



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 4F095-40D1D-0146B



2ª Procuradoria de Contas

Peça Complementar 30609/2025-7

Protocolos: 12853/2023-9, 22228/2023-5, 06369/2025-9, 12477/2025-1, 12677/2025-5

Assunto: Ministério Público de Contas - Envio de documentos

Descrição complementar: Notificação Recomendatória n. 006/2025 - MPC

Criação: 26/08/2025 14:17

Origem: GAPC - Luciano Vieira - Gabinete do Procurador Luciano Vieira

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA n. 006/2025

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, por seu representante legal infra-assinado, em pleno exercício de suas atribuições junto à 2ª Procuradoria de Contas,

CONSIDERANDO que o artigo 127, “*caput*”, da Constituição Federal, preceitua que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, prescreve que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;

CONSIDERANDO que o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, prescreve que é função institucional do Ministério Público promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público, nos termos do artigo 5º, inciso I, alínea “h”, da Lei Complementar Federal n. 75/1993 c/c artigo 80 da Lei n. 8.625/1993, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da

publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, podendo, para tanto, prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO que, a teor do artigo 27, incisos I e II, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), c/c artigo 29, inciso I e II, e parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997, cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos Poderes estaduais ou municipais e pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta e, no exercício dessas atribuições, promover recomendações dirigidas a órgãos e entidades, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito;

CONSIDERANDO que as recomendações podem ser expedidas no âmbito do inquérito civil, procedimento preparatório ou procedimento administrativo, conforme artigo 3º, *caput*, da Resolução n. 164/2017, aplicado subsidiariamente;

CONSIDERANDO que a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos e controvérsias reduz a litigiosidade e amplia o acesso à justiça em sua visão contemporânea;

CONSIDERANDO, assim, que a recomendação, instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, objetiva a persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas (artigo 1º, *caput*, da Resolução n. 164/2017, aplicado subsidiariamente);

CONSIDERANDO a instauração de Procedimento Preparatório, através da Portaria de Instauração n. 008/2025, na data de 27/03/2025, devidamente prorrogada, para apurar possíveis irregularidades praticadas na Câmara Municipal de Baixo Guandu relacionadas ao valor do contrato de locação de imóvel firmado com o objetivo de funcionar a sede física do poder legislativo municipal e à designação de funcionários ocupantes de cargos em comissão para o exercício de funções de competência exclusiva de servidores efetivos (eventos 27 e 33);

CONSIDERANDO que expedido ofício ao Presidente da Câmara Municipal de Baixo Guandu para manifestar sobre os apontamentos, especialmente acerca da designação de funcionários ocupantes de cargos em comissão para o exercício de funções de competência exclusiva de servidores efetivos, bem como dos parâmetros que justificaram a razoabilidade da fixação do valor de aluguel do imóvel examinado no montante de R\$ 24.000,00, com o encaminhamento dos documentos, dos fundamentos, das justificativas, do comparativo de preços, da pesquisa de mercado ou de quaisquer outros elementos que suportem a afirmação de que tal valor é compatível com os praticados no mercado (evento 28), foram prestados os esclarecimentos e apresentadas as documentações dispostas no evento 1 do protocolo TC-06369/2025-9, cujos principais trechos abaixo se transcreve:

No tocante a questão da locação do imóvel para utilização como sede do poder Legislativo Municipal, destacamos que houve a instauração do processo 393/2021, que contempla a necessidade de abertura de procedimento para locação de imóvel para funcionamento do órgão, em razão da iminente expiração do contrato firmado no ano de 2019, devidamente instaurado conforme termo de referência em anexo, fls. 02/03 do processo de referência.

Tendo em vista que o imóvel utilizado pela Câmara Municipal até aquele momento atendia as exigências mínimas necessárias, sendo, inclusive, o único imóvel no município com estrutura capaz de suportar o funcionamento do órgão legislativo, o presidente à época, Leandro Gomes da Cruz, determinou a expedição de ofício para que o proprietário do imóvel manifestasse quanto ao interesse e valores para efetuar uma nova locação, dentro dos limites da legalidade, fls. 04 do processo.

Em resposta ao ofício, o proprietário do imóvel manifestou interesse acerca da locação pelo prazo determinado, bem como, apresentou proposta de aluguel, que reajustava os contratos anteriores, 006/2019 e 02/2021, nos valores de R\$ 20.588,70 (vinte mil, quinhentos e oitenta e oito reais e setenta centavos) e R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) respectivamente, com um aporte de correção baseado no IGPM fixado em 6% (seis por cento), com período de ajuste considerado entre 01/07/2021 à 31/12/2021, totalizando um valor corrigido, à época de R\$ 24.792,02 (vinte e quatro mil setecentos e noventa e dois reais e dois centavos), fls. 07/09 do processo.

Cumpre destacar que na oportunidade, haviam dois contratos distintos, passando a fixar contrato único na totalidade do espaço utilizado pela Câmara.

Em seguida, o Presidente à época, Leandro Gomes da Cruz, encaminhou ofício ao Prefeito Municipal Lastênio Luiz Cardoso, para que o procedimento passasse pela Comissão de avaliação de bens imóveis do Município, devendo a comissão indicar a existência de outros imóveis com as características mínimas necessárias, bem como, avaliasse se o valor da proposta, fls. 10 do processo.

Em resposta à consulta, a Comissão Permanente de Avaliação de Bens Imóveis, emitiu parecer acerca do valor "COERENTE" para aceite da proposta, diminuindo valor da proposta inicial, seguido do laudo de Avaliação 16/2021, deliberando que o valor para a locação seria de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais).

Novamente oficiado ao proprietário do único imóvel que comportava a instalação da Casa de Leis Municipal, o proprietário aceitou em reduzir o valor de sua proposta para o valor de avaliação da Comissão Permanente de Avaliação de Bens Imóveis, fls. 16 do processo.

Reunida, então, a comissão permanente de licitação, por meio da ata 24/2021, reconhecido que o imóvel é o único do município a comportar a estrutura do legislativo, dentro de suas exigências mínimas, acompanhado do parecer da Procuradora, reconhecendo a necessidade e urgência, vinculada à dispensa de licitação por ocasião da matéria, capitulado pela Lei 8.666/93, foi determinado pelo Presidente da época a confecção do contrato, fls. 29/34.

Conforme se infere do contrato existe um fator de correção anual, que passou a ser fixado no ano de 2023, correndo o primeiro ano, 2022, dentro do valor sem correção, cumprindo com o valor mínimo indicado pela Comissão de Avaliação de Bens Imóveis do Município.

Por ocasião da aplicação do fator de correção, IGP-M, o valor do aluguel mensal foi reajustado em janeiro de 2023 para o valor de R\$ 25.308,00 (vinte e cinco mil trezentos e oito reais), o que perdurou durante o ano de referência do reajuste.

Na data de 04 de Janeiro de 2024, ano de referencia em que o contrato deveria sofrer nova correção pelo índice escolhido, IGP-M, o que iria majorar o valor de aluguel em 6,54% (seis virgula cinquenta e quatro por cento), elevando o valor para R\$ 26.963,14 (vinte e seis mil novecentos e sessenta e três reais e catorze centavos), o contrato foi aditivado, fixando-se novo valor de aluguel a partir do aditivo, passando a ser de R\$ 24.582,43 (vinte e quatro mil quinhentos e oitenta e três reais e quarenta e três centavos), resultando em um decréscimo do valor, documento em anexo, fls. 357/358 do processo.

O contrato, finalmente, veio a ter incidência de correção pelo índice IGP-M, por ocasião do aditivo 002/2025, passando a possuir um reajuste legal e efetivo a partir dessa legislatura, para efetivo cumprimento do contrato formulado pela legislatura passada.

[...] cabe esclarecer que, como narrado anteriormente, não houve comparativo de preços e pesquisa de mercado direta, tendo em vista que no município inexistia qualquer outro imóvel que pudesse comportar a estrutura da Câmara Municipal.

Via de consequência, o objeto do contrato passou por avaliação da Comissão Permanente de Avaliação de Bens Imóveis do município, o qual foi emitido o parecer 16/2021, em anexo, que apresentou o valor adequado para contratação, incorrendo em diminuição da proposta feita pelo contratado, com seu posterior aceite.

Em que pese a discricionariedade para contratar, buscando cumprir com a legalidade do ato, o poder legislativo, diante da urgência na contratação em razão do imediato encerramento do contrato antecedente, buscou na comissão de avaliação do município os critérios legais para formalizar a contratação, podendo estabelecer sua estrutura e manter sua funcionalidade.

Portanto, no tocante à contratação de imóvel para funcionamento do poder legislativo, as ações foram adotadas em legislatura anterior, todavia, de forma a garantir os princípios legais da administração pública, principalmente, no tocante à contratação, uma vez que para instalação da casa de leis municipal inexistia no município outro imóvel com as exigências mínimas para comportar o legislativo, assegurado pela avaliação do setor competente de avaliação que recomendou o valor adequado, documentação em anexo para avaliação do Ilmo. Procurador, como solicitado.

No tocante à segunda demanda originária da determinação, quanto a *“designação de funcionários ocupantes de cargos em comissão para o exercício de funções de competência exclusiva de*

servidores efetivos, sobretudo aquelas que não estejam relacionadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal", o que prejudicaria a efetiva função de fiscais de contratos firmados pelo Legislativo, junto com informações acerca da inexistência de concurso público para preenchimento da vaga de API.

Desta feita, apontou o servidor Salatiel Dias Bebiano, Servidor Comissionado, função Diretor Legislativo, como fiscal do contrato 393/2021, anexando informações do portal transparência para fundamentar suas razões.

Data máxima vênha, devemos pontuar sempre que estamos diante de uma gestão que se iniciou em janeiro do corrente ano e, imediatamente, veio identificando questões de urgência e vem, dentro de suas limitações, tentando sana-las da melhor e legal forma.

Nesse caminho, esta casa de leis enfrenta, atualmente, o descaso das gestões passadas, principalmente, quanto à abertura de concurso para suprir as vacâncias deixadas, caso da função pontuada.

Por essa razão, já se iniciou o procedimento para abertura de concurso, processo 343/2025, buscando suprir as vacâncias deixadas para os cargos seguintes:

Cargos

Analista Legislativo - Especialidade Auditor

Analista Legislativo - Especialidade Contador

Analista Legislativo - Especialidade Comunicação

Procurador

Analista Legislativo - Especialidade Tesoureiro

Técnico Legislativo - Especialidade Assistente

Técnico Legislativo - Especialidade Motorista

Técnico Legislativo - Especialidade em Tecnologia da informação

Técnico Legislativo - Especialidade em Web Designer

Para tanto, anexaremos, termo de referencia do processo supramencionado, para comprovar adoção de medidas da atual legislatura para cumprir com as exigências e legalidade.

No tocante ao servidor comissionado. Salatiel Dias Bebiano, que figura como fiscal do Contrato de Locação do Imóvel utilizado para instalação da sede do poder legislativo municipal, estamos diante de uma necessidade do órgão legislativo para que se pudesse formalizar a contratação, dentro das

limitações de servidores desta casa de leis.

Novamente, as gestões passadas deixaram de abrir concurso para, minimamente, preenchimento das vacâncias deixadas pelo tempo, que seja, restando somente um servidor efetivo nesta câmara, sobrepondo a responsabilidade da atual gestão que imediatamente tomou a medida assertiva de abrir concurso para preenchimento e adequação das vagas mínimas necessárias à formação de quadro.

Por sua vez, o funcionário nomeado para a função de fiscal do contrato é o único dotado dos requisitos mínimos necessários para exercício da função designada, tendo em vista que para cumprimento da função de fiscalização do contrato não pode ser vinculada uma designação genérica, sem fundamentação plausível de sua capacidade para exercício da função.

Todavia, a nomeação do funcionário está atrelada à exceção, uma vez que a Câmara conta com somente um servidor efetivo, bem como, há fundamentação adequada a garantir a ação do agente comissionado na função de fiscal por competência, conhecimento, habilidades e atitudes, tornando um caso excepcional e necessário, uma vez que o funcionário atende os objetivos para exercício da função.

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, busca vedar a nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, abrangendo, portanto, a função de comissionado, haja vista sua rotatividade em razão da vinculação formalizada.

Essa vedação, como dito, possui sua exceção quando, como no caso desta casa de leis, o quadro de efetivos encontra-se em vacância, inviabilizando a nomeação de um único servidor para exercer a fiscalização de todos os contratos, fazendo-se necessária a atuação de servidor não efetivo, como no caso desde processo de contratação de aluguel.

Dessa forma, deixa-se claro que a atuação do servidor comissionado se fez necessária, em razão da deficiência no quadro de funcionários efetivos, bem como, a nova gestão já adotou as medidas para que o quadro fosse reestabelecido por meio de abertura de concurso, o que permitirá que esta casa de leis possa atuar dentro dos limites legais, sem a necessidade de exceções, como no caso dos autos.

CONSIDERANDO que expedido novo ofício ao Presidente da Câmara Municipal de Baixo Guandu para fornecer a listagem de pagamentos efetuados ao locador no decorrer dos Contratos de ns. 8/2017, 6/2019 e 2/2021, bem como informar o cargo ocupado e a formação profissional de Salatiel Dias Bebiani, esclarecendo, ainda, se o mesmo fiscaliza outros contratos e quais são eles (evento 35), foram apresentadas nos eventos 2 e 3 do protocolo TC-12477/2025-1, respectivamente, a listagem de pagamentos efetuados nos anos de 2021 a 2025 relativos aos Contratos de ns. 6/2019, 2/2021 e 1/2022 e a formação profissional de Salatiel Dias Bebiani;

CONSIDERANDO, ademais, que expedido ofício ao Controlador Geral da Câmara Municipal de

Baixo Guandu recomendando a devida análise da ocorrência narrada neste procedimento, bem como a adoção das providências cabíveis de modo a averiguar e documentar a razoabilidade do valor do aluguel atual em relação aos praticados no mercado, e requisitando informar as providências adotadas (evento 36), foram apresentadas as seguintes informações dispostas no evento 2 do protocolo TC-12677/2025-5:

[...] o Presidente desta Casa à época de firmar o atual contrato, solicitou junto ao Prefeito Municipal, que passasse pela Comissão de Avaliação de Bens Imóveis do Município, para que a comissão pudesse indicar a existência de imóveis com as características mínimas necessárias, bem como, avaliasse o valor da locação.

Em resposta, a Comissão Permanente de Avaliação de Bens Imóveis, emitiu Laudo de Avaliação dizendo inclusive, ser "COERENTE", deliberando que o valor para a locação seria de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais) mensais.

No tocante a razoabilidade, fica difícil se manifestar, pois tal avaliação foi feita por Comissão Específica para o assunto no Município, bem como quanto ao valor, uma vez que não sabe-se de outro imóvel com as mesmas características em nossa cidade para comparativo aos praticados no mercado local.

CONSIDERANDO que, consoante dados extraídos do Portal da Transparência da Câmara de Baixo Guandu (<https://cmbaixoguandu-es.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=8>), a locação do referido imóvel remonta o ano de 2017 quando foi celebrado o Contrato n. 8/2017 no valor mensal de R\$ 8.950,00, seguido do Contrato n. 6/2019 no valor mensal de R\$ 14.000,00, bem como do Contrato n. 2/2021, no valor mensal de R\$ 2.800,00, posteriormente unificado pelo Contrato n. 1/2022, com vigência até 31/12/2026, no valor mensal de R\$ 24.000,00, e reajustado para o ano de 2025 para o valor mensal de R\$ 26.323,04 (fls. 24/32, evento 1, do protocolo TC-06369/2025-9);

CONSIDERANDO, ademais, que permanece incontroversa a inexistência de qualquer comparativo de preços e/ou pesquisa de mercado para fixação do valor do aluguel, que, conforme esclarecimentos, baseou-se unicamente no laudo de avaliação do imóvel elaborado pela Comissão Permanente de Avaliação de Bens Imóveis do Município, designada pela Portaria n. 148/2021 (fls. 1/26, evento 11);

CONSIDERANDO, por outro lado, em relação à designação do servidor em comissão Salatiel Dias Bebiani como fiscal do contrato de locação, que as informações dispostas no Portal da Transparência da Câmara de Baixo Guandu (<https://cmbaixoguandu-es.portaltp.com.br/consultas/pessoal/servidores.aspx>) e no procedimento apuratório demonstram que o quadro de pessoal da Câmara Municipal é composto por apenas um servidor efetivo (Carlos Roberto Bugar) e que foi deflagrado procedimento para abertura de concurso público buscando suprir vacâncias;

CONSIDERANDO que a locação de imóveis está disciplinada na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (artigo 2º, inciso III, da Lei n. 14.133/2021);

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação destacada, “a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e de avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários” (artigo 51), sendo, no entanto, “inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de [...] locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessário sua escolha” (artigo 74, inciso V), devendo, neste caso, “ser observados os seguintes requisitos: I – avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos; II – certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto; III – justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser [...] locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela” (artigo 74, § 5º, incisos I a III);

CONSIDERANDO que, no caso de inexigibilidade de licitação, “o processo de contratação direta [...] deverá ser instruído com [...]: 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 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” (artigo 72, incisos I a VIII); devendo, ainda, “o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato [...] ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial” (artigo 72, parágrafo único) e “quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar [...] considerar os custos e os benefícios de cada opção, com a indicação da alternativa mais vantajosa” (artigo 44);

CONSIDERANDO que o termo de referência, mencionado no artigo 72, inciso I, é o “documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária” (artigo 6º, inciso XXIII);

CONSIDERANDO que, no que se refere à estimativa de despesa estabelecida no inciso II do artigo 72, “o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto” (artigo 23, “caput”), podendo “nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da

União, o valor previamente estimado da contratação [...] ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo” (artigo 23, § 3º), devendo, no entanto, o contratado, “nas contratações diretas por inexigibilidade [...], quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, [...] comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo” (artigo 23, § 4º);

CONSIDERANDO, ademais, que em relação à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (artigo 72, inciso IV), *“nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa” (artigo 150);*

CONSIDERANDO, ao mesmo tempo, quanto aos requisitos de habilitação previstos no inciso V do artigo 72, que *“as habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos: I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho; VI - o cumprimento do disposto no inciso XXIII do art. 7º da Constituição Federal” (artigo 68, incisos I a VI), podendo estes documentos “ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico” (artigo 68, § 1º) e devendo “a comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V [...] ser feita na forma da legislação específica” (art. 68, § 2º); enquanto a habilitação econômico-financeira, que visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, deve ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação: I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, limitados ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos, e II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante (artigo 69, incisos I a II, e § 6º), podendo “a critério da Administração, [...] ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital” (artigo 69, § 1º), admitida, ainda, “a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados” (artigo 69, § 3º) e vedada “a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade” (artigo 69, § 2º) e “a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação” (artigo 69, § 5º), devendo enfatizar que a Administração “antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo” (art. 91, § 4º);*

CONSIDERANDO que “o instrumento do contrato é obrigatório” (artigo 95, 1ª parte) e “são necessárias [...] cláusulas que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; IX - a matriz de risco, quando for o caso; X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; XIX - os casos de extinção” (artigo 92, incisos I a XIX);

CONSIDERANDO, além disso, que “todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais” (artigo 89, § 1º), bem como “estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta” (artigo 89, § 2º), e a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta, contados da data de sua assinatura (art. 94, inciso II);

CONSIDERANDO que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei” (artigo 117, “caput”), de modo que “I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil” (art. 7º, incisos I a III);

CONSIDERANDO, por sua vez, que “na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com

dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis” (artigo 73); podendo consubstanciar o crime de contratação direta ilegal, conforme tipologia do artigo 337-E do Código Penal.

CONSIDERANDO, também, que “*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: [...] perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado; [...] perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado*” (artigo 9º, incisos II e III, da Lei n. 8.429/1992), bem como “*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: [...] permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado*” (artigo 10, inciso V, da Lei n. 8.429/1992);

CONSIDERANDO que, sintetiza o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União – 5ª Edição (<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>) as seguintes orientações e jurisprudência a respeito da locação de imóvel singular:

3.1.4. O que licitar?

[...] A locação também está disciplinada na Lei 14.133/2021, destacando-se o dispositivo que obriga a avaliação prévia e a licitação para locação de bens imóveis (art. 51), e o que dispõe sobre a inexigibilidade de licitação para alugar imóvel “cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha” (art. 74, inciso V). Sobre o assunto, há jurisprudência do TCU que alerta para o risco de direcionamento da contratação quando há excessivo detalhamento das características do imóvel que se pretende adquirir ou alugar, sem a demonstração da necessidade dessas particularidades.

[...] 3.3. Agentes Públicos

[...] fiscal do contrato: agente público, preferencialmente servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente da Administração, designado conforme requisitos estabelecidos no art. 7º da Lei 14.133/2021. Auxilia o gestor do contrato, avaliando a execução do objeto quanto aos aspectos técnicos e administrativos. É responsável pelo recebimento provisório do objeto. Poderá ser assistido e subsidiado por terceiros contratados pela Administração.

[...] O regramento exposto nos arts. 7º a 10 da Lei 14.133/2021 apresenta três principais diretrizes para designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução dessa Lei, a saber:

- a. gestão por competências;
- b. segregação de funções; e
- c. prevenção ao conflito de interesses.

Quanto à gestão por competências, é responsabilidade da autoridade máxima da organização (ou de quem as normas internas indicarem) promovê-la. A mencionada Lei limita a discricionariedade do gestor na escolha dos ocupantes das funções essenciais à execução das contratações públicas, condicionando-a à observância das práticas de gestão por competências. O inciso II do art. 7º estabelece requisito mínimo para os perfis profissionais desses agentes:

Art. 7º [...] II – tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

Para os fiscais e gestores de contrato, a Lei 14.133/2021 prevê que as necessidades de capacitação desses agentes sejam consideradas no estudo técnico preliminar, como providência prévia à celebração do contrato.

Adicionalmente, a capacitação dos agentes públicos é uma das medidas previstas pela Lei para reduzir o risco de impropriedades no metaprocessos de contratação.

[...] Na mesma linha, extraem-se recomendações da jurisprudência do TCU não somente para a adequada capacitação dos fiscais de contrato, mas também para que seja avaliado se eles têm tempo hábil para executar a fiscalização, considerando a quantidade de contratos sob sua responsabilidade e a complexidade das demais atividades que exercem na organização.

No que tange à segregação de funções, além de ser elencada como princípio para a aplicação da Lei 14.133/2021, a sua observação é obrigatória para a designação dos agentes públicos. Cabe ao dirigente máximo vedar a atuação de um mesmo agente em funções cuja acumulação propiciaria o excesso de poder e facilitaria a ocultação de desvios.

A prevenção de conflito de interesses é abordada nos art. 7º e 9º da Lei 14.133/2021. O art. 7º, inciso III, proíbe a designação de agentes públicos para desempenhar funções essenciais à execução da Lei se eles forem cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau de licitantes ou contratados habituais da Administração, ou se tiverem vínculos técnicos, comerciais, econômicos, financeiros, trabalhistas ou civis com eles.

[...] Outro requisito estabelecido pela Lei 14.133/2021 para designar agentes públicos para o desempenho de funções essenciais nas contratações é que eles sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. A Lei torna exceção (a ser, portanto, motivada) a designação de servidores temporários ou ocupantes

de cargos em comissão que não sejam servidores de carreira.

[...] 5.10.1.5. Aquisição ou locação de imóvel singular (inciso V)

Trata-se de hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso V, da Lei 14.133/2021, que faculta à Administração a aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, observadas as condicionantes do § 5º do art. 74 da Lei:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

Vale ressaltar que as características que devem ser levadas em consideração para definir os requisitos necessários do imóvel que será alugado ou adquirido são as instalações e a localização. Assim, devem ser considerados o estado de conservação do bem e a necessidade de eventuais adaptações.

Por se tratar de hipótese de inexigibilidade, deve estar caracterizada a inviabilidade de competição. Por isso a Lei exige que seja demonstrada a singularidade do imóvel para o atendimento da necessidade da Administração, e a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto.

Inexistindo imóvel público que atenda aos requisitos definidos, é recomendável a promoção de chamamento público como mecanismo de prospecção de mercado.

Caso o chamamento público resulte em mais de uma proposta, ou seja, haja outros imóveis que atendam aos requisitos definidos, no que tange à localização e às instalações, será viável a competição e, portanto, a seleção do bem deve ocorrer por meio de procedimento licitatório.

Importante observar que o excessivo detalhamento das características do imóvel que se pretende

adquirir ou alugar, sem a demonstração da necessidade dessas particularidades, evidencia restrição indevida ao caráter competitivo da licitação e direcionamento da contratação.

Deve ser demonstrado que o valor da contratação está compatível com parâmetros de mercado. Assim, a Lei exige a avaliação prévia do bem, considerando o seu estado de conservação, para obter o valor estimado da contratação.

Além disso, devem ser avaliados os custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e o prazo de amortização dos investimentos. Todas essas informações irão subsidiar a análise de vantajosidade da contratação, a ser justificada conforme estabelece o inciso III do § 5º do art. 74 da Lei 14.133/2021.

CONSIDERANDO, portanto, que a locação de imóveis pela Administração Pública envolve um processo minucioso apto a identificar a necessidade da licitação, ou sua inexigibilidade, priorizando a proposta mais vantajosa e a garantia de transparência, com a verificação da adequação dos preços e avaliação prévia do imóvel;

RESOLVE:

RECOMENDAR, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal, no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993, no artigo 29, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997 e no artigo 3º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008, ao Presidente da Câmara Municipal de Baixo Guandu, **Clovis Pascolar**, abster-se de promover a renovação do Contrato n. 1/2022, incluindo eventuais prorrogações e/ou aditivos que estendam o seu prazo de vigência atual (31/12/2026), devendo observar e adotar os seguintes procedimentos específicos, estabelecidos na Lei n. 14.133/2021, para locação de imóveis, ainda que na nova contratação a escolha recaia sobre o atual edifício:

(i) a locação de imóvel deve necessariamente ser precedida de consulta sobre a existência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atenda ao objeto;

(ii) inexistindo imóvel público que atenda aos requisitos definidos pela administração, mostra-se indicada a promoção de chamamento público para fins de prospecção do mercado imobiliário, sendo caracterizada a viabilidade da competição quando o chamamento resulte em mais de uma proposta, devendo a seleção, assim, ocorrer por meio da licitação e da avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários;

(iii) caso somente um imóvel atenda às necessidades da administração, em razão das suas características de instalações, que incluem estado de conservação do bem e a necessidade de eventuais adaptações, e de localização, juntamente com a demonstração da necessidade destas particularidades, será constatada a inviabilidade de competição, o que permitirá a contratação direta por inexigibilidade;

(iv) a locação de imóveis, no caso de inexigibilidade da licitação, deve ser precedida (i) da avaliação do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos, (ii) da certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto e (iii) de justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela;

(v) o processo de contratação direta deve ser instruído com (i) documento formalizando a demanda, devendo, no mínimo, conter o termo de referência, com os elementos definidos no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021, e o estudo técnico preliminar quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens; (ii) estimativa da despesa; (iii) pareceres jurídicos e 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, em consonância com o artigo 150 da Lei n. 14.133/2021; (v) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação, elencados nos artigos 68 e 69 da Lei n. 14.133/2021, e qualificação mínima necessária; (vi) razão da escolha do contratado; (vii) justificativa de preço; e (viii) autorização da autoridade competente;

(vi) a estimativa de despesa deve ser calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei n. 14.133/2021, devendo ser compatível com os valores praticados no mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, e podendo ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo ou, mesmo, comprovando previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo;

(vii) antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, deve-se verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo;

(viii) o instrumento do contrato, obrigatório, deve conter necessariamente as cláusulas elencadas no art. 92 da lei n. 14.133/2021, bem como as disposições dos §§ 1º e 2º do art. 89 da respectiva legislação;

(ix) o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, cabendo destacar que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, deve ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta, contados da data de sua assinatura;

(x) a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados, que (i) sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; (ii) tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e (iii) não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil;

(xi) o contratado e o agente público responsável, no caso de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, devem responder solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis; podendo, ainda, consubstanciar o crime de contratação direta ilegal, conforme tipologia do artigo 337-E do Código Penal, e ato de improbidade administrativa descrito nos artigos 9º, incisos II e III, e 10, inciso V, da Lei n. 8.429/1992.

REQUISITAR à autoridade acima nominada, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal, no artigo 26, inciso I, alínea “b”, da Lei Federal n. 8.625/1993, no artigo 27, § 2º, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual n. 95/1997, no artigo 3º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008 e no artigo 10 da Resolução n. 164/2017 do CNMP, aplicado subsidiariamente, que, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, comunique ao Ministério Público de Contas as medidas adotadas para o cumprimento da recomendação.

Adverte-se que esta Recomendação dá ciência ao destinatário quanto às providências solicitadas, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas legais cabíveis.

Vitória, 26 de agosto de 2025.

LUCIANO VIEIRA

Procurador de Contas