



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

37ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DO PLENO REALIZADA EM 21/10/2026

PROCESSO TCE-PE Nº 24101209-0RO001

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO

MODALIDADE - TIPO: Recurso - Recurso Ordinário

EXERCÍCIO: 2025

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Garanhuns

INTERESSADOS:

CRISTIANO PIMENTEL

ANTONIO JOSE DE OLIVEIRA JUNIOR

MOBIT - MOBILIDADE, ILUMINACAO E TECNOLOGIA LTDA

(MOBIT)

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

INSTALED SOLUCOES TECNOLOGICAS LTDA

(INSTALED)

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

CRISTIANE JOSINO PINHEIRO

ARNALDO JOSE DE SIQUEIRA NETO

PRISCILA DE LIMA LEITE

ROGERIO MOHALLEM

SELT ENGENHARIA LTDA

(SELT)

JESSICA CRISTINA DA SILVA MARINHO (OAB 207785-MG)

SINVAL RODRIGUES ALBINO

ROGERIO DE OLIVEIRA CORREIA FILHO (OAB 28993-PE)

HENRIQUE FIGUEIRA VIDON (OAB 32773-PE)

SANDRO ROBERIO SANTANA DE GODOY



DESCRIÇÃO DO OBJETO

Analisar alegações.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador Cristiano da Paixão Pimentel, contra o Acórdão T.C. nº 1615/2025, proferido pela Segunda Câmara na 27ª Sessão Ordinária, de 11/08/2025, que julgou regular com ressalvas o objeto da Auditoria Especial – Conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Garanhuns.

A auditoria examinou a adesão promovida pela Secretaria de Infraestrutura, Obras e Serviços Públicos do Município à Ata de Registro de Preços nº 004/2022 da Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco – AMMESF, materializada no Contrato nº 005/2023-SIOSP, no valor de R\$ 13.485.342,55, para modernização do parque de iluminação pública. Foram pagos R\$ 12.728.257,82 em três boletins de medição, entre outubro de 2023 e janeiro de 2024.

O Relatório de Auditoria (doc. 29 do processo originário) apontou três irregularidades: 2.1.1 – falhas de controle relacionadas ao estoque de materiais; 2.1.2 – despesas indevidas decorrentes de preços superfaturados, no valor de R\$ 7.018.903,72; e 2.1.3 – não vantajosidade no processo de adesão à ARP nº 004/2022. Propôs a imputação do débito às empresas MOBIT, SELT e INSTALED e, solidariamente, ao ex-Secretário de Infraestrutura, Sinval Rodrigues Albino, ao Secretário Executivo e Fiscal do Contrato, Arnaldo José de Siqueira Neto, e à Assistente de Gestão de Contratos, Priscila de Lima Leite.

A decisão recorrida manteve apenas o achado 2.1.1, com expedição de determinação, e afastou os achados 2.1.2 e 2.1.3, por entender que a avaliação de custos deve considerar o contrato como um todo, que as luminárias contratadas têm especificação superior à do SINAPI, que a execução célere revela eficiência e que a Súmula nº 253 do TCU não incide porque a MOBIT é a própria fabricante. Expediu, ainda, ciência quanto à necessidade de as adesões conterem a composição de todos os custos unitários.

O recurso, protocolado em 30/10/2025, sustenta, em síntese: sobrepreço nas luminárias, demonstrado pela Nota Fiscal nº 7882, emitida pela própria fabricante; superdimensionamento dos índices de produtividade das equipes em relação ao SINAPI e à produtividade da mesma empresa em Camaragibe; irregularidades na composição do BDI, com aplicação obrigatória da Súmula nº 253/TCU; ausência de demonstração da



vantajosidade da adesão, agravada pela revogação do Pregão Eletrônico nº 043/2023, no qual a primeira classificada concedera desconto de 72%; e contradição com o decidido no Processo TCE-PE nº 23101015-1 (Bom Jardim), oriundo da mesma ata. Requer nota técnica da unidade técnica, notificação dos recorridos para contrarrazões e, ao final, o provimento, com julgamento pela irregularidade, imputação do débito total aos responsáveis indicados na auditoria e aplicação de multa em patamar máximo.

Notificados, apresentaram contrarrazões as empresas INSTALED Soluções Tecnológicas Ltda. e MOBIT – Mobilidade, Iluminação e Tecnologia Ltda. (doc. 29), o Município de Garanhuns (doc. 31) e a SELT Engenharia Ltda. (doc. 38).

Sinval Rodrigues Albino (doc. 5), Arnaldo José de Siqueira Neto (doc. 19) e Priscila de Lima Leite (doc. 7) foram regularmente notificados, mas não apresentaram contrarrazões.

Atendendo a despacho deste Relator (doc. 39), a Diretoria de Controle Externo elaborou Parecer Técnico (doc. 40), de 12/05/2026, no qual rejeitou as teses defensivas relativas à invalidade da Nota Fiscal nº 7882, à inadequação do SINAPI, à regularidade do BDI e à correção dos custos de mão de obra, e se posicionou pela reforma do Acórdão T.C. nº 1615/2025 e pelo restabelecimento das conclusões do Relatório de Auditoria quanto aos achados 2.1.2 e 2.1.3, com devolução de R\$ 7.018.903,72.

O Ministério Público de Contas, na função de *custos legis*, em parecer de 11/07/2026, da lavra do Procurador Guido Rostand Cordeiro Monteiro, opinou pelo conhecimento do recurso, pela rejeição da preliminar de ilegitimidade suscitada pela INSTALED e pela MOBIT, por confundir-se com o mérito, e, no mérito, pelo provimento. Consignou que a auditoria não se limitou a itens isolados nem comparou produtos dessemelhantes, tendo utilizado a Nota Fiscal nº 7882 como custo de aquisição da luminária, sobre o qual incidiram mão de obra e BDI, e reservado o SINAPI à aferição da produtividade; que a natureza da operação retratada no DANFE (CFOP 6107) afasta a alegação de transferência interna; que a conclusão antecipada dos serviços não elide o superdimensionamento dos custos de mão de obra; que a participação dos materiais em 72% do valor do contrato exige a separação entre fornecimento e serviços na formação do BDI, somando-se as inconsistências do ISS e da desoneração da folha; e que o Processo nº 1.121.047 do TCE-MG, embora não tenha apontado dano ao erário, não desconstitui achados de escopo próprio desta Corte.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

1. Da admissibilidade



O acórdão recorrido foi publicado no Diário Oficial Eletrônico em 14/08/2025 e o recurso foi protocolado em 30/10/2025. O Ministério Público de Contas goza de prazo em dobro para recorrer (art. 78, § 1º, c/c o art. 77, § 5º, da Lei Estadual nº 12.600/2004).

Presentes a tempestividade, a legitimidade e o interesse recursal, conheço do recurso, na linha do opinativo ministerial.

2. Das preliminares

A INSTALED e a MOBIT suscitam ilegitimidade passiva, ao argumento de que a responsabilização do particular exige preço superior ao de mercado, dano efetivo e nexo de causalidade. A alegação se confunde com o mérito: as empresas integram o consórcio contratado e participaram da execução do ajuste, de modo que o exame de sua responsabilidade pertence ao julgamento de fundo. Rejeito a preliminar.

A SELT Engenharia sustenta que caberia ao TCE-MG, foro da homologação do certame, examinar preços, sobrepreço e BDI, restando a esta Corte apenas a vantajosidade da adesão. Também rejeito. O que aqui se examina é a despesa realizada por município pernambucano, com recursos municipais, sob a competência do art. 71 c/c o art. 75 da Constituição Federal. A atuação do Tribunal mineiro sobre a licitação de origem não afasta o controle da economicidade da contratação derivada.

3. Da delimitação da matéria devolvida

Estão em discussão os achados 2.1.2 e 2.1.3 e a responsabilização deles decorrente. O achado 2.1.1 não foi impugnado, e a determinação dele decorrente permanece. O achado 2.2.1 já havia sido classificado como conformidade no próprio Relatório de Auditoria.

Registro a terminologia adotada, na forma do art. 6º, incisos LVI e LVII, da Lei nº 14.133/2021: há sobrepreço quando o preço orçado ou contratado excede significativamente o de referência de mercado; há superfaturamento quando esse excesso se converte em pagamento. O débito aqui examinado corresponde a superfaturamento decorrente de sobrepreço, já que os valores foram efetivamente pagos.

4. Do sobrepreço das luminárias de LED

Este é o ponto central do recurso.

O voto condutor registrou que a fabricante MOBIT, líder do consórcio contratado, emitiu nota fiscal com destino à Prefeitura de Garanhuns no valor de R\$ 293,66 pela luminária de 30W paga a R\$ 626,89. Registrou o fato, mas não o enfrentou. Ao fundamentar o afastamento da irregularidade, discutiu unicamente a comparação com o SINAPI (vida útil de 100.000 h contra 50.000 h, eficiência de 160 lm/W contra 100 lm/W) e concluiu que, "ao comparar itens diferentes", não restaria certeza sobre o sobrepreço.



Ocorre que o SINAPI não era o paradigma do preço da luminária. A auditoria evitou deliberadamente o uso do SINAPI nesse ponto, por se tratar de produtos com especificações diversas, e reservou aquele referencial à aferição da produtividade e dos custos de mão de obra. O paradigma do preço era a Nota Fiscal nº 7882, e sobre ela a decisão recorrida nada disse. Cabe agora enfrentá-la.

As contrarrazões da INSTALED e da MOBIT, acompanhadas pelo município, sustentam que se trata de nota fiscal de finalidade fiscal e logística, destinada apenas a permitir a circulação de mercadorias entre empresas vinculadas à SPE. A premissa de fato é incorreta. Como consignou o Parecer Técnico, acolhido pelo Ministério Público de Contas, o DANFE e o respectivo arquivo XML declaram a operação como “venda de produção do estabelecimento”, sob o CFOP 6107 (venda de produção do estabelecimento destinada a não contribuinte). Fosse simples transferência entre estabelecimentos do mesmo titular, os códigos cabíveis seriam o 6151 ou o 6152.

A própria emitente, portanto, classificou a operação perante o Fisco como venda a destinatário não contribuinte. Não é possível sustentar agora, perante esta Corte, natureza jurídica diversa daquela que a empresa declarou no documento fiscal que ela mesma emitiu.

Afasto, igualmente, a alegação de análise fragmentada. A auditoria não comparou o preço contratado com o valor puro da nota fiscal. Tomou esse valor como custo de aquisição do insumo e sobre ele acrescentou os custos referenciais de instalação e o BDI, que remunera logística, garantias, riscos, administração central, tributos e lucro. Os custos que a defesa diz terem sido ignorados estavam, portanto, dentro do cálculo.

Os números devem ser lidos com precisão, porque exprimem grandezas distintas. A relação entre o preço unitário pago e o valor faturado pela fabricante é, em média, de cerca de 102% (no exemplo da luminária de 30 W, R\$ 626,89 contra R\$ 293,66, diferença de aproximadamente 113%). Essa relação mostra a dimensão da margem, mas não é, por si, o sobrepreço. O sobrepreço é a diferença entre o preço pago e o paradigma já composto: no mesmo exemplo, a luminária alcançaria R\$ 442,84 com mão de obra e BDI incorporados, contra os R\$ 626,89 pagos, excesso de aproximadamente 41,6% por unidade. É essa segunda grandeza, aplicada aos quantitativos medidos, que compõe o débito.

A metodologia tem respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, no Acórdão nº 1361/2021-Plenário, admitiu o uso de notas fiscais de fornecedores das contratadas como parâmetro de mercado, acrescidas do BDI, na ausência de preços registrados em sistemas referenciais.

Quanto à alegação de padrão técnico superior das luminárias, ela poderia justificar preço acima do de um produto genérico de catálogo, mas não explica o pagamento de valor muito superior pelo mesmo produto, do mesmo



fabricante, com a mesma especificação. O paradigma aqui não é uma luminária diferente: é a própria luminária contratada.

Acolho o recurso quanto a este aspecto.

5. Do superdimensionamento dos índices de produtividade

A decisão recorrida tratou a conclusão antecipada dos serviços como demonstração de eficiência e afirmou não ver certeza para impugnar serviço concluído antes do prazo. Com a devida vênia, o raciocínio inverte a lógica do achado.

A auditoria não questionou a rapidez da execução, e sim a composição de custos que formou o preço unitário. O orçamento previu 1,0487 hora por luminária, contra 0,2381 h/luminária do SINAPI e 0,2933 h/luminária efetivamente obtidos pela própria INSTALED no Município de Camaragibe. Isoladamente, a rapidez poderia decorrer da mobilização de mais equipes. Confrontada, porém, com um índice de produtividade orçado cerca de quatro vezes inferior aos referenciais técnicos, ela confirma a distorção: cerca de 7.000 luminárias foram instaladas em quatro meses, contra os doze meses previstos no orçamento contratado.

A equipe orçada era, portanto, superdimensionada, em patamar aproximadamente 4,4 vezes superior ao necessário, conforme o Parecer Técnico. O município pagou por mão de obra, veículos e mobilização que a obra não consumiu.

A distorção é aferível até mesmo sem recurso ao SINAPI: a produtividade mínima exigida pelo item 7.4 do próprio edital que originou a ata levaria, para os 10.000 pontos de Garanhuns, a cerca de 250 dias de execução, incompatível com os índices adotados no orçamento contratado.

As contrarrazões objetam que o preço do contrato é previamente fixado e não se altera em função do ritmo da execução. O argumento não resolve o problema: se aceito, qualquer superdimensionamento na composição de custos ficaria convalidado pelo simples fato de o contrato ter sido executado. O vício está na formação do preço e, em contrato medido por preços unitários compostos, transfere-se integralmente ao valor pago. A variação de produtividade por fatores locais só afastaria os referenciais técnicos mediante demonstração objetiva e tecnicamente fundamentada, inexistente nos autos.

Acolho o recurso quanto a este aspecto.

6. Da composição do BDI

A decisão recorrida afastou a Súmula nº 253/TCU com apoio no art. 9º, § 2º, do Decreto Federal nº 7.983/2013 e no Acórdão TCU nº 648/2016-Plenário, considerando que a MOBIT é a própria fabricante e que o objeto reúne fornecimento e serviços de remoção e instalação. O recurso e o parecer



ministerial sustentam o contrário, invocando a participação dos materiais em 72% do valor do contrato.

A conferência da planilha do orçamento paradigma (doc. 07 do processo originário) mostra que essa controvérsia não interfere no cálculo do débito. O BDI paradigma de 18,00% adotado pela auditoria não é um BDI diferenciado: é taxa única, aplicada uniformemente a materiais e serviços, exatamente como no orçamento contratado. A redução em relação aos 28,98% contratuais decorre das alterações indicadas no quadro abaixo, calculadas pela fórmula do Acórdão TCU nº 2.622/2013-Plenário:

Parcela	Contratado	Paradigma	Fundamento
Administração central	2,00%	2,00%	mantida
Seguro e garantia	0,50%	0,50%	mantida
Risco	1,00%	1,00%	mantida
Despesas financeiras	0,00%	0,00%	mantida
Lucro	2,00%	7,00%	majorado em favor da contratada
PIS	0,65%	0,65%	mantida
COFINS	3,00%	3,00%	mantida
CPRB (desoneração)	4,50%	0,00%	antieconomicidade do regime desonerado



ISS	5,00%	2,50%	alíquota efetivamente recolhida
IRPJ e CSLL	5,00%	0,00%	Súmula TCU nº 254
BDI resultante	28,98%	18,00%	Acórdão TCU nº 2.622/2013

Três conclusões decorrem do quadro.

A primeira é que nenhuma das alterações decorre da Súmula nº 253/TCU. A auditoria registrou a ausência de BDI diferenciado como irregularidade, mas não a monetizou: adotou taxa única e conservadora, consignando que a distinção entre materiais e serviços levaria a patamar da ordem de 13,66%, como praticado na ARP nº 012/2021, aderida pelo Município de Igarassu. Mesmo mantido o afastamento da súmula, portanto, o BDI paradigma permanece íntegro.

A segunda é que a exclusão do IRPJ e da CSLL não foi examinada na decisão recorrida e é matéria pacificada: a Súmula TCU nº 254 assenta que esses tributos não constituem despesa indireta passível de inclusão no BDI, por incidirem sobre o resultado da empresa, e não sobre o preço do contrato. É a alteração de maior impacto isolado: sozinha, levaria o BDI de 28,98% para cerca de 21,55%.

A terceira é que a auditoria não penalizou a contratada: elevou o lucro de 2% para 7%, em seu benefício. Cai por terra a alegação de que o paradigma comprometeria a viabilidade econômica do ajuste.

Quanto às demais parcelas, a alíquota de ISS deve corresponder à efetivamente recolhida, de 2,5%, e não aos 5% orçados (Acórdão TCU nº 32 /2008-Plenário). Quanto à CPRB, a auditoria demonstrou, por modelagem do ponto de equilíbrio entre os regimes, que a desoneração só é vantajosa quando a mão de obra supera cerca de 21,10% do custo total, ao passo que, neste contrato, ela representa cerca de 4%. A opção por regime mais oneroso não pode ter seus efeitos transferidos à Administração. A exclusão da CPRB pressupõe que a composição de mão de obra do paradigma reflita os encargos do regime não desonerado, o que, dada a pequena participação da mão de obra, tem efeito marginal sobre o resultado.

A resposta do voto recorrido, de que o BDI não é influenciado apenas pelo regime tributário, é genérica e não responde a nenhuma dessas divergências concretas.



Tampouco acolho a alegação de que a modelagem definida na ata originária impediria a revisão do BDI. A adesão a ata de registro de preços não convalida distorções na formação do preço nem afasta o controle posterior da economicidade da contratação derivada.

Mantenho, assim, o afastamento da Súmula nº 253/TCU, rejeitando nesse ponto o recurso, e acolho integralmente o BDI paradigma de 18,00%, por não decorrer daquela súmula nenhuma das correções que o compõem.

7. Da não vantajosidade da adesão (achado 2.1.3)

A decisão recorrida afirmou que “não há qualquer elemento que sustente a tese de dano ao erário ou irregularidade na adesão, sendo certo que os ganhos públicos gerados superam os custos envolvidos”. A afirmação não está amparada em demonstrativo algum e inverte o ônus. Nos termos do art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, cabe ao órgão não participante justificar a vantagem da adesão e demonstrar que os valores registrados são compatíveis com os praticados pelo mercado, na forma do art. 23 da mesma lei.

Os fatos são documentais e não foram contraditados:

- a) a pesquisa de preços que instruiu a adesão foi composta por quatro propostas (INSTALED, STYA, BETRIA e CTFB Brasil), todas vinculadas ao mesmo conjunto de atas de registro de preços originadas em Minas Gerais;
- b) nenhuma das 16 licitantes do Pregão Eletrônico nº 043/2023 foi consultada ou apresentou proposta nessa fase;
- c) a adesão não veio acompanhada da composição dos custos unitários, falha que a própria decisão recorrida reconheceu ao expedir ciência;
- d) a ARP nº 004/2022 embutia desconto de apenas 5% sobre o preço de referência, em certame do qual participaram somente duas empresas;
- e) a adesão foi formalizada um dia após a revogação do Pregão Eletrônico nº 043/2023, no qual a primeira classificada oferecera desconto de 72% sobre o preço estimado pelo município para as luminárias.

Pesquisa de preços formada apenas por empresas do mesmo ecossistema da ata aderida é autorreferencial e não cumpre sua função: não afere o mercado, apenas reproduz o preço que deveria validar. É o que assinalou o parecer ministerial ao acolher a conclusão da unidade técnica de que a pesquisa se baseou em referências insuficientes e contaminadas por distorções semelhantes às da própria contratação.

Quanto ao pregão revogado, reconheço que seu objeto (aquisição de luminárias LED) não coincide com o da ata, que adota o regime de fornecimento e prestação de serviço associado (art. 46, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021), com instalação, retirada, descarte e garantia assistida. Seus



preços não servem, por isso, de paradigma direto do débito, e a auditoria não os utilizou para esse fim. O pregão, contudo, é relevante como sinal de mercado: os materiais representam cerca de 72% do valor do contrato aderido, e um desconto de 72% sobre o preço estimado das luminárias indicava que o componente preponderante da ata poderia estar muito acima do mercado. Diante desse sinal, a diligência mínima exigia que a pesquisa de preços o enfrentasse, e não que o substituísse por cotações de empresas ligadas à própria ata.

A revogação foi motivada por incertezas quanto à qualidade dos materiais e pela insuficiência do efetivo municipal para a instalação. Essas razões justificam a opção por um objeto que incluísse os serviços, mas não dispensam a demonstração de que o preço desse objeto era compatível com o mercado.

O Relator originário reconheceu a falha ao expedir ciência sobre a ausência de composição dos custos unitários. Reconhecida a irregularidade, convertê-la integralmente em orientação para o futuro esvazia a função corretiva desta Corte.

Registro, por fim, argumento do recurso não enfrentado na decisão: no Processo TCE-PE nº 23101015-1, relativo ao Município de Bom Jardim e decorrente da mesma ARP nº 004/2022, esta Corte concedeu medida cautelar suspendendo pagamentos por sobrepreço. Não há nos autos fundamento que justifique tratamento diverso para situação equivalente.

Acolho o recurso quanto a este aspecto.

8. Do Processo nº 1.121.047 do TCE-MG

Em respeito à verdade dos autos, é necessário um registro. O recurso afirma que aquela Corte considerou a ata irregular e “impôs pesadas sanções”. Não é o que consta. O Acórdão da Primeira Câmara do TCE-MG, de 08/04/2025, julgou parcialmente procedente a denúncia apenas quanto a inconsistências na pré-qualificação e nos critérios de qualificação técnico-operacional, deixou de aplicar multa, por não identificar dolo ou erro grosseiro, e deixou de anular a licitação e os contratos dela decorrentes. A informação trazida no recurso está incorreta, como demonstrou a SELT em contrarrazões.

Isso não altera o resultado do julgamento. A decisão mineira concentrou-se em aspectos formais e concorrenciais do certame e não examinou formação de preços, sobrepreço, superfaturamento ou dano ao erário. A ausência de apontamento sobre determinada matéria, fora do escopo da fiscalização, não equivale à certificação de sua regularidade.

9. Da responsabilização

O art. 28 da LINDB e o art. 22 do mesmo diploma impõem exame individualizado da conduta de cada agente, à luz de suas competências e das circunstâncias práticas em que atuou. É o que passo a fazer.



9.1. Das empresas consorciadas

As empresas MOBIT – Mobilidade, Iluminação e Tecnologia Ltda. (CNPJ 16.383.848/0001-87), SELT Engenharia Ltda. (CNPJ 19.187.475/0001-67) e INSTALED Soluções Tecnológicas Ltda. (CNPJ 28.396.453/0001-06), integrantes do Consórcio IP Brasil, ofertaram e sustentaram na licitação de origem os preços unitários e as composições em que residem os três vícios apurados, apresentaram a proposta que fundamentou a adesão de Garanhuns e receberam os valores pagos em excesso. A prova do excesso emana, inclusive, de documento fiscal emitido pela própria líder do consórcio.

Respondem, portanto, na condição de terceiros que concorreram para o dano ao erário (art. 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c o art. 75), e de forma solidária entre si, por força do art. 15, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a responsabilidade solidária dos integrantes do consórcio pelos atos praticados tanto na licitação quanto na execução do contrato.

A constituição da SPE Iluminação Garanhuns Ltda. para a execução do contrato não afasta essa solidariedade. A SPE, contudo, não integrou a relação processual nestes autos, e sua inclusão no polo passivo, nesta fase, violaria o contraditório. Por essa razão, o débito é imputado apenas às consorciadas.

9.2. De Sinval Rodrigues Albino, ex-Secretário de Infraestrutura

O ex-Secretário decidiu pela adesão à ARP nº 004/2022 e autorizou os pagamentos. A adesão foi o ato que trouxe para o município, sem filtro, os preços superfaturados. Sua responsabilidade deve ser examinada com maior rigor, por se tratar da autoridade decisória.

A defesa das empresas e a decisão recorrida invocam, em favor do gestor, a presunção de legitimidade dos atos do órgão gerenciador e a complexidade técnica da demonstração do sobrepreço. Esses argumentos não se sustentam no caso.

Primeiro, a lei transfere ao órgão não participante, e não ao gerenciador, o dever de demonstrar a vantagem da adesão e a compatibilidade dos preços registrados com o mercado (art. 86, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021). A presunção de legitimidade dos atos da AMMESF diz respeito à regularidade do certame para seus próprios fins, não à economicidade da contratação de Garanhuns. Aceitar o contrário esvaziaria a exigência legal.

Segundo, a culpa que se reconhece não consiste em ter deixado de perceber a margem interna da fabricante, informação que o gestor não detinha na fase interna, nem em ter deixado de realizar a análise de engenharia de custos feita pela auditoria. Consiste em ter aderido à ata sem cumprir deveres elementares, cuja observância não exigia conhecimento especializado: exigir a composição dos custos unitários e realizar pesquisa



de preços com fornecedores independentes da própria ata. O cumprimento desses deveres teria exposto os preços da ata a confronto efetivo com o mercado, o que evidencia o nexo entre a omissão e o dano.

Terceiro, as decisões desta Corte (Processo TCE-PE nº 24100079-8) e do Tribunal de Justiça (Processo nº 0011088-21.2023.8.17.2640) pela continuidade da contratação foram proferidas em juízo de cognição sumária e em momento posterior à adesão, a partir da representação de 29/01/2024, quando os pagamentos já haviam sido realizados. Não podem, por isso, ter orientado a decisão do gestor, nem demonstram que o vício era imperceptível ao tempo da adesão. Anoto, além disso, que a reversão daquele juízo decorreu de prova nova, a Nota Fiscal nº 7882, ausente daqueles autos.

Quarto, a instrução formal do processo administrativo nº 005/2023 não socorre o gestor, porque a peça que deveria demonstrar a vantajosidade, a pesquisa de preços, é justamente a que se mostrou autorreferencial. Não consta dos autos parecer técnico que tenha atestado a compatibilidade dos preços com o mercado a partir de referenciais independentes.

Configurada a culpa grave e o nexo com o dano, o ex-Secretário responde solidariamente com as empresas pelo débito.

Quanto à multa, a conduta configura erro grosseiro, na definição do art. 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/2019: aderir a ata de registro de preços de valor superior a R\$ 13 milhões, oriunda de consórcio de municípios de outro Estado, com desconto de 5% em certame de dois participantes, sem composição de custos unitários e com base em pesquisa formada apenas por empresas vinculadas à ata, constitui desvio elevado do dever de cuidado, e não mera divergência de avaliação.

Na dosimetria (art. 22, § 2º, da LINDB), considero, de um lado, a gravidade do dano e a materialidade da contratação; de outro, que os vícios de formação do preço tiveram origem na ata elaborada por ente diverso, que a demonstração do valor exato do excesso exigiu trabalho técnico especializado e que o ressarcimento integral já é assegurado pela imputação do débito. Fixo a multa em 10% do limite legal vigente na data do julgamento, com fundamento no art. 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004, rejeitando o pedido de aplicação em patamar máximo.

9.3. De Arnaldo José de Siqueira Neto, Secretário Executivo e Fiscal do Contrato

A atribuição do fiscal, nos termos dos arts. 117 e 140 da Lei nº 14.133/2021, é acompanhar a execução material do ajuste e atestar que os serviços e fornecimentos foram prestados em conformidade com o contrato. Não lhe cabe revisar unilateralmente preços unitários já fixados em contrato firmado pela autoridade superior.



Os boletins de medição por ele atestados retratam quantitativos efetivamente executados, aos preços vigentes no Contrato nº 005/2023-SIOSP. A auditoria não apontou divergência entre o medido e o executado. O nexa descrito no Relatório ("a ação resultou na validação dos boletins de medição que fundamentaram os pagamentos indevidos") decorre apenas da posição do atesto na sequência da despesa: o excesso já estava contido nos preços contratados, e o atesto não o criou nem o ampliou. Não há, assim, conduta culposa relevante para o dano.

O Relatório de Auditoria, no achado 2.1.3, atribui a ele a conduta de "endossar cotações, demonstração de vantajosidade e pareceres que se mostraram superestimados em relação aos preços regulados pelo mercado". Contudo, não há documento que comprove esse endosso.

Afasto sua responsabilidade pelo débito e deixo de aplicar-lhe multa.

9.4. De Priscila de Lima Leite, Assistente de Gestão de Contratos

A servidora ocupa, desde 15/01/2021, por força da Portaria nº 087/2021-GP, cargo de assistência técnica, sem competência decisória, sem poder de ordenar despesa e sem autoridade para vincular a Administração.

A conduta que lhe é atribuída de "promover cotações e demonstração de vantajosidade" também não está acompanhada de comprovação.

A validação da pesquisa como fundamento da adesão foi ato da autoridade decisória, que é quem responde por sua insuficiência (item 9.2).

Quanto ao débito, a decisão de aderir não foi ato seu e a autorização de pagamento não foi ato seu. A mera participação na instrução do processo, sem poder de decisão, não estabelece nexa relevante com o dano, como indica o art. 12, § 3º, do Decreto nº 9.830/2019.

Afasto sua responsabilidade pelo débito e deixo de aplicar-lhe multa.

9.5. Síntese

O débito de R\$ 7.018.903,72 é imputado solidariamente às três empresas consorciadas e ao ex-Secretário de Infraestrutura, e a multa é aplicada apenas a este último. Rejeito o recurso quanto à responsabilização do fiscal do contrato e da assistente de gestão de contratos e quanto à multa em patamar máximo.

A solução atende ao art. 20 da LINDB: o erário é integralmente recomposto, alcançando quem formulou e recebeu os preços superfaturados e quem, tendo o dever legal de demonstrar a vantagem da adesão, deixou de cumpri-lo; e não se transferem a servidores sem poder decisório os efeitos de vício que não criaram nem tinham competência para impedir.



10. Conclusão

A decisão recorrida deixou de enfrentar a prova documental central do achado de superfaturamento, tratou como eficiência o que era superdimensionamento na formação do preço e afirmou vantajosidade sem demonstrativo que a sustentasse. Impõe-se a reforma, com julgamento pela irregularidade, imputação de débito e aplicação de multa. O provimento é parcial porque são rejeitados os pedidos de aplicação da Súmula nº 253 /TCU, de responsabilização do fiscal do contrato e da assistente de gestão de contratos e de multa em patamar máximo.

Isso posto,

VOTO pelo que segue:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA ESPECIAL. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ADESÃO À ATA. VANTAJOSIDADE. PESQUISA DE PREÇOS. SOBREPREÇO. SUPERFATURAMENTO. NOTA FISCAL. COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS. PRODUTIVIDADE. BDI. CONSÓRCIO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. FISCAL DO CONTRATO. ERRO GROSSEIRO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso ordinário do Ministério Público de Contas contra acórdão que julgou regular com ressalvas Auditoria Especial sobre a adesão do Município de Garanhuns à Ata de Registro de Preços nº 004/2022 da AMMESF, consórcio de municípios de Minas Gerais. A adesão resultou em contrato de R\$ 13,5 milhões para modernizar a iluminação pública, dos quais foram pagos R\$ 12,7 milhões. A auditoria apontou dois achados: - superfaturamento de R\$ 7,0 milhões nos preços das luminárias, nos custos de mão de obra e no BDI; - ausência de demonstração da



vantajosidade da adesão. O acórdão recorrido afastou os dois achados. O recurso pede o julgamento pela irregularidade, a imputação do débito às empresas consorciadas e aos agentes indicados pela auditoria e a aplicação de multa em patamar máximo.

II. RAZÕES DE DECIDIR

2. a) A alegação de ilegitimidade passiva das empresas consorciadas confunde-se com o mérito. A fiscalização do Tribunal de Contas de outro Estado sobre a licitação de origem não afasta a competência do TCE-PE para examinar a despesa municipal decorrente da adesão; b) A decisão recorrida não examinou a nota fiscal emitida pela fabricante que lidera o consórcio, principal prova do sobrepreço. Discutiu apenas o SINAPI, que não serviu de paradigma para o preço da luminária; c) A nota fiscal registra venda de produção própria (CFOP 6107), e não transferência entre empresas vinculadas. A emitente não pode atribuir à operação natureza diversa da que declarou ao Fisco; d) A auditoria tomou o valor da nota fiscal como custo de aquisição e somou a ele os custos de instalação e o BDI. Mesmo com esses acréscimos, o preço pago supera o paradigma em cerca de 41,6% por unidade, no item analisado. O padrão técnico superior da luminária não justifica pagar mais pelo mesmo produto, do mesmo fabricante e com a mesma especificação; e) O orçamento previu cerca de quatro vezes mais horas de trabalho por luminária do que o SINAPI e do que a própria empresa obteve em outro município. A execução muito mais rápida do que a prevista confirma o superdimensionamento das equipes. O fato de o contrato ter sido executado não convalida o vício na formação do preço; f) O BDI de



referência, de 18,00%, não decorre da Súmula nº 253/TCU, cuja aplicação foi rejeitada. Ele resulta de três correções: exclusão do IRPJ e da CSLL (Súmula nº 254/TCU), exclusão da CPRB, porque o regime desonerado era mais oneroso diante da baixa participação da mão de obra e adoção da alíquota de ISS efetivamente recolhida; g) O lucro foi elevado de 2% para 7%, em favor da contratada. A adesão à ata não impede a revisão do BDI; h) Cabe ao órgão que adere à ata demonstrar a vantagem da adesão e a compatibilidade dos preços com o mercado. Neste caso, a demonstração falhou por duas razões: a pesquisa de preços reuniu apenas empresas vinculadas às atas aderidas, o que a torna autorreferencial e a adesão não veio acompanhada da composição dos custos unitários; i) A decisão do TCE-MG sobre a licitação de origem examinou apenas aspectos formais e concorrenciais. Por isso, não certifica a economicidade da contratação derivada; j) As empresas consorciadas ofertaram e receberam os preços superfaturados e respondem solidariamente pelo dano. A sociedade de propósito específico criada para executar o contrato não integrou a relação processual e, por isso, não responde neste processo; k) O ordenador aderiu à ata sem exigir a composição dos custos unitários e sem pesquisar preços com fornecedores independentes. Essa omissão de deveres elementares tem relação direta com o dano e caracteriza erro grosseiro. A presunção de legitimidade dos atos do órgão gerenciador não o exime desse dever. Na fixação da multa, consideraram-se a origem dos vícios na ata e a complexidade técnica da apuração do excesso; l) Não respondem pelo débito nem pela



multa: o fiscal do contrato, que atestou serviços efetivamente executados aos preços contratados, sem criar ou ampliar o excesso e a assistente de gestão de contratos, que não tinha poder decisório. Também não foram comprovadas as condutas que a auditoria lhes atribuiu na instrução da adesão.

III. DISPOSITIVO

3. Recurso conhecido e parcialmente provido. Acórdão reformado para julgar irregular o objeto da auditoria, imputar débito solidário às empresas consorciadas e ao ordenador e aplicar multa ao ordenador. Mantidas a determinação e a ciência expedidas pelo acórdão recorrido. Recurso conhecido e parcialmente provido.

IV. TESE

4. a) A nota fiscal de venda emitida pelo fabricante que integra o consórcio contratado é parâmetro idôneo do custo de aquisição do insumo para aferir sobrepreço, desde que a ela se somem os demais componentes do preço, inclusive o BDI; b) A execução em prazo muito inferior ao orçado, aliada a índice de produtividade significativamente inferior aos referenciais técnicos, evidencia superdimensionamento na formação do preço, e não eficiência a ser remunerada; c) Pesquisa de preços composta apenas por empresas vinculadas à ata aderida não demonstra a compatibilidade dos preços com os de mercado, exigida pelo art. 86, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021; d) O órgão não participante que adere a ata de registro de preços deve demonstrar a vantajosidade da adesão e não pode invocar a presunção de legitimidade dos atos do órgão gerenciador para afastar sua responsabilidade; e) A fiscalização de outro Tribunal de Contas sobre a licitação que originou a ata não afasta a competência do Tribunal de Contas do ente aderente



para examinar a economicidade da contratação derivada.

CONSIDERANDO que foram atendidos os pressupostos de tempestividade, legitimidade e interesse recursal, nos termos do art. 78, § 1º, c/c o art. 77, § 5º, da Lei Estadual nº 12.600/2004;

CONSIDERANDO que a preliminar de ilegitimidade suscitada pela INSTALED e pela MOBIT se confunde com o mérito, e que a competência desta Corte para examinar a despesa realizada pelo Município de Garanhuns não é excluída pela atuação do TCE-MG sobre o certame de origem;

CONSIDERANDO que a decisão recorrida não enfrentou a Nota Fiscal nº 7882, principal elemento de prova do achado 2.1.2, e que o DANFE e o arquivo XML demonstram operação de venda, sob o CFOP 6107, e não transferência interna;

CONSIDERANDO que, tomado o valor faturado pela fabricante como custo de aquisição e acrescidos mão de obra e BDI, o preço pago pela Administração excede significativamente o paradigma, o que caracteriza sobrepreço, convertido em superfaturamento pelos pagamentos realizados, na linha do Acórdão TCU nº 1361/2021-Plenário;

CONSIDERANDO que o índice de produtividade orçado é cerca de quatro vezes inferior aos referenciais técnicos, o que a execução em quatro meses, contra doze orçados, confirma, evidenciando superdimensionamento dos custos de mão de obra;

CONSIDERANDO que o BDI paradigma de 18,00% não decorre da Súmula nº 253/TCU, mas da exclusão do IRPJ e da CSLL (Súmula TCU nº 254), da exclusão da CPRB e da adoção da alíquota de ISS efetivamente recolhida, tendo a auditoria majorado o lucro de 2% para 7% em benefício da contratada;

CONSIDERANDO que a adesão não foi precedida de composição de custos unitários nem de pesquisa de preços com fornecedores independentes, em desacordo com o art. 86, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021;

CONSIDERANDO que as empresas consorciadas ofertaram, sustentaram e receberam os preços superfaturados e respondem solidariamente, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal e do art. 15, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021;

CONSIDERANDO que o ex-Secretário de Infraestrutura, autoridade que decidiu a adesão, deixou de cumprir deveres elementares de demonstração da vantajosidade, conduta que caracteriza culpa com nexo com o dano e erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB;



CONSIDERANDO que não se demonstrou conduta culposa com nexo relevante com o dano, nem erro grosseiro, por parte do fiscal do contrato e da assistente de gestão de contratos;

CONSIDERANDO o Parecer Técnico da Diretoria de Controle Externo (doc. 40) e o Parecer do Ministério Público de Contas, acolhidos no mérito, salvo quanto à responsabilização dos agentes indicados no considerando anterior,

Em, preliminarmente, **CONHECER** do presente Recurso Ordinário e, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL para reformar o Acórdão T.C. nº 1615/2025 e:**

I – JULGAR IRREGULAR o objeto da Auditoria Especial – Conformidade;

II – IMPUTAR DÉBITO, de forma solidária, à MOBIL – Mobilidade, Iluminação e Tecnologia Ltda. (CNPJ 16.383.848/0001-87), SELT Engenharia Ltda. (CNPJ 19.187.475/0001-67), INSTALED Soluções Tecnológicas Ltda. (CNPJ 28.396.453/0001-06) e Sinval Rodrigues Albino, no valor de R\$ 7.018.903,72, correspondente ao superfaturamento apurado nos componentes luminárias de LED, índices de produtividade das equipes e composição do BDI, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora na forma da legislação aplicável, a partir das datas dos respectivos pagamentos, e recolhido aos cofres do Município de Garanhuns no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado;

III – APLICAR MULTA a Sinval Rodrigues Albino, com fundamento no art. 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004, no valor correspondente a 10% do limite legal vigente na data do julgamento;

IV – MANTER a determinação relativa ao achado 2.1.1 e a ciência expedida pelo acórdão recorrido quanto à necessidade de as adesões a atas de registro de preços conterem a composição de todos os custos unitários.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO



RETIRADO DE PAUTA EM 16/09/2026.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 21/10/2026.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Não Votou

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO , relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha o(a) Relator(a)

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha o(a) Relator(a)

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Acompanha o(a) Relator(a)

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.