente relevante do superior hierárquico poderá se manifestar tanto quando tenha tido conhecimento da obra do ímprobo e opta por permanecer inerte, como na hipótese em que tenha tido somente negligenciado em seu dever jurídico de fiscalizar. Enquadram-se nessa última perspectiva de análise os atos que, embora praticados pelo antecessor do agente, continuem a produzir efeitos durante a sua gestão (v.g.: Prefeito Municipal contrata servidores públicos sem concurso, tendo o sucessor o dever jurídico de demiti-los).

O princípio hierárquico e o dever jurídico de fiscalizar que lhe é inerente evidenciam que a escusa do desconhecimento deve ser recebida com grande cautela. Afinal, não é incomum que os ocupantes do alto escalão de poder de poder simplesmente argumentem que desconheciam as atividades ilícitas dos seus subordinados, de modo a eximir-se de responsabilidade. Inerente

ao dever de fiscalizar encontra-se o dever de se inteirar da atividade desenvolvida, sendo inconcebível qualquer fiscalização com desconhecimento do objeto fiscalizado.

(...).

O ponto de equilíbrio será encontrado a partir de alguns **fatores indiciários**, como a demonstração de participação direta do superior hierárquico na escolha do subordinado (vg.: com a nomeação para a ocupação de cargo em comissão); a proximidade, na estrutura orgânica, entre o superior hierárquico e o responsável pela prática do ato; a importância desse ato para o regular funcionamento da atividade administrativa, o que justificaria a maior atenção sobre ele; a previsibilidade do ato a ser praticado e do resultado lesivo dele resultante; as notícias levadas ao conhecimento do superior hierárquico por terceiros, etc.

**No direito norte-americano, merece referência a willful blindness doctrine** (doutrina da cegueira deliberada), **invocada nas situações em que o agente procura evitar a sua responsabilização por um ato ilícito mantendo-se deliberadamente distante dos fatos que possam acarretar a sua responsabilização**. Neste caso, o distanciamento costuma ter o propósito de permitir a obtenção de vantagens indevidas, mas dificultar a formação da cadeia de causalidade.

**Identificada a omissão e restando demonstrado que ela contribuiu para o advento do resultado final, já que o agente poderia evitá-lo ou minorar-lhe as consequências, e havendo correspondência entre o elemento subjetivo e a tipologia legal dos atos de improbidade, estará ele sujeito às sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, especialmente à reparação do dano.**

Por fim, o demandado **Ricardo Luiz Camargo** teve atuação direta nas **cotações proforma de preços** e nas fraudes perpetradas. Consoante já registrado, a proposta da FIA (págs. 225/243) foi subscrita pelo demandado (na condição de “Superintendente de Estudos, Consultoria e Cursos in Company”), em 10 de setembro de 2021, cerca de um mês antes da própria abertura do procedimento (outubro de 2021). Ademais, embora representando a FIA, assina na Dispensa n.º 22/2022 a proposta da FESPSP (instituição que naquele procedimento “disputa” o contrato justamente com a FIA) – págs. 740/753 (nota-se que a redação da proposta é bastante similar à da FIA).

**2. CONDUTA ÍMPROBA – ART. 9º, CAPUT, DA LEI N.º 8.429/92 – DEMANDADA: FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA**

Quanto à demandada FIA, nota-se que esta infringiu patentemente o art. 9º, caput, da Lei n.º 8.429/92, consoante já exposto. Por meio das contratações espúrias em questão, a FIA enriqueceu ilicitamente, na medida em que recebeu verbas da Administração Pública em importe excessivo, e com nítido sobrepreço em relação aos valores que poderia receber pelos serviços.

Insta pontuar que o presente caso não se trata de enriquecimento sem causa, onde se tem uma atribuição patrimonial válida com empobrecimento de uma das partes e enriquecimento de outra. Cuida-se, de fato, de enriquecimento ilícito, onde houve a incidência de ato ilícito, sendo os procedimentos de Dispensa n.º 43/2021 e n.º 22/2022 fraudados para propiciar o recebimento de patrimônio público pela demandada.

Como se observa da documentação que acompanha o feito, e consoante já explicitado, a FIA teve participação ativa nas fraudes perpetradas, inclusive orçando os valores em patente desconformidade com os serviços prestados.

#### III.4. DANO MORAL COLETIVO

Os demandados nos atos de improbidade atuaram à margem da lei, uma vez que negaram obediência à Constituição da República, Lei de Improbidade Administrativa e normas de Licitações e Contratos. Tal postura de desrespeito ao ordenamento jurídico, violando os mais mezinhos preceitos balizadores da Administração Pública, gera dano extrapatrimonial, passível de ser compensado no bojo desta relação jurídica processual.

A presente postulação tem amparo constitucional, uma vez que a indenização pelo dano moral coletivo extrai o seu fundamento de validade do art. 5º, inciso X, da Constituição da República, que não está adstrito ao “pretium doloris”. O referido dispositivo constitucional possui amplo espectro de incidência, pois consagra uma garantia fundamental que tutela, concomitantemente, pessoas naturais, pessoas jurídicas (súmula n.º 227, STJ; art. 52, CC/02) e a própria coletividade.

O dano moral coletivo configura-se com a ofensa a bem jurídico não patrimonial da sociedade. Verifica-se, pois, quando a lesão a direitos extrapatrimoniais exorbita o limite subjetivo e passa a atingir a própria esfera transindividual (moralidade difusa). Nessa perspectiva, é desnecessária a vinculação do dano às noções de dor e de sofrimento psíquico individual, até porque essas noções são incompatíveis com a própria metaindividualidade dos interesses em questão.

Nesse exato sentido, são as lições de Hugo Nigro Mazzilli:

Não se justifica o argumento de que não pode existir dano moral coletivo uma vez que o dano moral estaria vinculado à noção de dor ou sofrimento psíquico individual. De um lado, os danos transindividuais nada mais são do que um feixe de lesões individuais; de outro, mesmo que se recusasse o caráter de soma de lesões individuais para o dano moral coletivo, seria necessário lembrar que hoje também se admite a função punitiva na responsabilidade civil, o que confere caráter extrapatrimonial ao dano moral coletivo.<sup>19</sup>

A função pedagógica e preventiva da responsabilidade civil deve incidir em situações como a em apreço, consideradas de extrema importância dentro da sociedade, uma vez que diversos interesses transindividuais restaram lesados.

Vale destacar, ainda, o ensinamento de André de Carvalho Ramos sobre dano moral coletivo:

Assim, é preciso sempre enfatizar o imenso dano moral coletivo causado pelas agressões aos interesses transindividuais. Afeta-se a boa-imagem da proteção legal a estes direitos e afeta-se a tranquilidade do cidadão, que se vê em verdadeira selva, onde a lei do mais forte impera.

[...]

Tal intranquilidade e sentimento de despreço gerado pelos danos coletivos, justamente por serem indivisíveis, acarretam lesão moral que também deve ser reparada coletivamente. Ou será que alguém duvida que o cidadão brasileiro, a cada notícia de lesão a seus direitos não se vê desprestigiado e ofendido no seu sentimento de pertencer a uma comunidade séria, onde as leis são cumpridas? A expressão popular ‘o Brasil é assim mesmo’ deveria sensibilizar todos os operadores do Direito sobre a urgência na reparação do dano moral coletivo<sup>20</sup>.

Os fatos aqui noticiados causam **grande indignação geral** e, consoante registrado, foram praticados em contratações que visavam a consecução de **objetos extremamente caros à população de Ipatinga/MG**, a exemplo do importantíssimo **Plano Diretor**.

Nessa linha, o art. 6º, inciso VI, da Lei n.º 8.078/90 – aplicável ao presente caso em virtude do princípio da integratividade (art. 21 da Lei n.º 7.347/85; art. 90 da Lei n.º

---

<sup>19</sup>. MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 151.

<sup>20</sup> “A ação civil pública e o dano moral coletivo”. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, n. 25, p. 83.

8.078/90) –, dispõe expressamente que o ordenamento jurídico deverá promover a “efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos”.

A fim de conferir coerência ao microsistema processual coletivo, a Lei n.º 8.884/94 alterou a redação do art. 1º, caput, da Lei n.º 7.347/85, de modo que este último passou a prever **expressamente** que a ação civil pública instrumentaliza tanto a responsabilidade por danos patrimoniais quanto a responsabilidade por danos morais, senão vejamos:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de **responsabilidade por danos morais** e patrimoniais causados:

(...)

**IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;**

(...)

**VIII - ao patrimônio público e social – grifei.**

Nessa linha de intelecção, inúmeros precedentes do Superior Tribunal de Justiça encampam o entendimento doutrinário sobre o assunto e passaram a admitir a compensação dos danos extrapatrimoniais difusos e coletivos. Nesse sentido, confira-se a posição recente do Tribunal:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CIVIL. CONSUMIDOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VEICULAÇÃO DE ANÚNCIO COMERCIAL. PROPAGANDA ENGANOSA. DANOS MORAIS COLETIVOS. DESCABIMENTO. CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SUMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. **1. É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível in re ipsa, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindicável. 2. O dano moral coletivo somente se configurará se houver grave ofensa à moralidade pública, objetivamente considerada, causando lesão a valores fundamentais da sociedade e transbordando da tolerabilidade. A violação aos interesses transindividuais deve ocorrer de maneira inescusável e injusta, percebida dentro de uma apreciação predominantemente objetiva, de modo a não trivializar, banalizar a configuração do aludido dano moral coletivo.**

3. O acórdão estadual está em sintonia com a jurisprudência do STJ (EREsp 1.342.846/RS, Relator Ministro RAUL ARAÚJO, Corte Especial, j. em 16/6/2021, DJe de 3/8/2021). Portanto, o apelo nobre encontra óbice na Súmula 83/STJ, aplicável tanto pela alínea a quanto pela alínea c do permissivo constitucional. 4. O eg. Tribunal a quo, soberano na análise do acervo fático-probatório carreado aos autos, concluiu que "a veiculação da propaganda (que pelo que consta nos autos ocorreu somente uma vez), apesar de ilegal, não foi capaz de gerar prejuízo ou abalo a imagem ou a moral da coletividade". 5. A modificação de tais entendimentos lançados no v. acórdão recorrido, como ora postulada, demandaria o revolvimento de suporte fático-probatório dos autos, o que é inviável na via estreita do recurso especial, a teor do que dispõe a Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça. 6. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 1.330.516/RN, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 17/4/2023, DJe de 3/5/2023) – grifei.

Sobre atos ímprobos que geraram, também, dano moral coletivo já decidiu o

TJMG:

APELAÇÃO - **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** - MUNICÍPIO DE NOVA PORTEIRINHA - ANTECEDENTE MANEJO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA - COMINAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE SANEAMENTO DO PRECÁRIO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR - PATENTE RISCO À INCOLUMIDADE DAS CRIANÇAS ATENDIDAS - DESCUMPRIMENTO INJUSTIFICADO - FLAGRANTE INOBSERVÂNCIA À ORDEM JUDICIAL EXARADA - IMPROBIDADE CARACTERIZADA - ARTIGO 11, II, DA LEI N. 8.429/92 - ELEMENTO SUBJETIVO - PRESENÇA - PREVISÃO E ASSUNÇÃO DOS RISCOS DECORRENTES DA GRAVE OMISSÃO PERPETRADA - DOLO EVENTUAL - **DANOS MORAIS COLETIVOS - CARACTERIZAÇÃO - MENOSCABO A TODA A COMUNIDADE LOCAL** - RECURSO NÃO PROVIDO. - Nos termos do artigo 11, II, da Lei n. 8.429/92, configura improbidade administrativa a conduta consistente em retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício. - Constatado no processado que, mesmo com o passar de mais de dois anos do proferimento de unívoca ordem judicial de imediato saneamento do serviço de transporte escolar, o então prefeito do Município de Nova Porteirinha se manteve renitente no grave descumprimento da determinação exarada, remanesce caracterizado no caso em exame o dolo exigido pela norma para a configuração do ato de improbidade administrativa, mesmo que em sua modalidade eventual, porquanto deliberadamente mantidas as crianças e adolescentes sob as precárias condições de transporte, em irresponsável e irresponsável risco à incolumidade dos infantes. - **O patente e prolongado menoscabo do gestor requerido** frente ao colapso no sistema de transporte dispensado às crianças e adolescentes de Nova Porteirinha atinge a comunidade local como um todo, convalidando, desta feita, **a cominação da indenização**

por danos morais coletivos imposta na sentença ora fustigada. - Recurso não provido. (TJMG, Apelação Cível nº. 1.0351.12.006755-5/001, Relator(a): Des.(a) Corrêa Junior, 6ª Câmara Cível, julgamento em 03/04/2018, publicação da súmula em 13/04/2018) – grifei.

**APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FIM PROIBIDO EM LEI. OFENSA A PRINCÍPIOS. SANÇÃO. CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA. NÃO PREVISTA EM LEI. DANO MORAL COLETIVO. CONFIGURADO.** Inexistindo cominação na Lei de Improbidade Administrativa da sanção de cassação de aposentadoria, é inviável a sua aplicação, sob pena de transgressão, por parte do órgão julgador, ao princípio da reserva constitucional de lei formal em tema de punições por ato de improbidade. **Para configuração da responsabilidade civil de indenização por danos morais coletivos, é imprescindível a ocorrência de grave violação dos valores fundamentais da coletividade e transborde dos limites da tolerabilidade, requisitos presentes nos autos.** Recurso conhecido e parcialmente provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.20.536647-9/001, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 16/02/2023, publicação da súmula em 23/02/2023) – grifei.

Portanto, não restam dúvidas de que as condutas dos requeridos violaram, de forma grave e intolerável, **direitos extrapatrimoniais da coletividade**, ensejando significativa **intranquilidade social e relevante abalo na moralidade difusa**, razão pela qual é **imperioso** condenar os requeridos à compensação dos danos morais metaindividuais verificados na espécie (art. 5º, inciso X, CR/88; art. 1º, caput, Lei n.º 7.347/85; art. 6º, inciso VI, Lei n.º 8.078/90; art. 927, caput, da Lei n.º 10.406/02).

De se destacar que para a **quantificação** do dano moral coletivo, para os agentes públicos, utilizam-se os parâmetros fixados para a pena de multa prevista no art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92 (que com os danos morais extrapatrimoniais não se confunde), que prevê que a multa civil aplicável na hipótese pode ser fixada na quantia de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da **última remuneração** percebida pelo agente envolvido, que ainda pode ser elevada ao dobro, nos termos do § 2º do artigo citado.

Em relação ao Prefeito Gustavo Morais Nunes, considerando que seu subsídio é de R\$ 20.826,24, o valor a título de dano moral coletivo é de **R\$ 499.829,76** (quatrocentos e noventa e nove mil, oitocentos e vinte e nove reais e setenta e seis centavos). Em relação aos demandados Paulo George Lacerda Conceição e Reginaldo Donizete Soares, o **subsídio mensal** dos agentes políticos Secretários Municipais é de R\$ 12.376,74<sup>21</sup>, o valor do dano moral para cada um deles totaliza o valor **R\$ 297.041,76**

---

<sup>21</sup> Conforme informações registras no portal da transparência do município de Ipatinga/MG.

(duzentos e noventa e sete mil, quarenta e um reais e setenta e seis centavos). Idêntico valor deve balizar a indenização a ser paga pelo demandado Ricardo Luiz Camargo.

Em relação à demandada FIA, considerando que ambos os contratos somam R\$ 8.414.132,80 (oito milhões, quatrocentos e catorze mil, cento e trinta e dois reais e oitenta centavos), decorrente das dispensas fraudulentas questionadas, adota-se, aqui, a previsão contida no art. 6º da Lei n.º 12.46/13, fixando-se, a título de dano moral, **20% do faturamento bruto da empresa junto ao município de Ipatinga/MG** decorrente dos contratos firmados, o que resulta no valor de **R\$ 1.682.826,56** (um milhão, seiscentos e oitenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e cinquenta e seis centavos), a título do dano moral.

#### IV. PEDIDO

Diante de todo o exposto, o Ministério Público, por seu órgão de execução, requer:

a) A **distribuição**, registro e recebimento da presente petição inicial e documentos que a instruem.

b) A **citação** dos requeridos para, querendo, contestar a presente ação no prazo legal, sob pena de revelia (excluída a presunção de veracidade dos fatos articulados pelo Ministério Público – art. 17, § 19, I, da LIA).

c) A **intimação** do Município de Ipatinga/MG, por intermédio de seu representante legal, para, querendo, intervir no feito (art. 17, §14, da Lei n.º 8.429/92).

d) A **procedência** dos pedidos iniciais, com a consequente **condenação**:

i) Dos requeridos **Gustavo Morais Nunes, Ricardo Luiz Camargo, Paulo George Lacerda Conceição e Reginaldo Donizete Soares** nas sanções previstas no **artigo 12, inciso II, da Lei n.º 8.429/92** (ante a prática de ato de improbidade previsto no **art. 10, VIII, da mesma lei**), quais sejam perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos.

ii) Da requerida **Fundação Instituto de Administração** nas sanções previstas no **artigo 12, inciso I, da Lei n.º 8.429/92** (ante a prática de ato de improbidade previsto no **art. 9º**,

**caput, da mesma lei**), quais sejam perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos.

e) A **condenação** dos requeridos ao pagamento de **danos morais coletivos**:

i) No importe de **R\$ 499.829,76** (quatrocentos e noventa e nove mil, oitocentos e vinte e nove reais e setenta e seis centavos) **ao demandado Gustavo Morais Nunes**.

ii) No importe de **R\$ 297.041,76** (duzentos e noventa e sete mil, quarenta e um reais e setenta e seis centavos) aos demandados **Ricardo Luiz Camargo, Paulo George Lacerda Conceição e Reginaldo Donizete Soares**.

iii) No importe de **R\$ 1.682.826,56** (um milhão, seiscentos e oitenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e cinquenta e seis centavos) à demandada Fundação Instituto de Administração.

f) A **condenação** dos requeridos nos ônus de sucumbência.

g) A **dispensa** no pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no artigo 23-B da Lei n.º 8.429/92.

h) A **produção de todos os meios de prova admitidos em Direito**, em especial a juntada dos documentos que acompanham a presente inicial, oitiva de testemunhas, depoimento pessoal dos requeridos, juntada de outros documentos novos e realização de perícias, caso se façam necessárias.

Por fim, insta consignar que os atos perpetrados pelos demandados não ensejam, por ora, a oferta de acordo de não persecução cível, consideradas as circunstâncias do caso concreto e, notadamente, **o vultoso prejuízo gerado ao erário em temas especialmente relevantes para sociedade**, a exemplo do Plano Diretor de Ipatinga/MG.

Por força do art. 17, § 6º, da Lei n.º 8.429/92, o Ministério Público aponta, sinteticamente, e sem prejuízo dos demais acostados aos autos, os elementos probatórios que demonstram a **ocorrência dos atos articulados** acima e a **autoria** atribuída aos

requeridos (documentos do Inquérito Civil n.º MPMG – 0313.23.001582-5, SEI n.º :19.16.2452.0134144/2023-60).

Dá-se à causa o valor de **R\$ 11.487.914,40** (onze milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil, novecentos e catorze reais e quarenta centavos), correspondente ao valor dos dois contratos, **somado ao valor apontado à título de dano moral coletivo.**

Nestes termos, pede **deferimento.**

Ipatinga, 25 de junho de 2024.

Humberto Henrique Rufino de Miranda  
Promotor de Justiça