

REPRESENTAÇÃO N. 912263

- Representantes:** Eunice Maria Mendes, Vereadora à Câmara Municipal de Araguari, à época, (Representação n. **912263**); Sebastião Joaquim Vieira e Paulo Sérgio Oliveira do Vale, respectivamente, Presidente e Primeiro Secretário da Câmara Municipal de Araguari, à época, (Representação n. **923993**); Antônio Marcos de Paulo (Denúncia n. **969466**)
- Órgão:** Prefeitura Municipal de Araguari
- Apensos:** Representação n. **923993**; Denúncia n. **969466**
- Partes:** Antônio Marcos Santos Rodrigues, Dejair Flávio de Lima, Iara Cristina Rodrigues Alves de Faria, José Flávio de Lima Neto, Leonardo Furtado Borelli, Leonardo Henrique de Oliveira, Lucélia Aparecida Vieira Rodrigues, Luciano Pinto de Resende, Luiz Gonzaga Barbosa Pires, Marcel Mujali Ribeiro, Mirian de Lima, Raul José de Belém
- Procuradores:** Amanda Mattos Carvalho Almeida, OAB/MG 127.391; Danilo Burle Carneiro de Abreu, OAB/MG 141.164; Erick Nilson Souto, OAB/MG 98.084; Flávio Roberto Silva, OAB/MG 118.780; Gabriel Massote Pereira, OAB/MG 113.869; Juliana Degani Paes Leme, OAB/MG 97.063; Patrick Mariano Fonseca Cardoso, OAB/MG 143.314; Rafael Tavares da Silva, OAB/MG 105.317; Rita de Cássia Costa Souto, OAB/MG 79.187; Rodrigo Ribeiro Pereira, OAB/MG 83.032
- MPTC:** Sara Meinberg
- RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. SUPERINTENDÊNCIA DE ÁGUA E ESGOTO. CONTRATAÇÕES DIRETAS. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES NA FORMALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÃO AO ATUAL PREFEITO.

1. A prévia licitação constitui regra para a realização de contratação pela Administração Pública e, conseqüentemente, a contratação direta é exceção, observadas as hipóteses e regras previstas na legislação de regência.
2. Ainda que se trate de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, a Administração Pública não está autorizada a contratar qualquer particular e por qualquer via, porquanto a contratação direta deverá ser precedida, necessariamente, de procedimento administrativo formal, que evidencie a obediência aos princípios e regras do regime jurídico administrativo, sobretudo, o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.
3. A inexigibilidade de licitação pressupõe a inviabilidade de competição, e o inciso II do art. 25, combinado com o art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993, 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.

4. O serviço para ser singular deve ter características que o tornam inconfundível com os outros. É aspecto inerente ao serviço, e não ao profissional ou sociedade empresária que o executará.

Segunda Câmara
7ª Sessão Ordinária – 14/03/2019

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de nº 912.263 da representação oferecida pela Sra. Eunice Maria Mendes, Vereadora à Câmara Municipal de Araguari, à época, em face de possíveis irregularidades na realização de diversos procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação pela Prefeitura Municipal de Araguari.

A representante alegou que o Poder Executivo realizou contratações diretas, por meio de dispensa de licitação, para aquisição de medicamentos, gêneros alimentícios e serviços, além de contratar advogados, auditorias, promoção de cursos e eventos culturais e festivos, mediante procedimentos de inexigibilidade de licitação.

Sugeriu, nessa perspectiva, a ocorrência de irregularidades na contratação direta de escritório de advocacia para assessoria em assuntos tributários, com valor superior a sete milhões de reais, sendo que, segundo a representante, havia mais de vinte advogados no quadro de servidores da Administração Municipal.

Narrados os fatos, requereu o recebimento da representação e a adoção de providências para apuração das irregularidades.

Em 20/3/2014, a documentação foi recebida e autuada como representação, conforme despacho da Conselheira Presidente, à fl. 391, tendo o feito sido distribuído à minha relatoria (fl. 393).

Na sequência, foram apensados a estes os autos da Representação nº 923.993, por meio da qual a Câmara Municipal de Araguari, representada pelos Srs. Sebastião Joaquim Vieira e Paulo Sérgio Oliveira do Vale, respectivamente, Presidente e Primeiro Secretário da Câmara Municipal, à época, solicitou a investigação da contratação de serviços advocatícios pela Prefeitura Municipal, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, que originaram os contratos nºs 002/2014, 021/2014 e 022/2014, e cujo valor ultrapassaria R\$7.000.000,00 (sete milhões de reais).

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica, às fls. 408 a 411 destes autos, destacou que, de acordo com as cópias de publicação que instruíram a representação, foram realizadas diversas contratações diretas pela Prefeitura Municipal, pela Superintendência de Água e Esgoto de Araguari – SAE e pela Fundação Araguariana de Educação e Cultura – FAEC, nos exercícios financeiros de 2013 e 2014, conforme sintetizado no quadro de fls. 399 a 407. Além disso, noticiou que alguns dos procedimentos apontados pela representante já estavam sendo objeto de análise pelo Tribunal e, ao final, sugeriu a requisição de todos os procedimentos à Administração Municipal ou a realização de inspeção no Município de Araguari.

À vista da manifestação técnica, submeti os autos à consideração da Presidência do Tribunal, para que fosse analisada a possibilidade de realização de inspeção extraordinária na Prefeitura Municipal de Araguari (fl. 417), o que foi determinado, em 19/8/2014, pela Presidente, à época, consoante despacho de fl. 418.

Às fls. 421 a 525, foi a acostada aos autos a documentação protocolizada pela representante, Sra. Eunice Maria Mendes, em 14/8/2014.

A equipe de inspeção, no relatório de fls. 671 a 711, constatou, em síntese, que a: a) Prefeitura Municipal de Araguari formalizou os processos de Dispensa de Licitação nºs 046/2013, 060/2013, 079/2013, 088/2013, 091/2013, 092/2013, 119/2013, 123/2013, 016/2014, 017/2014, 001/2014, 002/2014, 003/2014, 069/2013 e 013/2014, sem que fosse comprovada a existência da situação de emergência que os justificasse; b) Prefeitura Municipal formalizou, de forma irregular, os processos de Inexigibilidade de Licitação nºs 012/2012, 002/2013, 004/2013, 013/2013, 002/2014, 003/2014 e 004/2014, para contratar empresas prestadoras de serviços de advocacia, assessoria, consultoria jurídica e auditoria, ao preço total estimado de R\$7.931.000,00 (sete milhões novecentos e trinta e um mil reais); c) Superintendência de Água e Esgoto de Araguari – SAE formalizou o Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013, por meio do qual contratou sociedade empresária para manutenção corretiva e preventiva de uma retroescavadeira ao preço estimado total de R\$140.000,00 (cento e quarenta mil reais), sem apresentar atestado de exclusividade de fornecimento de peças e de prestação de serviços.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 714 a 716-v, pugnou pela complementação da instrução feita pela equipe de inspeção, com a juntada da documentação referente às contratações diretas indicadas pelo *Parquet* no quadro de fl. 715-v.

Ato contínuo, determinei o retorno dos autos à Unidade Técnica, que juntou os documentos de fls. 718 a 1.414.

O *Parquet* de Contas, no parecer de fls. 1.416 a 1.424, ratificou o relatório da equipe de inspeção e apresentou apontamentos complementares. Opinou, ainda, pela citação dos responsáveis, pelo desentranhamento da documentação referente à Dispensa nº 008/2013, que era objeto da Denúncia nº 951.650, e sugeriu a instauração de tomada de contas especial para apuração de dano decorrente da aquisição de medicamentos por preços superiores ao teto estabelecido pelo órgão regulador.

Em seguida, determinei a citação dos responsáveis indicados no despacho de fls. 1.425 e 1.426, para apresentarem defesa a respeito das irregularidades identificadas no relatório de inspeção extraordinária e também pelo Órgão Ministerial.

Os responsáveis apresentaram defesas, à exceção do Sr. Marcel Mujalli Ribeiro, então Subprocurador Geral do Município de Araguari, que não se manifestou, consoante certidão passada pela Secretaria da Segunda Câmara, à fl. 1.712.

Nesse ínterim, foi apensada a estes autos os da Denúncia nº 969.466, apresentada pelo Sr. Antônio Marcos de Paulo, em face de possíveis irregularidades no procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 013/2013, promovido pela Prefeitura Municipal de Araguari, para contratação direta da Chayb e Máscimo Advogados Associados. A referida denúncia, até então sob a relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, foi a mim redistribuída, em 15/6/2018, tendo em vista que a contratação direta referida havia sido objeto de exame na inspeção extraordinária determinada nestes autos.

Na sequência, determinei o retorno dos autos à Unidade Técnica, para manifestação conclusiva, sendo que, por se tratar de matéria conexa, os autos da Denúncia nº 969.466 deveriam permanecer apensados, com o fim de propiciar maiores subsídios para a análise dos apontamentos feitos nesta representação.

Às fls. 1.715 a 1.751-v, a Unidade Técnica procedeu ao exame das defesas apresentadas e concluiu pela manutenção dos apontamentos constantes do relatório de inspeção e da manifestação complementar do *Parquet*, nos termos sintetizados às fls. 1.745 a 1.751-v.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer conclusivo de fls. 1.753 a 1.757-v, opinou pela procedência parcial da representação, com aplicação de multa aos responsáveis, além da determinação ao atual Prefeito do Município de Araguari para que instaure tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 102, de 2008, com a finalidade de apurar o dano decorrente da aquisição de medicamentos por valores superiores ao teto estabelecido pelo órgão de regulador, a identificação dos responsáveis e o ressarcimento ao erário.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A representante, Sra. Eunice Maria Mendes, Vereadora à Câmara Municipal de Araguari, à época, aduziu a ocorrência de irregularidades em diversos procedimentos de contratação direta realizados pela Prefeitura Municipal de Araguari.

Realizada inspeção extraordinária no Município de Araguari para apurar os fatos, em cumprimento à determinação do Presidente deste Tribunal (fl. 418), a equipe designada constatou, no relatório de fls. 671 a 711, diversas falhas na realização, pelo órgão municipal, de processos de dispensa de licitação, sem que fosse comprovada a existência de situação de emergência que os justificasse, e de procedimentos de inexigibilidade conduzidos de forma irregular.

Além disso, a equipe de inspeção verificou que a Superintendência de Água e Esgoto de Araguari – SAE havia realizado processo de inexigibilidade para contratação de sociedade empresária sem apresentar atestado de exclusividade de fornecedor e, por conseguinte, também concluiu pela irregularidade do procedimento.

1) Procedimentos de dispensa de licitação realizados pela Prefeitura Municipal de Araguari

A equipe de inspeção identificou que, nos exercícios financeiros de 2013 e 2014, a Administração Pública Municipal formalizou quatorze procedimentos de dispensa de licitação, para aquisição de medicamentos, materiais hospitalares, combustíveis, gêneros alimentícios, serviços de vigilância, transporte de passageiros e fornecimento de refeições, sem, contudo, demonstrar a aduzida situação de emergência que os teria fundamentado.

Depois de examinar os procedimentos, a equipe de inspeção identificou que as contratações irregulares por meio de dispensa de licitação totalizaram R\$2.632.246,09 (dois milhões seiscentos e trinta e dois mil duzentos e quarenta e seis reais e nove centavos), dos quais havia sido executado, até o encerramento da inspeção, o montante de R\$2.062.277,47 (dois milhões sessenta e dois mil duzentos e setenta e sete reais e quarenta e sete centavos), conforme a seguinte tabela, extraída da fl. 688:

Dispensa	Objeto	Valor Contratado (R\$)	Valor executado (R\$)
046/2013	Aquisição de medicamentos	206.341,00	206.308,00
060/2013	Aquisição de material hospitalar	13.603,60	13.603,60
079/2013	Aquisição de medicamentos	82.625,20	82.560,52
088/2013	Aquisição de material hospitalar	137.040,60	137.040,60
091/2013	Aquisição de medicamentos	276.260,54	268.036,60
092/2013	Aquisição de medicamentos	284.966,50	231.963,57
119/2013	Aquisição de medicamentos	23.052,00	16.257,96
123/2013	Aquisição de medicamentos	456.547,68	325.629,15
016/2014	Aquisição de medicamentos	35.373,00	35.373,00

017/2014	Aquisição de material hospitalar	32.670,00	31.570,00
002/2014	Aquisição de combustível	501.822,52	212.628,25
001/2014	Aquisição de gêneros alimentícios	262.795,50	253.138,72
003/2014	Fornecimento de refeições	185.430,00	118.117,50
069/2013	Serviço de vigilância armada	115.200,00	115.200,00
013/2014	Serviço de transporte de passageiros	18.517,95	14.850,00
Total		2.632.246,09	2.062.277,47

O Ministério Público junto ao Tribunal, na manifestação preliminar de fls. 1.416 a 1.424, ratificou os apontamentos feitos pela equipe de inspeção e concluiu que foram identificadas várias contratações diretas em desacordo com as hipóteses legais previstas na Lei nº 8.666, de 1993.

Além disso, o *Parquet* de Contas, ao examinar os demais procedimentos de dispensa que foram acostados aos autos, identificou que: a) em relação aos procedimentos de Dispensa nºs 003/2013, 004/2013 e 006/2013, instaurados para a aquisição de gêneros alimentícios para lanches de funcionários e merenda de creches e escolas municipais, assim como na Dispensa nº 121/2013, promovida para aquisição de material odontológico para unidades básica de saúde, a Administração Municipal também utilizou como fundamento para a contratação direta a hipótese de situação emergencial, sendo que, da mesma forma como ocorreu nos demais procedimentos irregulares apontados pela equipe de inspeção, “não houve a demonstração de que a premência da demanda nasceu da ocorrência de fatos imprevisíveis e alheios à atuação do gestor público”; b) no que diz respeito à Dispensa nº 059/2013, promovida para aquisição de medicamentos, também não foi caracterizada a situação descrita no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, tendo em vista a ausência de imprevisibilidade da demanda, que integrava as contratações rotineiras do Município, violando a regra constitucional que obriga a realização de licitação para as aquisições públicas; c) em relação às contratações para aquisição de medicamentos, as referências de preço dos produtos consistiram em poucas cotações de drogarias locais e ultrapassaram o valor de um milhão de reais.

Nessa perspectiva, o Órgão Ministerial apontou que “as cotações que compuseram as Dispensas citadas não apresentam o rigor necessário para o atendimento da exigência legal inscrita no art. 26, III, do mesmo diploma, uma vez que ignoram o documento oficial que regula o preço dos produtos e, por isso, não refletem com fidedignidade a realidade do mercado”. Aduziu, ainda, que, ao comparar os preços de medicamentos contratados com a lista de preços para compras públicas, ficou constatado que “os preços pagos pelo Município pelos medicamentos são muito superiores aos preços máximos permitidos para contratações com a Administração Pública, excedendo em até 34% o teto estabelecido para o produto, caracterizando indicativo claro de sobrepreço”, razão pela qual sugeriu a instauração de tomada de contas especial para quantificação do dano e identificação dos responsáveis.

Para se defenderem quanto às irregularidades aqui examinadas, atinentes às contratações diretas, por dispensa de licitação, realizadas pela Prefeitura Municipal de Araguari, foram citados, nos termos do despacho de fls. 1.425 e 1.426, os Srs. Raul José de Belém, então Prefeito do Município de Araguari; Luiz Gonzaga Barbosa Pires, Secretário Municipal de Administração, no período de 25/1/2013 a 12/9/2013; Mirian de Lima, Secretária Municipal de Administração, a partir de 20/9/2013; Leonardo Furtado Borelli, Secretário Municipal Interino de Administração, no período de 1/1/2013 a 25/1/2013 e 15/9/2013 a 19/9/2013, e Procurador Geral do Município, a partir de 1/1/2013; Antônio Marcos Rodrigues, Assessor Jurídico do Departamento de Licitações e Contratos, a partir de 3/2/2013; Lucélia Aparecida Vieira Rodrigues, Secretária Municipal de Saúde, à época; e Iara Cristina Rodrigues Alves de Faria, então Secretária Municipal de Saúde.

A Sra. Lucélia Aparecida Vieira Rodrigues, às fls. 1.480 e 1.481, alegou que, na gestão que se iniciou no exercício de 2013, foi providenciado “imediato processo de licitação global Pregão nº 077/2013 para suprimento das Unidades de Saúde e Pronto Atendimento Municipal”. Aduziu que as contratações diretas ocorreram para suprir a necessidade do Município, “apenas pelo período e em quantidades necessárias a conclusão do processo de licitação global”, e que a posterior anulação do certame “culminou na situação de emergência em saúde pública, visto que os estoques de medicamentos e material hospitalar, que já não havia em grandes quantidades, ficaram vários meses sem reposição”.

Na defesa conjunta apresentada pelos Srs. Raul José de Belém, Leonardo Furtado Borelli, Luiz Gonzaga Barbosa Pires, Mirian de Lima, Antônio Marcos Rodrigues, Lucélia Aparecida Vieira Rodrigues e Iara Cristina Rodrigues Alves de Faria, às fls. 1.636 a 1.697, os responsáveis aduziram, em síntese, que os procedimentos de dispensa foram devidamente formalizados, em consonância com os ditames legais, e que as contratações foram realizadas com preços compatíveis ao de mercado, mediante cotação de preços.

Pois bem. A irregularidade identificada pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal nas diversas contratações por dispensa de licitação diz respeito, especificamente, à não ocorrência da hipótese de emergência que fundamentou as contratações.

O inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e a Lei nº 8.666, de 1993, consagram a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para as contratações realizadas pela Administração Pública.

A prévia licitação constitui regra para a realização de contratação pela Administração Pública e, conseqüentemente, a contratação direta é exceção, observadas as hipóteses e regras previstas na legislação de regência. E mesmo quando se tratar de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, a Administração Pública não está autorizada a contratar qualquer particular e por qualquer via, porquanto a contratação direta deverá ser precedida, necessariamente, de procedimento administrativo formal, que evidencie a obediência aos princípios e regras do regime jurídico administrativo, sobretudo, o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

A propósito, ainda que a situação emergencial fosse decorrente da falta de planejamento adequado da Administração, havendo risco de dano irreparável à sociedade, devidamente demonstrado a pessoas, bens e obras, é admitida a contratação direta, conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU. A esse respeito, confira-se a ementa do Acórdão nº 1876/2007-Plenário:

RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. QUESTÕES RELACIONADAS A LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSAS FUNDAMENTADAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO APRESENTADO PELO ADMINISTRADOR. NÃO-PROVIMENTO DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA.

1. A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de

tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas. (AC nº 1876/2007-Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Julg. 12/9/2007).

Nesse mesmo sentido é a decisão do Plenário do TCU no Acórdão nº 1138/2011, sob a relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, proferida em 4/5/2011.

No que tange à contratação em situação emergencial ou de calamidade pública, disposta no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, e que fundamentou os procedimentos de dispensa realizados pela Prefeitura Municipal de Araguari, Marçal Justen Filho esclarece que:

Na generalidade dos casos em que se dispõe a contratar, o Estado visa evitar um dano potencial a algum bem ou interesse. Uma interpretação ampla do inc. IV acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral. O argumento da urgência sempre poderia ser utilizado. Ora, a ausência de licitação não constitui regra, mas a exceção. O inciso IV deve ser interpretado à luz desse princípio.

O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 338.)

Feita essa digressão conceitual, passo à análise dos procedimentos de dispensa de licitação realizados pela Prefeitura Municipal.

1.1) Aquisição de combustível

A Prefeitura Municipal de Araguari realizou a Dispensa de Licitação nº 002/2014, para “aquisição de combustível (etanol, gasolina comum e óleo diesel) para atender as diversas Secretarias e Departamentos da Administração Pública Municipal”.

A Sra. Mirian de Lima, Secretária Municipal de Administração, em 7/1/2014, autorizou a abertura de processo administrativo para a aquisição e, depois da apresentação de parecer jurídico favorável à contratação, com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, ratificou o procedimento, na mesma data.

Ato contínuo, foi celebrado o Contrato Administrativo nº 004/2014, com Pedroca's Auto Posto Ltda., no valor de R\$194.464,52, e, também, o Contrato Administrativo nº 005/2014, com Santa Clara Comércio de Combustíveis Ltda., na monta de R\$307.368,00, ambos com vigência prevista até 9/4/2014.

Como destacou a equipe de inspeção, não constou do procedimento “termo de justificativa expedido pela autoridade competente, instruída com a documentação comprobatória da existência de fatos que caracterizassem as circunstâncias determinantes da situação que deu amparo à aquisição dos produtos adquiridos, por meio da contratação direta, em detrimento da instauração do regular processo licitatório”.

Compulsando a documentação gravada na mídia de fl. 546, verifiquei que a justificativa constante do procedimento foi subscrita pelo Sr. Odon de Queiroz Naves, então Secretário Interino de Obras do Município de Araguari, em 17/1/2014. Extrai-se do documento que o gestor solicitou, em caráter emergencial, a abertura de procedimento, para atender a Administração Municipal, pelo período de noventa dias, em virtude de a licitação para aquisição de gasolina e óleo diesel ter vencido em 31/12/2013 e de que no exercício financeiro de 2013 não houve dotação suficiente para elaboração de novo processo licitatório.

Destaco que essa suposta justificativa foi lavrada dias depois da ratificação do procedimento e, até mesmo, da celebração dos contratos com os fornecedores, o que corrobora a conclusão da Unidade Técnica pela irregularidade do procedimento.

1.2) Aquisição de gêneros alimentícios

O Ministério Público junto ao Tribunal identificou que os procedimentos de Dispensa de Licitação n^{os} 003/2013, 004/2013 e 006/2013, acostados aos autos depois da complementação da instrução feita pela equipe de inspeção, e destinados à aquisição de gêneros alimentícios para lanches dos funcionários e merenda das creches e escolas municipais, foram fundamentados em situação emergencial, sem, contudo, ter se verificado a hipótese prevista no inciso IV do art. 24 da Lei n^o 8.666, de 1993.

A Dispensa de Licitação n^o 004/2013 foi promovida para “aquisição de gêneros alimentícios (carne bovina e frango) em caráter emergencial para atender os centros educacionais municipais (escolas) e centros municipais de educação infantil (creches)” (fl. 779). Da justificativa da contratação, de lavra da Sra. Iara Cristina Rodrigues Alves de Faria, então Secretária Municipal de Educação, há informação de que a compra seria “imprescindível devido à necessidade de oferecer aos alunos uma merenda de qualidade que atenda aos parâmetros nutricionais mínimos necessários ao desenvolvimento físico e cognitivo”, sendo que não haveria “tempo hábil para que se faça um processo licitatório mais complexo em face da iminência do ano letivo iniciar-se no dia 04 de fevereiro” (fl. 814). O procedimento foi ratificado pelo Sr. Leonardo Furtado Borelli, Secretário Municipal Interino de Administração, à época, também em 11/1/2013, no valor total de R\$50.204,40.

O procedimento da Dispensa de Licitação n^o 006/2013, de modo semelhante, foi promovido para “aquisição de gêneros alimentícios (hortifrutigranjeiros e ovos) em caráter emergencial para atender os centros educacionais municipais (escolas) e centros municipais de educação infantil (creches) ” (fl. 906). Na justificativa para a contratação, também constou a “necessidade de oferecer aos alunos uma merenda de qualidade que atenda aos parâmetros nutricionais mínimos necessários” e a inexistência de “tempo hábil para que se faça um processo licitatório mais complexo em face da iminência do ano letivo a iniciar-se no dia 04 de fevereiro” (fl. 928 a 930). De igual modo, o procedimento foi ratificado pelo Sr. Leonardo Furtado Borelli, Secretário Municipal Interino de Administração, à época, também em 11/1/2013, pelo valor de R\$73.942,37.

As Dispensas n^{os} 004/2013 e 006/2013, que foram realizadas para suprir as necessidades de merenda escolar, para atendimento das escolas e das creches do Município de Araguari, estão devidamente fundamentadas, até porque, no caso, o tempo necessário para a realização de processo licitatório poderia ser incompatível com o início do ano letivo, podendo ocasionar sérios prejuízos aos alunos da rede pública municipal, razão pela qual entendo improcedente o apontamento do Órgão Ministerial.

Por outro lado, conforme se depreende da justificativa apresentada no bojo da Dispensa de Licitação n^o 003/2013, a “aquisição de gêneros alimentícios (pão e leite) para o lanche dos funcionários da Administração Direta” teria o objetivo de “atender ao melhor andamento do serviço público e para que não haja solução de continuidade, em um período necessário à realização do devido procedimento licitatório ou seja de até 90 (noventa) dias” (fl. 730). O procedimento foi ratificado, em 11/1/2013, pelo Sr. Leonardo Furtado Borelli, Secretário Municipal Interino de Administração, à época, sendo que a contratação da Panificadora Vila Rica Ltda. e da Aralat Araguari Laticínios Ltda. atingiu o valor de R\$105.540,00 (fl. 736).

A meu ver, a aquisição de “pão e leite”, por meio da Dispensa de Licitação n^o 003/2013, foi fundamentada na genérica necessidade de “atender ao melhor andamento do serviço público”,

sem sequer especificar os setores que seriam contemplados pela compra e, portanto, sem demonstrar a necessidade concreta da contratação emergencial, pelo que considero irregular o procedimento.

Aliado a isso, no início do exercício financeiro de 2014, a Administração Municipal promoveu a Dispensa de Licitação nº 001/2014, também para a “aquisição de gêneros alimentícios (pão e leite) para o lanche dos funcionários da Administração Direta”.

Na justificativa subscrita pela Sra. Iara Cristina Rodrigues Alves de Faria, então Secretária Municipal de Educação, constou a informação de necessidade de contratação emergencial de merenda escolar para o início do ano letivo de 2014, até que fosse realizada “compra anual através de pregão”, o que não se coaduna com o objeto proposto para a contratação (lanche de funcionários), evidenciando inconsistências na formalização do procedimento.

A Dispensa nº 001/2014 foi ratificada, em 7/1/2014, pela Sra. Mirian de Lima, então Secretária Municipal de Administração, e a contratação da Panificadora Vila Rica Ltda. ocorreu pelo valor de R\$141.900,00, ao passo que a contratação da Aralat Araguari Laticínios Ltda. atingiu o valor total de R\$86.130,00.

1.3) Contratação de serviço de fornecimento de refeições

Conforme noticiado pela equipe de inspeção, a Administração Municipal contratou, no exercício financeiro de 2014, Londina Maria Santos Ferreira – ME, por meio da Dispensa de Licitação nº 003/2014, para “para fornecimento de refeições preparadas tipo marmitex para atender a Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Distritais, Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Esporte, Secretaria Municipal de Agricultura”.

No Termo de Justificativa apresentado, consta que “o caráter emergencial da solicitação se configurou a partir do momento em que a empresa vencedora do certame Pregão Presencial nº 019/2013, PRATO DO DIA REFEIÇÕES LTDA, solicitou a rescisão do contrato administrativo nº 019/2013 (doc. Anexo), não mais fornecendo as refeições contratadas desde o dia 30/09/2013”.

Contudo, a autuação do procedimento de dispensa só ocorreu em 7/1/2014, mais de três meses depois da interrupção do fornecimento pela então fornecedora, que, conforme indicado na justificativa apresentada, teria ocorrido em 30/9/2013. Nessa perspectiva, como destacou a Unidade Técnica, teria havido tempo suficiente para que a Administração Municipal instaurasse novo processo licitatório para manter o fornecimento das refeições, “o que tornou injustificável e, portanto, irregular a contratação direta realizada sem licitação, com base em situação de emergência, conforme ocorreu no presente caso”.

Registro que a Dispensa de Licitação nº 003/2014 foi ratificada, em 7/1/2014, pela Sra. Mirian de Lima, então Secretária Municipal de Administração, consoante cópia do procedimento constante da mídia de fl. 546.

1.4) Contratação de serviço de vigilância

A Dispensa de Licitação nº 069/2013 foi promovida para a “contratação direta emergencial de empresa especializada em vigilância armada e desarmada, para garantir a integridade do patrimônio público municipal, especificamente na Estação Rodoviária da Stevenson e na Praça dos Esportes e da Cultura, sendo 01 (um) posto de vigilância armada em cada um destes locais, no turno de 24 (vinte e quatro horas), na escala de 12x36 (doze por trinta e seis horas)”.

A Autorização de Abertura, datada de 30/8/2013, a autuação e a ratificação do procedimento foram subscritas pelo Sr. Luiz Gonzaga Barbosa Pires, então Secretário Municipal de Administração.

Conforme identificado pela Unidade Técnica, não há na documentação apresentada termo de justificativa, parecer jurídico ou outro documento que especificasse a situação emergencial a fundamentar a contratação direta, em violação ao comando plasmado no inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

Não bastasse isso, o Contrato Administrativo nº 308/2013, celebrado com Rezende Vigilância e Segurança Ltda., foi firmado em 23/7/2013, isto é, antes mesmo da formalização da dispensa de licitação, levantando dúvidas acerca da própria lisura do procedimento.

1.5) Contratação para transporte de passageiros

O procedimento de Dispensa de Licitação nº 013/2014 tinha como objeto a “contratação emergencial de empresa especializada no transporte de passageiros para atender as crianças e adolescentes do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), o Centro de Desenvolvimento da Criança – CEDEC o trajeto a ser realizado no período de 03 (três) meses”.

Na Termo de Referência que instruiu o procedimento, subscrito pela Sra. Mirna Mares Machado Valente, Secretária do Trabalho e Ação Social, à época, foi apresentada a seguinte justificativa:

Considerando que o Município de Araguari apresenta grande número de casos de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal, familiar ou social e/ou com seus direitos violados ou ameaçados; e ainda considerando que essa realidade pode ser constatada no trabalho diário dos programas oferecidos na área de Assistência Social, podemos verificar que há projeções de que essa realidade seja ainda mais assustadora, visto que nem todos os casos são encaminhados a justiça por fatores diversos. Desta forma, é competência do Município ampliar a execução de programas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco como é o caso dos usuários do CEDEC.

O procedimento foi ratificado, em 6/2/2014, pela Sra. Mirian de Lima, Secretária Municipal de Administração, à época, e o contrato administrativo dele decorrente foi celebrado com Sertran Sertãozinho Transporte e Serviços Ltda., no valor global de R\$14.850,00.

Embora a equipe de inspeção deste Tribunal tenha verificado que “não ficou comprovado no processo os fatos causadores da urgência, que impossibilitassem a Prefeitura de realizar um procedimento licitatório”, a alegada necessidade de “ampliar a execução de programas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco” poderia ser incompatível com o tempo necessário à realização do processo licitatório, podendo, nesse sentido, ocasionar prejuízos imensuráveis aos jovens beneficiados pelos programas. Assim, entendendo improcedente esse apontamento feito pela equipe de inspeção.

1.6) Aquisições de medicamentos e materiais hospitalares

A equipe de inspeção constatou que foram formalizados os processos de Dispensa de Licitação nºs 046/2013, 060/2013 e 079/2013, autuados, respectivamente, em 18/7/2013, 19/8/2013 e 11/9/2013, para aquisição de medicamentos e materiais hospitalares.

O Ministério Público junto ao Tribunal apontou, ainda, irregularidade na fundamentação da Dispensa nº 059/2013, realizada também para a aquisição de medicamentos e cuja cópia foi acostada às fls. 1.232 a 1.279.

Em todos esses procedimentos, a justificativa utilizada pela Administração Municipal foi essencialmente a mesma, qual seja, a “finalidade de atender necessidade emergencial (...), haja vista o esvaziamento dos estoques antes da conclusão do processo de licitação”.

Das justificativas apresentadas, também constou na Dispensa nº 060/2013, por exemplo, que as contratações emergenciais seriam necessárias, tendo em vista que se tratavam de medicamentos e materiais hospitalares “indispensáveis ao atendimento de urgência/emergência e assistência farmacêutica no município, configurando situação que não comporta a realização de procedimento licitatório pelas modalidades convencionais, cediço que demandaria no mínimo 45 (quarenta e cinco) dias para finalização do procedimento e efetiva prestação pela empresa vencedora do certame”.

A meu ver, em que pese não constar dos autos os fatores que resultaram no esvaziamento de estoques nas unidades de saúde do Município, conforme apontado pela Unidade Técnica, as justificativas que fundamentaram os procedimentos de Dispensa de Licitação nºs 046/2013, 060/2013, 079/2013 e 059/2013 encontram amparo nos elementos probatórios dos autos. Isso porque os procedimentos foram instaurados em julho, agosto e setembro de 2013, período em que estava sendo realizado processo licitatório para as aquisições dos materiais.

Com efeito, a Prefeitura Municipal de Araguari, em julho de 2013, promoveu o Pregão Presencial Sistema de Registro de Preços nº 077/2013, “visando a eventual aquisição de medicamentos, material hospitalar, laboratorial, odontológico e equipamentos para atender a rede municipal de saúde, conforme descrito neste edital e seus anexos” (fl. 547).

O processo licitatório, no entanto, foi posteriormente anulado, em 3/10/2013, conforme ato publicado no Correio Oficial da Prefeitura Municipal de Araguari (fl. 613), o que deu ensejo à realização de novas contratações diretas para aquisição de medicamentos e materiais hospitalares (Dispensas nºs 088/2013, 091/2013, 092/2013, 119/2013, 121/2013, 123/2013, 016/2014 e 017/2014).

No Termo de Justificativa da Dispensa de Licitação nº 088/2013, por exemplo, foi alegada a necessidade da contratação emergencial, “haja vista o esvaziamento dos estoques devido ao fracasso do processo de licitação global”.

De modo semelhante, na Dispensa nº 091/2013, constou a necessidade da contratação em virtude do esvaziamento dos estoques, “por ocasião da anulação da licitação global (Pregão Presencial nº 077/2013 processo nº 0021460) para aquisição de medicamentos, material hospitalar, laboratorial, odontológico para o exercício de 2013”.

A equipe de inspeção apurou que o certame foi anulado pela Administração Municipal, em razão da desclassificação de vinte das vinte e cinco licitantes, por não terem apresentado instrumento público de procuração, conforme previsto no edital. Segundo o parecer jurídico que fundamentou a anulação do processo, a exigência seria excessiva e inaceitável, mas, para a equipe de inspeção, a decisão do Pregoeiro estava amparada nas disposições editalícias.

Foram acostados aos autos o edital do processo licitatório, as atas das sessões realizadas, o resultado do credenciamento, o parecer jurídico pela nulidade do procedimento, o ato de anulação subscrito pelo Sr. Raul José de Belém, então Prefeito Municipal, assim como a sua respectiva publicação.

A meu ver, não há elementos suficientes nestes autos para que se conclua pela ilegalidade do ato de anulação do processo licitatório. Ao exercer a autotutela, a Administração Municipal, diante do expressivo número de licitantes desclassificadas por não terem apresentado instrumento público de procuração, entendeu que a exigência foi excessiva e que, por conseguinte, restringiu a competitividade do certame.

Demais disso, saliento que é usual em processos licitatórios a faculdade de apresentação de instrumento público ou particular de procuração para credenciamento dos licitantes interessados, de modo que, ao constatar, no caso concreto, prejuízo à competição decorrente da exigência de apresentação de instrumento público, não me parece, em princípio, que a anulação do certame tenha sido flagrantemente ilegal, a ser censurada por este Tribunal de Contas.

Desse modo, em face da premência da aquisição de medicamentos e materiais hospitalares, entendo que, com base na análise formal das Dispensas n^{os} 088/2013, 091/2013, 092/2013, todas autuadas em 1^o/11/2013, das Dispensas n^{os} 119/2013 e 121/2013, autuadas em 13/12/2013, e da Dispensa n^o 123/2013, autuada em 16/12/2013, foi caracterizada a situação emergencial a fundamentar as contratações diretas realizadas em decorrência da anulação do Pregão Presencial n^o 077/2013.

No entanto, entendo irregulares as Dispensas n^{os} 016/2014 e 017/2014, ambas autuadas e ratificadas em 12/2/2014, pela Sra. Mirian de Lima, então Secretária Municipal de Administração, pois, a despeito de as aquisições terem sido realizadas no exercício financeiro de 2014, nas justificativas apresentadas foi reproduzido o mesmo fundamento das aquisições anteriores, qual seja “por ocasião da anulação da licitação global (Pregão Presencial n^o 077/2013 processo n^o 0021460) para aquisição de medicamentos, material hospitalar, laboratorial, odontológico **para o exercício de 2013**”, evidenciando inconsistências na formalização de tais procedimentos de dispensa de licitação.

Saliento que o escopo deste processo se restringiu à análise formal das contratações diretas realizadas, não obstante a apuração de eventuais responsabilidades pela prática de atos antieconômicos decorrentes da contratação direta para aquisição de combustível, gêneros alimentícios, fornecimento de refeições, serviços de vigilância, transporte de passageiros, medicamento e materiais hospitalares aqui examinados.

Acerca da constatação pelo Ministério Público junto ao Tribunal de que houve a aquisição de medicamentos por valores superiores ao teto estabelecido pelo órgão de regulação (CMED/ANVISA), acolho a sugestão do *Parquet*, para determinar, com fulcro no art. 47 da Lei Complementar n^o 102, de 2008, ao atual Prefeito Municipal de Araguari que instaure tomada de contas especial, para apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis pelas referidas aquisições, observadas as disposições da Instrução Normativa n^o 03, de 2013, deste Tribunal.

Além disso, recomendo ao atual Prefeito Municipal e aos atuais titulares da Secretaria Municipal de Administração e da Secretaria Municipal de Saúde que, nas aquisições públicas de medicamentos, observem e façam observar, além das leis aplicáveis, também as tabelas e os atos normativos divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, bem como as cautelas indicadas no parecer exarado pelo Pleno em resposta à Consulta n^o 980.531, sob a relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, na Sessão de 30/11/2016.

2) Procedimentos de inexigibilidade de licitação realizados pela Prefeitura Municipal de Araguari

A equipe de inspeção apurou que a Prefeitura Municipal de Araguari formalizou sete processos de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços de advocacia, assessoria jurídica, consultoria e auditoria, sem que fosse comprovada a singularidade dos respectivos objetos, a justificar as contratações diretas.

Conforme consta do relatório de inspeção, os contratos decorrentes dos procedimentos de inexigibilidade de licitação atingiram o valor de R\$7.931.000,00 (sete milhões novecentos e

trinta e um mil reais), do qual havia sido executado, até o encerramento da inspeção, o total de R\$1.177.648,72 (um milhão cento e setenta e sete mil seiscentos e quarenta e oito reais e setenta e dois centavos), conforme quadro constante à fl. 701:

Inexigibilidade	Objeto	Valor Contratado (R\$)	Valor executado (R\$)
012/2012	Assessoria e consultoria jurídica	30.000,00	30.000,00
002/2013	Auditoria contábil	195.000,00	195.000,00
004/2013	Serviços advocatícios	200.000,00	200.000,00
013/2013	Assessoria e consultoria jurídica	144.000,00	6.000,00
002/2014	Assessoria e consultoria jurídica	300.000,00	125.000,00
003/2014	Serviços advocatícios em matéria tributária	2.400.000,00	621.648,72
004/2014	Serviços advocatícios em matéria tributária	4.662.000,00	0,00
Total		7.931.000,00	1.177.648,72

Para se defenderem quanto às irregularidades aqui examinadas, atinentes às contratações diretas, por inexigibilidade de licitação, realizadas pela Prefeitura Municipal de Araguari, foram citados, nos termos do despacho de fls. 1.425 e 1.426, os Srs. Deжайr Flávio de Lima, Secretário Municipal de Administração, no período de 5/4/2012 a 31/12/2012; Leonardo Furtado Borelli, Secretário Municipal Interino de Administração, no período de 1º/1/2013 a 25/1/13 e 15/9/2013 a 19/9/2013, e Procurador Geral do Município, a partir de 1º/1/2013; Luiz Gonzaga Barbosa Pires, Secretário Municipal de Administração, no período de 25/1/2013 a 12/9/2013; Mirian de Lima, Secretária Municipal de Administração, a partir de 20/9/2013; Marcel Mujalli Ribeiro, Sub-Procurador Geral do Município no período de 3/1/2013 a 2/9/2013; Leonardo Henrique de Oliveira, Procurador Geral do Município, no período de 4/2/2010 a 31/12/2012.

Como já exposto no tópico anterior desta fundamentação de voto, a contratação direta, seja por dispensa, seja por inexigibilidade de licitação, é exceção, devendo ser observadas as hipóteses e regras previstas na legislação de regência.

A inexigibilidade de licitação pressupõe inviabilidade de competição, e o inciso II do artigo 25, combinado com o art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993, 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 nº 8.666, de 1993, para, finalmente, autorizar-se a celebração do contrato.

Como é cediço, serviço técnico-especializado e singular é aquele excepcional, em que a competição entre os diversos profissionais técnicos se mostre inviável. O serviço para ser singular deve apresentar características que o tornam inconfundível com outros, seja porque é único, seja porque, a despeito de não ser exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas. É aspecto inerente ao serviço, e não ao profissional ou sociedade empresária que o executará. A singularidade do objeto a ser contratado é requisito indispensável para justificar a contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Nesse sentido é o entendimento consubstanciado na Súmula nº 106 deste Tribunal de Contas, publicada em 22/10/2008, nos seguintes termos:

Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou

empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração.

Relativamente à caracterização da singularidade dos serviços, Marçal Justen Filho esclarece que:

No universo dos serviços, aqueles referidos no art. 13 se diferenciam porque seu desempenho envolve conhecimentos específicos e peculiares, que exigem não apenas a profissionalidade, mas também uma especialização. Isso não significa que a contratação direta possa ser realizada simplesmente em face de sua caracterização, eis que o art. 25, inc. II, exige a natureza singular.

(...)

Ou seja, a fórmula “natureza singular” destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional "especializado". Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação por qualquer profissional (ainda que especializado). (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 419-420).

Este Tribunal, na resposta dada à Consulta nº 873.919, relatada pelo Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, na Sessão de 10/4/2013, firmou entendimento de que a contratação de serviços advocatícios, por meio de licitação, somente é admitida quando não houver procuradores suficientes para representar o órgão em juízo e promover ações de sua competência. Confira-se a ementa desse parecer:

CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – RESGATE DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS INDEVIDAMENTE RECOLHIDOS – A) TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS – VEDAÇÃO – ATIVIDADE TÍPICA E CONTÍNUA DA ADMINISTRAÇÃO – B) CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS – POSSIBILIDADE, EM CARÁTER EXCEPCIONAL E EXTRAORDINÁRIO – NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO E DE OBSERVÂNCIA DAS SEGUINTESS PREMISSAS: HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA – INTEGRAM O PATRIMÔNIO DA ENTIDADE – CONTABILIZAÇÃO COMO FONTE DE RECEITA – REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO JURÍDICO – POSSIBILIDADE DE AJUSTE DE HONORÁRIOS POR ÊXITO, FIXADO EM PERCENTUAL SOBRE O VALOR AUFERIDO OU CONTRATO DE RISCO PURO, POR MEIO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA – PREVISÃO NO CONTRATO DO VALOR ESTIMADO DOS HONORÁRIOS E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – CONDICIONAMENTO DO PAGAMENTO AO EXAURIMENTO DO SERVIÇO

a) É vedada a terceirização dos serviços advocatícios que objetivem o resgate de créditos previdenciários, por consubstanciarem atividade típica e contínua da Administração, bem como por vincular-se à administração tributária, devendo ser atribuída sua execução a servidores do quadro permanente de pessoal, por força do disposto nos incisos II e XXII do art. 37 da Constituição da República.

b) Não obstante, admite-se a contratação de advogados, em caráter excepcional e extraordinário, quando o volume do serviço não possa ser absorvido pelos procuradores municipais ou, ainda, na hipótese de inexistência de cargo de advogado nos quadros da Administração, até que o Poder Público organize sua estrutura de pessoal, observada, em todo caso, a adequada motivação, bem como as seguintes premissas:

b.1. a contratação de serviços de advocacia para resgate de créditos previdenciários indevidamente recolhidos com ajuste de honorários por êxito é possível, devendo a

remuneração do profissional ser fixada, no instrumento contratual, em valor estimado, observando-se o princípio da razoabilidade, evitando-se o desembolso de valores exorbitantes;

b.2. os honorários de sucumbência, quando vencedor o ente público, pertencem à entidade, e não ao procurador ou representante judicial, devendo ser contabilizados como fonte de receita;

b.3. é possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, devendo constar no contrato o valor estimado dos honorários e a dotação orçamentária própria para o pagamento de serviços de terceiros;

b.4. o pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço.

Essa orientação foi reiterada pelo Tribunal, conforme evidenciado no parecer proferido, na Sessão de 8/8/2013, na Consulta nº 888.126, relatada pelo Conselheiro Wanderley Ávila, com a seguinte ementa:

CONSULTA – CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA – EXCEPCIONALIDADE – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – OBRIGATORIEDADE, SALVO COMPROVADA SINGULARIDADE DO SERVIÇO E A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL – CONFIANÇA EM RELAÇÃO AO CONTRATADO – ELEMENTO NÃO CONFIGURADOR DA INEXIGIBILIDADE – OPÇÃO POR CREDENCIAMENTO – POSSIBILIDADE – SISTEMA DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO – OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, LEGALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE E ÀS NORMAS DA LEI N. 8.666/93 – CONSULTAS N. 765192, 735385, 708580, 688701, 684672, 183486, 746716, 812006, 652069 – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA.

a) Os serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais devem, em regra, ser realizados pelo corpo jurídico do próprio ente. Consultas n. 765.192 (27/11/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004), 684.672 (01/09/2004) e 183.486 (21/09/1994).

b) Admite-se a contratação de serviços advocatícios, por meio de licitação, quando não houver procuradores suficientes para representar o órgão em juízo e promover ações de sua competência. Consultas n. 746.716 (17/09/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004) e 684.672 (01/09/2004).

c) Há a possibilidade de utilização do sistema de credenciamento para prestação de serviços jurídicos comuns, mediante a pré-qualificação dos advogados ou sociedades de advogados, quando a licitação para a escolha de um único contratado mostrar-se inviável, observados os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência. Consultas n. 812.006 (30/03/2011), 765.192 (27/11/2008) e 735.385 (17/10/2007).

d) Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666/93, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração. Enunciado de Súmula n. 106 e Consultas n. 765.192 (27/11/2008), 746.716 (17/09/2008), 735.385 (17/10/2007) e 688.701 (15/12/2004).

e) A confiança em relação ao contratado para realização de um serviço não é fator caracterizador da inexigibilidade, incumbindo ao administrador definir os aspectos da contratação, exclusivamente, à luz do interesse público e sob os auspícios dos princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade e publicidade, devendo tal elemento ser considerado de forma complementar, tendo em vista os demais requisitos estabelecidos

pela Lei Federal n. 8.666/93. Consultas n. 746.716 (17/09/2008), 688.701 (15/12/2004) e 652.069 (12/12/2001).

Lançadas essas premissas, passo ao exame de cada um dos procedimentos examinados pela equipe de inspeção.

2.1) Contratação do escritório Souza Oliveira Advogados Associados

A equipe de inspeção identificou que a Prefeitura Municipal de Araguari autuou, em 10/2/2014, os processos de Inexigibilidade de Licitação n^{os} 003/2014 e 004/2014, mediante os quais contratou, em 14/2/2014, o escritório Souza Oliveira Advogados Associados, para prestar serviços advocatícios especializados em Direito Tributário.

A Inexigibilidade de Licitação n^o 003/2014 foi realizada para a “contratação da prestação de serviços advocatícios especializados no Direito Tributário, para revisão, regularização e recuperação de contribuições previdenciárias relativas à Prefeitura Municipal de Araguari, Estado de Minas Gerais”, sendo que, conforme se extrai do Contrato Administrativo n^o 021/2014, os serviços seriam prestados em três etapas distintas.

A primeira etapa consistiria, basicamente, na auditoria das folhas de pagamento dos cinco anos anteriores à contratação; a segunda etapa dizia respeito à recuperação dos créditos identificados na esfera administrativa e/ou judicial; e a terceira etapa previa o acompanhamento das medidas administrativas e judiciais adotadas.

Já a Inexigibilidade de Licitação n^o 004/2014 foi realizada para a “contratação da prestação de serviços advocatícios especializados no Direito Tributário, para fins de revisão tributária das declarações de movimento econômico das geradoras de energia elétrica instaladas no território de Araguari/MG, com a elaboração de parecer jurídico e propositura das ações judiciais cabíveis para recompor a receita de ICMS decorrente da geração de energia elétrica”.

No Contrato Administrativo n^o 022/2014, decorrente da Inexigibilidade de Licitação n^o 004/2014, constou as seguintes atividades a serem desempenhadas pelo contratado:

1. Prestação de serviços advocatícios na revisão e auditoria tributária das declarações de movimento econômico transmitidas pelas Usinas Hidrelétricas instaladas no território do Município de Araguari.
2. Após diagnósticos dos dados, que seja elaborado parecer jurídico acerca das ilegalidades ou irregularidades encontradas, com o apontamento das diretrizes jurídicas para fins de recuperação da participação do Município de Araguari no ICMS arrecadado pelo Estado de Minas Gerais.
3. Os serviços deverão ser prestados de forma retroativa, analisando todos os períodos anteriores imprescritos, para fins de recuperação dos valores perdidos pelo município nos anos anteriores, bem como a recuperação da receita nos meses vindouros, visto que o trabalho de retificação das declarações de cada ano base, se favorável, possui reflexos para dois exercícios financeiros futuros, nos termos da Lei Complementar n^o 63/1990.
4. Os serviços deverão ser prestados especificamente com relação a recuperação de ICMS relativo a geração de energia elétrica ocorrida no território de Araguari, analisando todas as Usinas Hidrelétricas.
5. Os profissionais da contratada devem comparecer na sede da Prefeitura Municipal de Araguari quando solicitados, para fins de reuniões administrativas e solução de questões jurídicas relacionadas ao objeto descrito.
6. Todas as despesas decorrentes da prestação de serviços e impostos deverão ser suportadas pela Contratada, inclusive relacionadas às diligências necessárias para fins de propositura de ações judiciais, recursos judiciais, dentre outros necessários ao

acompanhamento processual, ficando a contratada responsável pelo acompanhamento até final instância judicial.

7. Eventual despesa de competência do Município deverá ser custeada pela Contratada e reembolsada mediante prestação de contas.

Conforme sintetizado pela equipe de inspeção, o valor estimado do Contrato Administrativo nº 021/2014, decorrente da Inexigibilidade de Licitação nº 003/2014, nos termos do subitem 5.8 do instrumento contratual, foi de R\$2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais), ao passo que o Contrato Administrativo nº 022/2014, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 004/2014, foi firmado pelo valor estimado de R\$4.662.000,00 (quatro milhões seiscentos e sessenta e dois mil reais), a serem pagos nas seguintes condições:

Inexigibilidade	Valor (R\$)	Condições de pagamento
003/2014	2.400.000,00	R\$0,18 (dezoito centavos de reais) por cada real compensado, incrementado, recebido ou creditado em favor do Município, nas seguintes condições: R\$0,09 (nove centavos de reais) a título de honorários de levantamento, análise e auditoria tributária com emissão de relatórios e pareceres, bem como execução de procedimentos administrativos e judiciais de recuperação de créditos; e outros R\$0,09 (nove centavos de reais) de honorário, a título de êxito, pela prestação de serviços de elaboração e acompanhamento de processos judiciais, após o incremento de crédito em favor do município.
004/2014	4.662.000,00	18,5% (dezoito pontos e cinco décimos percentuais) do valor que aumentar a receita de ICMS pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, a iniciar-se assim que ingressar os créditos para o Município, e outros 18,5% sobre os valores que recuperar, incrementar, creditar ou compensar em relação ao que o Município deixou de receber, a título de IPM/ICMS, nos períodos anteriores, a iniciar-se assim que ingressar ou creditar os valores para o Município.

Em ambos os procedimentos, houve manifestação do então Procurador Geral do Município, Sr. Leonardo Furtado Borelli, no sentido de que os serviços jurídicos pretendidos eram específicos e complexos, o que demandaria profissional especializado nas matérias pertinentes. Também houve autorização do então Prefeito Municipal para a contratação por inexigibilidade de licitação em ambos os procedimentos, os quais foram ratificados pela Sra. Mirian de Lima, então Secretária Municipal de Administração.

Acerca da Inexigibilidade nº 003/2014, os defendentes, na peça conjunta apresentada pelos Srs. Raul José de Belém, Leonardo Furtado Borelli, Luiz Gonzaga Barbosa Pires, Miriam de Lima, Antônio Marcos Rodrigues, Lucélia Aparecida Vieira Rodrigues e Iara Cristina Rodrigues Alves de Faria, às fls. 1.636 a 1.697, alegaram que o objeto proposto era singular e específico, bem como que o Município não tinha servidores especializados para a sua execução, conforme exposto nos autos do procedimento. Além disso, sustentaram que o escritório contratado tinha inquestionável notoriedade, corroborada por atestados de capacidade técnica, e que os preços eram compatíveis com a complexidade e a responsabilidade dos serviços que seriam realizados.

Em relação à Inexigibilidade nº 004/2014, os defendentes sustentaram que foi consignado que a Administração Municipal não tinha condições técnicas e operacionais para a execução dos serviços de recuperação de créditos tributários, razão pela qual era indispensável a contratação de escritório especializado.

Relativamente ao apontamento ora evidenciado, a Unidade Técnica concluiu (fl.1743):

Todavia, em que pese tais circunstâncias alegadas pela Procuradora e acima elencadas não devem prosperar, já que não esclareceram os apontamentos efetuados pela Equipe de Inspeção, sintetizados no **subitem** 1.2.1, fl. 1.722 a 1.722-v deste estudo técnico.

Destarte, não ficou demonstrada a inviabilidade de competição, tida a existência de outros escritórios de advocacia que atuavam nas mesmas áreas, tanto no Estado de Minas Gerais quanto fora dele, e visto, ainda, que os serviços especializados, elencados no artigo 13 da Lei Nacional n. 8.666/1993, por si só não eximem a Administração de licitar, tendo que se somar a eles um caráter especial do objeto contratado, que indique que somente um determinado prestador de serviço poderia atender aos objetivos almejados pela Administração, o que não foi o caso do ocorrido em ambos os certames.

Diante do exposto, vale enfatizar, de acordo com o comentado no **subitem** 5.1, fl. 1.733 a 1.734 deste estudo técnico, o entendimento dos membros deste Tribunal exarado na Consulta n. 873.919, de relatoria do Conselheiro, em exercício, Hamilton Coelho, nas sessões de 11/07/2012, 25/07/2012 e 10/04/2013, quando tratou da adoção do **sistema de credenciamento**, como hipótese vantajosa para a Administração, pelo qual a municipalidade se dispõe a contratar todos os interessados que preencham os requisitos por ela determinados no ato convocatório.

Nessa mesma perspectiva do **sistema de credenciamento**, é de se ressaltar também, conforme discorrido à fl. 1.733-v deste estudo técnico, o entendimento dos membros desta Corte de Contas exarado no Processo Licitatório n. 711.708, bem como a Decisão n. 104/95 do Tribunal de Contas da União (citada na referida Consulta n. 873.919), prolatada no Processo n. 016.171/94-2, de relatoria do Ministro Adhemar Paladini Ghisi.

A meu ver, a Administração Municipal descurou em relação à escolha do procedimento de contratação que melhor atendesse ao princípio do interesse público e à preservação da competitividade, tendo priorizado a contratação direta, a despeito da adequação, ao caso em apreço, de outros meios de escolha do contratado. Além disso, o objeto dos contratos celebrados diz respeito à prestação de serviços de advocacia que não são singulares, a ensejar a contratação direta do escritório, pelo que entendo irregulares as contratações.

Diante do exposto, entendo como irregular a contratação direta do escritório Souza Oliveira Advogados Associados, por meio dos processos de Inexigibilidade de Licitação n^{os} 003/2014 e 004/2014.

2.2) Contratação da Erick Nilson Souto Consultoria Ltda.

A equipe de inspeção constatou que a Prefeitura Municipal de Araguari contratou, por meio da Inexigibilidade de Licitação n^o 012/2012, Erick Nilson Souto Consultoria Ltda., para “prestação de serviços de consultoria e assessoramento dos interesses do Município especificamente junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), realizando serviços de consultoria, orientação técnica administrativa e financeira, emissão de pareceres sobre matérias que envolva interpretações administrativas, elaboração de documentos de natureza administrativa, organizacional e financeira relacionado ao TCE-MG”.

O procedimento foi ratificado pelo Sr. Dejair Flávio de Lima, Secretário Municipal de Administração, à época, e o Contrato Administrativo n^o 454/2012, dele decorrente, foi celebrado em 26/12/2012, pelo valor total de R\$30.000,00 (trinta mil reais).

Os Srs. Dejair Flávio de Lima e Leonardo Henrique de Oliveira, às fls. 1.556 a 1.572, alegaram, em síntese, que a ausência de competitividade se caracterizou em razão da natureza intelectual dos serviços a serem contratados. Sustentaram a existência de notória especialização da contratada e a singularidade do serviço pretendido, que estaria configurada em razão de se tratar de atividade eminentemente intelectual e incomparável.

Curiosamente, em diversas passagens da peça de defesa, os responsáveis mencionam e discorrem sobre a natureza de serviços jurídicos e do exercício da advocacia, quando, na verdade, o objeto contratado com a referida sociedade empresária não contemplou, ao menos explicitamente, a prestação de serviços jurídicos. Caso fossem serviços jurídicos, a própria contratação de sociedade empresária poderia ser questionada, diante da vedação constante do art. 16 da Lei nº 8.906, de 1994.

De toda forma, depreende-se da leitura do objeto pactuado a ausência do requisito da singularidade do objeto, pois os serviços contratados estão, a toda evidência, entre aqueles que se identificam com a rotina da Administração Municipal.

Pelas razões expendidas, considero irregular a contratação direta da Erick Nilson Souto Consultoria Ltda., por meio da Inexigibilidade de Licitação nº 012/2012.

2.3) Contratação do escritório Chayb & Máscimo Advogados Associados

A equipe de inspeção identificou que a Administração Municipal instaurou procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 013/2013, para “contratação de escritório de advocacia especializado para prestação de serviços técnicos de assessoria e consultoria jurídica referente a licitações e contratos, convênios, certificado de registro cadastral, treinamento e qualificação de servidores lotados na comissão de licitação e pregão, defesas administrativas, recursos e impugnações afetas a licitações, e ainda, respostas a diligência de Tribunal de Contas, com emissão de laudo fundamentado e devidamente enquadrado”, e por meio do qual celebrou o Contrato Administrativo nº 272/2013 com o escritório Chayb & Máscimo Advogados Associados, pelo preço de R\$144.000,00 (cento e quarenta mil reais), divididos em doze parcelas mensais.

Nos termos da Cláusula Quarta do Contrato Administrativo nº 272/2013, as atividades a serem prestadas pela contratada consistiriam em:

- a) Elaboração de minutas de editais, contratos e formalização dos procedimentos licitatórios em todas as suas modalidades;
- b) Manifestações técnico-jurídicas consultivas sobre os procedimentos para publicação dos avisos, edital e resultado dos certames junto ao TCE/MG e para cumprimento da Lei de Acesso de Informação;
- c) Manifestações técnico-jurídicas consultivas aos servidores municipais quanto aos procedimentos licitatórios, referente à aquisição de produtos e contratação de empresas para a prestação de serviços, com auxílio a confecção de termos de referência, planilhas orçamentárias e estimativas;
- d) Manifestações técnico-jurídicas consultivas nos procedimentos licitatórios através do Sistema de Registro de Preços, na condição de Órgão Gerenciador e de adesista;
- e) Manifestações técnico-jurídicas consultivas em contratos administrativos, análise, verificação, emissão de pareceres jurídicos e confecção de minutas e aditivos;
- f) Manifestações técnico-jurídicas consultivas à comissão de licitação e equipe de pregão.

O procedimento foi ratificado pelo Sr. Leonardo Furtado Borelli, então Procurador Geral do Município, em 15/7/2013.

Os defendentes, às fls. 1.636 a 1.697, alegaram que se tratava de contratação de serviços jurídicos especializados, com “grau de confiabilidade, principalmente pela sua singularidade, e que se trata de trabalho intelectual de difícil aferição de preços e, por essas razões, não se vislumbrava qualquer irregularidade”, além de que o escritório contratado tinha experiência em assessoria e consultoria à Administração Pública.

A contratação do escritório Chayb & Máscimo Advogados Associados pela Prefeitura Municipal de Araguari também foi objeto da Denúncia nº 969.466, apensada a estes autos, formulada, em 5/1/2016, pelo Sr. Antônio Marcos de Paulo.

Na peça inaugural, o denunciante informou a existência de investigação, promovida pelo Ministério Público Estadual, de organização criminosa com o intuito de praticar crimes contra o Poder Público, no bojo da qual foi decretada a prisão temporária do Sr. Tomaz Edilson Felice Chayb, sócio do escritório contratado.

Relatou, com base na transcrição de conversas telefônicas gravadas, a existência de “indícios de que inúmeras condutas foram praticadas por integrantes da organização criminosa investigada em Goiás com a aparente participação de agentes públicos municipais e empresários na cidade de Araguari” e, até mesmo, que houve a prestação de serviços pelo advogado para a Administração Municipal antes mesmo da contratação do escritório.

A denúncia foi instruída com os documentos de fls. 30 a 656 dos autos de nº 969.466.

No que diz respeito à Denúncia nº 969.466, o Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer de fls. 1.753 a 1.757-v, concluiu que:

17. Ao final, cumpre abordar a Denúncia nº 969.466, anexa aos presentes autos, em que o Denunciante relata que o Sr. Tomaz Edilson Felice Chayb, sócio do escritório de advocacia Chayb & Máscimo Advogados Associados, teria atuado informalmente, sem a vigência de um contrato válido, no Departamento de Licitações e Contratos da Prefeitura de Araguari, na elaboração de editais e contratos irregulares, direcionados para atender a interesses de uma suposta organização criminosa, composta pelo então Prefeito Municipal, por servidores da Prefeitura e por empresários do Município e do Estado de Goiás.

18. Especificamente no que concerne à prática de atos direcionados ao atendimento de interesse de organização criminosa, após exame das alegações apresentadas pelo Denunciante e da documentação jungida aos autos, este *Parquet* não identificou prova de autoria ou materialidade, motivo pelo qual opina pela improcedência da irregularidade em questão.

Pois bem. É importante destacar que do valor total do contrato celebrado foram pagos apenas R\$6.000,00 (seis mil reais), em virtude da rescisão contratual, em 30/1/2014, motivada pela prisão do integrante da sociedade de advogados contratada, na operação “Tarja Preta” do Ministério Público do Estado de Goiás.

Em relação à contratação, como bem salientou a equipe de inspeção no relatório técnico, o requisito da singularidade do objeto não foi atendido, tendo em vista que os serviços contratados integram a própria rotina da Administração Municipal, como é o caso da elaboração de minutas de editais de licitação, pelo que entendo irregular a contratação direta do escritório Chayb & Máscimo Advogados Associados pela Prefeitura Municipal de Araguari, por meio de inexigibilidade de licitação.

Diante do que ficou constatado nos autos, julgo irregular a contratação direta do escritório Chayb & Máscimo Advogados Associados, por intermédio do procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 013/2013.

No que diz respeito aos demais apontamentos feitos na Denúncia nº 969.466, relacionadas à existência de organização criminosa para fraudar contratações na Prefeitura Municipal de Araguari, determino o envio da peça inaugural da denúncia ao Ministério Público Estadual para conhecimento.

2.4) Contratação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados

A equipe de inspeção constatou que a Prefeitura Municipal de Araguari instaurou o processo de Inexigibilidade de Licitação nº 004/2013, para a “contratação de escritório de advocacia especializado para prestação de serviço técnico, para atender as necessidades da Procuradoria Geral do Município”.

Em 18/2/2013, a Administração celebrou o Contrato Administrativo nº 055/20213 com o escritório de advocacia Ribeiro Silva Advogados Associados, no valor total de R\$200.000,00 (duzentos mil reais), sendo que o objeto da contratação foi descrito na Cláusula Terceira, nos seguintes termos:

- a) assessoria e consultoria jurídica relativa a verificação da legalidade e da correção dos valores repassados ao Município de Araguari relativos à incidência no VAF (Valor Agregado Fiscal) dos valores gerados de ICMS pelas usinas Capim Branco I e II, participando de reuniões técnicas, emitindo pareceres e interpondo as medidas administrativas e judiciais cabíveis caso constatada violação aos direitos do Município em face da RESOLUÇÃO Nº 4.477, DE 12 DE SETEMBRO DE 2012 (MG de 13/09/2012 e retificada no MG de 21/09/2012) e em face de quaisquer atos normativos prejudiciais ao interesse do Município;
- b) assessoria e consultoria jurídica envolvendo estudos, pareceres e reuniões de orientação técnica para a revisão do plano de carreira e legislação correlata dos servidores públicos do Município;
- c) assessoria e consultoria jurídica envolvendo estudos, pareceres e reuniões de orientação técnica sobre regime jurídico dos servidores públicos, estatuto dos servidores públicos, direitos e vantagens dos servidores públicos municipais de Araguari, bem como assuntos de alta complexidade jurídica envolvendo os assuntos relacionados aos servidores públicos municipais;
- d) assessoria e consultoria jurídica envolvendo estudos, pareceres e reuniões de orientação técnica à Procuradoria do Município, Controle Interno e ao Gabinete do Prefeito, relativo a questões de alta complexidade jurídica envolvendo direito administrativo e Municipal.

No exercício financeiro de 2014, a Administração Municipal instaurou novo procedimento, Inexigibilidade de Licitação nº 002/2014, para “contratação de pessoa jurídica de notória especialização para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica ao Município de Araguari, para acompanhamento de processos de interesse do Município junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme proposta em anexo”, que culminou na celebração do Contrato Administrativo nº 011/2014, também com o Ribeiro Silva Advogados Associados, pelo valor de R\$300.000,00 (trezentos mil reais).

Nos termos da Cláusula Terceira do contrato, a assessoria jurídica contemplaria os diversos serviços previstos nas alíneas “a” a “f”, entre os quais: o acompanhamento dos processos de interesse do Município no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e no Tribunal de Contas da União; acompanhamento jurídico, mediante expressa requisição do Prefeito ou do Procurador Geral do Município, de processos no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal; pareceres para contratações de parcerias público-privada; pareceres para programas de gestão de resíduos sólidos e acerca da possibilidade de incidência de imposto sobre serviços sobre as atividades de cartórios.

A Inexigibilidade de Licitação nº 004/2013 foi ratificada pelo Sr. Luiz Gonzaga Barbosa Pires, então Secretário Municipal de Administração, e a Inexigibilidade nº 002/2014 foi ratificada pela Sra. Mirian de Lima, Secretária Municipal de Administração, à época.

Os defendentes, às fls. 1.636 a 1.697, alegaram que os procedimentos foram formalizados em estrito cumprimento à Lei nº 8.666, de 1993, e foram instruídos com documentos que

“comprovam exaustivamente” a notória especialização para escolha do escritório. Além disso, sustentaram que o objeto dos processos de inexigibilidade foi específico e singular e listaram serviços jurídicos que foram prestados à Prefeitura Municipal pelo escritório.

Informaram que a contratação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados pela Prefeitura do Município de Araguari foi objeto de denúncia do Ministério Público Estadual nos autos da Ação Penal nº 4480536-18.2006.8.13.0000, a qual teria sido rejeitada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e, posteriormente, confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça.

Repisaram a notória especialização dos advogados, que já teria sido reconhecida pelo TJMG, e aduziram que “são vários os precedentes que atestam a regularidade da contratação do Escritório Ribeiro Silva cujo objeto de prestação de serviços era semelhante ao caso em apreço”.

Como já exposto nesta fundamentação de voto, para a contratação direta de serviços técnicos prevista no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, exige-se a presença de dois requisitos essenciais e simultâneos: a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado.

In casu, nos moldes alinhavados nos subitens anteriores, entendo que o objeto de ambos os contratos celebrados diz respeito à prestação de serviços de advocacia, de atividades comuns, como a elaboração de pareceres e peças processuais e o acompanhamento de processos judiciais e administrativos.

Em relação à ação penal informada pelos defendentes, oriunda de denúncia formulada pelo Ministério Público, a qual teria sido rejeitada pelo Judiciário, verifico referir-se a contratação ocorrida em período anterior à decorrente do procedimento ora examinado.

Posto isso, considero irregular a contratação direta do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, por meio da Inexigibilidade de Licitação nº 004/2013.

2.5) Contratação da Libertas Auditores & Consultores Ltda.

Por meio do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 002/2013, a Administração pretendia a “contratação de empresa especializada para prestação de serviço técnico especializado de auditoria pública nos documentos do exercício financeiro de 2012, destacando os aspectos relevantes de gestão, orçamentários, financeiros, licitatórios, limites constitucionais, limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determinações centrais dos órgãos de controle externo, com emissão de laudo fundamentado e devidamente enquadrado, visando as melhores práticas de governança pública”, resultando na contratação da Libertas Auditores & Consultores Ltda. (Contrato Administrativo nº 19/2013).

O processo foi ratificado pelo Sr. Leonardo Furtado Borelli, Secretário Municipal Interino de Administração, à época, e, conforme identificado pela equipe de inspeção, o valor do contrato foi de R\$195.000,000 (cento e noventa e cinco mil reais), a serem pagos em oito parcelas mensais de R\$24.375,00 (vinte e quatro mil trezentos e setenta e cinco reais).

Os defendentes, às fls. 1.636 a 1.697, aduziram que a contratação ocorreu diante da “necessidade de garantir uma gestão pública em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico, com ênfase no paradigma das melhores práticas de Governança Pública”. Afirmaram que a contratação ocorreu também em razão de o Tribunal de Contas ter reconhecido a relevância de auditoria preventiva e que o preço ofertado pela contratada estava em conformidade com o de mercado.

Os serviços contratados, conforme objeto transcrito linhas atrás, estão claramente entre aqueles que se identificam com a rotina da Administração, não atendendo, portanto, o requisito da singularidade do objeto.

Nesse sentido, inexistente no contrato elemento indicador da complexidade ou especificidade dos serviços a serem prestados, que justificaria a inviabilidade de competição.

Em face do que ficou constatado, considero irregular a contratação direta da Libertas Auditores & Consultores Ltda., por meio da Inexigibilidade de Licitação nº 002/2013.

3) Procedimento de inexigibilidade de licitação realizado pela Superintendência de Água e Esgoto de Araguari – SAE

A Superintendência de Água e Esgoto de Araguari – SAE formalizou o processo de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013, para “contratação direta com a empresa BAMAQ S/A Bandeirantes Máquinas Equipamentos, para manutenção corretiva e preventiva da retroescavadeira Fiatallis FB 80.3 nº de série 04013 ano 2003 para o exercício de 2013”.

A equipe de inspeção identificou que o processo de inexigibilidade se baseou na hipótese de exclusividade de fornecimento de materiais e serviços, plasmada no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, sendo que não foi juntado aos autos atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local, por sindicato, federação ou confederação patronal ou, ainda, por entidade equivalente.

O procedimento foi ratificado pelo Sr. José Flávio de Lima Neto, Superintendente do SAE, à época, e o Contrato nº 004/2013, oriundo desse procedimento, foi assinado em 5/2/2013, no valor estimado de R\$140.000,00 (cento e quarenta mil reais).

Os Srs. José Flávio de Lima Neto e Luciano Pinto de Resende, às fls. 1.468 e 1.469, alegaram que foram juntados nos autos do procedimento de inexigibilidade documentos que comprovavam que a BAMAQ S/A era, à época da contratação, a única concessionária autorizada da marca *New Holland Construction* a operar no Estado de Minas Gerais.

Pois bem. Os defendentes acostaram, às fls. 1.470 e 1.471, atestados fornecidos pela CNH Latino Americana Ltda., em que se declara que a BAMAQ S/A é a única concessionária da marca *New Holland Construction* autorizada a operar no Estado de Minas Gerais.

No entanto, como exposto pela equipe de inspeção, o documento não supre as exigências do inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, como forma de comprovar que a contratada era fornecedora exclusiva das peças e serviços pretendidos.

Nesse sentido, não foi juntado aos autos atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal ou, ainda, por entidades equivalentes, razão pela qual considero irregular o procedimento.

Por remate, a despeito de não ter sido evidenciada pela equipe de inspeção, identifiquei, com base nos documentos que instruem os autos, além da impropriedade nas contratações por inexigibilidade ora examinadas, pela ausência de singularidade dos serviços, irregularidades atinentes ao cumprimento das exigências do art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, especificamente em relação à justificativa dos preços contratados.

Acerca da questão do preço da contratação inserta no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, Marçal Justen Filho leciona que:

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade

pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012, p. 447).

Para o cumprimento da exigência plasmada no inciso III do parágrafo único do referido artigo, não basta a alegação genérica e padronizada de que o preço condiz com a “realidade do mercado”, sem a apresentação de documentos que corroborem a assertiva.

No entanto, como essa irregularidade não foi apontada pela equipe de inspeção e, por conseguinte, não foi submetida ao contraditório dos responsáveis, deixei de evidenciá-la como fundamento para considerar irregulares as contratações diretas por inexigibilidade de licitação examinadas no item 2 desta fundamentação, mas recomendo ao atual Prefeito Municipal de Araguari que observe com rigor os comandos insculpados no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, principalmente em relação à justificativa do preço.

III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, julgo parcialmente procedentes os apontamentos constantes das representações e da denúncia em exame, por entender irregulares: a) os procedimentos de Dispensa de Licitação nºs 002/2014, 001/2014, 003/2014, 016/2014, 017/2014, 003/2013 e 069/2013 realizados pela Prefeitura Municipal de Araguari; b) os procedimentos de Inexigibilidade de Licitação nºs 012/2012, 013/2013, 002/2013, 004/2013, 002/2014, 003/2014 e 004/2014 realizados pela Prefeitura Municipal de Araguari; e c) o procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013 realizado pela Superintendência de Água e Esgoto de Araguari – SAE.

Consequentemente, aplico multa de a) R\$8.000,00 (oito mil reais) a Sra. Mirian de Lima, então Secretária Municipal de Administração, responsável pela ratificação das Dispensas de Licitação nºs 002/2014, 001/2014, 003/2014, 016/2014 e 017/2014 e pela ratificação das Inexigibilidades de Licitação nºs 002/2014, 003/2014 e 004/2014, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por procedimento examinado; b) R\$3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Leonardo Furtado Borelli, então Secretário Municipal Interino de Administração e Procurador Geral do Município, responsável pela ratificação da Dispensa de Licitação nº 003/2013 e pela ratificação das Inexigibilidades de Licitação nºs 013/2013 e 002/2013, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por procedimento; c) R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Luiz Gonzaga Barbosa Pires, então Secretário Municipal de Administração, responsável pela ratificação da Dispensa de Licitação nº 069/2013 e pela ratificação da Inexigibilidade de Licitação nº 004/2013, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por procedimento; d) R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Dejair Flávio de Lima, então Secretário Municipal de Administração, responsável pela ratificação da Inexigibilidade de Licitação nº 012/2012; e e) R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. José Flávio de Lima Neto, então Superintendente do SAE, responsável pela ratificação da Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013.

Acerca da constatação pelo Ministério Público junto ao Tribunal de que houve a aquisição de medicamentos por valores superiores ao teto estabelecido pelo órgão regulador (CMED/ANVISA), acolho a sugestão do *Parquet*, para determinar, com fulcro no art. 47 da Lei Complementar nº 102, de 2008, ao atual Prefeito Municipal de Araguari que instaure tomada de contas especial, para apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis pelas referidas aquisições, observadas as disposições contidas na Instrução Normativa nº 03, de 2013.

Recomendo ao atual Prefeito Municipal e aos atuais titulares da Secretaria Municipal de Administração e da Secretaria Municipal de Saúde que, nas aquisições públicas de medicamentos, observem e façam observar, além das leis aplicáveis, também as tabelas e os

atos normativos divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, e as cautelas indicadas na resposta dada à Consulta nº 980.531, sob a relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, na Sessão de 30/11/2016.

Recomendo, ainda, ao atual Prefeito Municipal que, em futuros processos de contratação por dispensa e inexigibilidade de licitação, observe com rigor os comandos insculpidos no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, principalmente em relação à justificativa do preço.

No que diz respeito aos apontamentos feitos na Denúncia nº 969.466, relacionados à suposta existência de organização criminosa para fraudar contratações na Prefeitura Municipal de Araguari, determino o envio da peça inaugural da denúncia ao Ministério Público Estadual para conhecimento e adoção das medidas que entender pertinentes ao caso.

Determino, ainda, que a intimação dos responsáveis seja realizada por meio de publicação no Diário Oficial de Contas e pela via postal.

Intimem-se também os representantes e o denunciante da decisão.

Cumram-se as disposições do art. 364 regimental.

Ao final, cumpridos os procedimentos regimentais pertinentes, bem como as medidas estatuídas na Resolução nº 13, de 2013, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I**) julgar parcialmente procedentes os apontamentos constantes das representações e da denúncia em exame, por entender irregulares: **a**) os procedimentos de Dispensa de Licitação nºs 002/2014, 001/2014, 003/2014, 016/2014, 017/2014, 003/2013 e 069/2013 realizados pela Prefeitura Municipal de Araguari; **b**) os procedimentos de Inexigibilidade de Licitação nºs 012/2012, 013/2013, 002/2013, 004/2013, 002/2014, 003/2014 e 004/2014 realizados pela Prefeitura Municipal de Araguari; e **c**) o procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013 realizado pela Superintendência de Água e Esgoto de Araguari – SAE; **II**) aplicar multa de: **a**) R\$8.000,00 (oito mil reais) a Sra. Mirian de Lima, então Secretária Municipal de Administração, responsável pela ratificação das Dispensas de Licitação nºs 002/2014, 001/2014, 003/2014, 016/2014 e 017/2014 e pela ratificação das Inexigibilidades de Licitação nºs 002/2014, 003/2014 e 004/2014, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por procedimento examinado; **b**) R\$3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Leonardo Furtado Borelli, então Secretário Municipal Interino de Administração e Procurador Geral do Município, responsável pela ratificação da Dispensa de Licitação nº 003/2013 e pela ratificação das Inexigibilidades de Licitação nºs 013/2013 e 002/2013, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por procedimento; **c**) R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Luiz Gonzaga Barbosa Pires, então Secretário Municipal de Administração, responsável pela ratificação da Dispensa de Licitação nº 069/2013 e pela ratificação da Inexigibilidade de Licitação nº 004/2013, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por procedimento; **d**) R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Dejair Flávio de Lima, então Secretário Municipal de Administração, responsável pela ratificação da Inexigibilidade de Licitação nº 012/2012; e **e**) R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. José Flávio de Lima Neto, então Superintendente do SAE, responsável pela ratificação da Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013; **III**) determinar, acolhendo a sugestão do Ministério Público junto ao Tribunal acerca da constatação de que houve a aquisição de medicamentos por valores superiores ao teto estabelecido pelo órgão

regulador (CMED/ANVISA), com fulcro no art. 47 da Lei Complementar n. 102, de 2008, ao atual Prefeito Municipal de Araguari que instaure tomada de contas especial para apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis pelas referidas aquisições, observadas as disposições contidas na Instrução Normativa nº 03, de 2013; **IV)** recomendar ao atual Prefeito Municipal e aos atuais titulares da Secretaria Municipal de Administração e da Secretaria Municipal de Saúde que, nas aquisições públicas de medicamentos, observem e façam observar, além das leis aplicáveis, também as tabelas e os atos normativos divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, e as cautelas indicadas na resposta dada à Consulta nº 980.531, sob a relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, na Sessão de 30/11/2016; **V)** recomendar, ainda, ao atual Prefeito Municipal que, em futuros processos de contratação por dispensa e inexigibilidade de licitação, observe com rigor os comandos insculpidos no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, principalmente em relação à justificativa do preço; **VI)** determinar, no que diz respeito aos apontamentos feitos na Denúncia nº 969.466, relacionados à suposta existência de organização criminosa para fraudar contratações na Prefeitura Municipal de Araguari, o envio da peça inaugural da denúncia ao Ministério Público Estadual para conhecimento e adoção das medidas que entender pertinentes ao caso; **VII)** determinar, ainda, que a intimação dos responsáveis seja realizada por meio de publicação no Diário Oficial de Contas e pela via postal; **VIII)** determinar também a intimação dos representantes e do denunciante da decisão; **IX)** determinar o cumprimento das disposições do art. 364 regimental; **X)** determinar, ao final, cumpridos os procedimentos regimentais pertinentes, bem como as medidas estatuídas na Resolução nº 13, de 2013, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de março de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado eletronicamente)

jc/ms/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**