



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 862647
Relatora: Conselheira Adriene Andrade
Natureza: Denúncia
Denunciante: Marcius Costa Machado (Engenheiro Geólogo)
Denunciada: Terezinha Severino Ramos (Prefeita do Município de Mariana)

Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora,

1. Trata-se de Denúncia formulada por Marcius Costa Machado, que noticia suposta irregularidade no procedimento de inexigibilidade de licitação realizado pela Prefeitura de Mariana, para contratação do escritório Bernardes & Advogados Associados, tendo por objeto a confecção de parecer jurídico e a realização de diagnóstico referente ao VAF - Valor Adicionado Fiscal do Município de Mariana, bem como o acompanhamento judicial dos autos do Processo nº 1.0000.06.443843-5/000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.
2. O Denunciante na exordial acostou aos autos a documentação de f. 09/25. De acordo com a denúncia às f. 01/08, o Denunciante identificou as seguintes irregularidades com relação ao referido procedimento licitatório de inexigibilidade:
 - a) irregularidade na contratação do escritório Bernardes & Advogados Associados, por meio do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 021/2010, para prestação de serviços não revestidos da natureza singular, em desconformidade com o disposto no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93;
 - b) a inexistência do registro da publicação do ato relativo à referida contratação;
 - c) a existência de indícios de que o escritório Bernardes & Advogados Associados e a Prefeita simularam um negócio jurídico, para emprestar aparência de legalidade a um contrato que teve como pano de fundo acerto de contas de honorários contratados para acompanhamento do processo eleitoral que a levou a assumir e a permanecer como Chefe do Executivo do Município.
3. O denunciante apresentou, ainda, cópia da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa com Pedido de Liminar proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (f. 30/73).
4. Depois de recebida, a documentação foi protocolizada sob o nº 658994/2011 e autuada como Denúncia nos termos do art. 305, *caput*, do Regimento Interno (f. 26). Em seguida, os autos foram distribuídos à Relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio (f. 27).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

5. O Conselheiro Relator, por sua vez, determinou o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios para análise técnica (f. 28).
6. A Unidade Técnica, em análise de f. 76/90, manifestou-se pela procedência da Denúncia, pela desnecessidade de diligência para juntada de cópia do procedimento de inexigibilidade e pela citação da denunciada, nos termos do art. 307 do Regimento Interno (f. 76/90).
7. Após, o Ministério Público de Contas apresentou manifestação de f. 93/98, na qual proferiu a seguinte conclusão:

“Diante do exposto, OPINO:

a) pela citação da Sra. Terezinha Severino Ramos (Prefeita à época), do Sr. Wederson Advíncula Siqueira (Procurador-Geral do Município), do Sr. Flávio Couto Bernardes (advogado representante da sociedade contratada) e da pessoa jurídica contratada Bernardes & Advogados Associados para apresentarem defesa, nos termos do disposto no art. 307 do Regimento Interno;

b) pela manifestação da Unidade Técnica acerca de novas justificativas apresentadas e nova vista para manifestação conclusiva do MPC.”

8. Em seguida, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, insculpidos no art. 5º, LV, da CF/88, o Conselheiro Relator determinou a citação da Sra. Terezinha Severino Ramos, Prefeita Municipal à época, do Sr. Wenderson Advíncula Siqueira (Procurador Geral do Município), do Sr. Flávio Couto Bernardes (advogado representante da sociedade contratada) e da pessoa jurídica contratada Bernardes e Advogados Associados para apresentarem defesa ou justificativas que entendessem cabíveis acerca dos fatos e apontamentos de irregularidade constantes da inicial (f. 01/08), do relatório da Unidade Técnica (f. 76/90) e do parecer do Ministério Público de Contas (f. 93/98) (f. 99).
9. Em cumprimento à referida determinação, o Sr. Wederson Advíncula Siqueira apresentou manifestação de f. 111/112, o Sr. Flávio Couto Bernardes apresentou defesa às f. 114/188 e a pessoa jurídica contratada Bernardes e Advogados Associados manifestou-se às f. 189/579. A Ex-Prefeita Municipal de Mariana não apresentou defesa.
10. À f. 589, o Conselheiro Relator determinou a remessa dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para reexame, que, por sua vez, apresentou manifestação de f. 594/602, proferindo a seguinte conclusão:

“Diante das argumentações e documentos de defesa juntados pelo Procurador nos presentes autos, e após exame acurado da matéria, conclui-se que as alegações não apresentaram consistência suficiente para dirimir as falhas, ficando mantidos, portanto os apontamentos do exame técnico inicial.

Assim sendo, considerada irregular a contratação, pelo Município de Mariana, do escritório Bernardes & Advogados Associados por inexigibilidade de licitação, a Sra. Terezinha Severino Ramos, Prefeita Municipal de Mariana à época dos fatos e ordenadora de despesas, deve ser responsabilizada pela inobservância das determinações contidas no art. 25 da Lei nº 8.666/93”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

11. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público, para o indispensável parecer.
12. É o relatório, no essencial. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I) Dos fatos denunciados:

13. O Município de Mariana, em 06/05/2010, mediante processo de inexigibilidade de licitação, celebrou com o escritório Bernardes & Advogados Associados o contrato de prestação de serviços tendo por objeto a confecção de parecer jurídico e a realização de diagnóstico referente ao VAF - Valor Adicionado Fiscal do Município, assim como o acompanhamento judicial dos autos do Processo nº 1.000.06.443843-5/000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.
14. A Cláusula Oitava do referido contrato estabeleceu como pagamento pela prestação de serviços os seguintes valores (f. 15/16):
 1. R\$98.000,00 (noventa e oito mil reais), a título de *pro labore*, no ato da entrega do parecer sobre o VAF - Valor Adicionado Fiscal;
 2. R\$200.000,00 (duzentos mil reais), de êxito, em caso de proveito econômico de até R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais);
 3. R\$350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), de êxito, em caso de proveito econômico de até R\$4.000.000,00 (quatro milhões de reais);
 4. R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), de êxito, em caso de proveito econômico acima de R\$4.000.000,00 (quatro milhões de reais).
15. Cumpre esclarecer que os valores constantes nos itens 2, 3 e 4 referem-se ao êxito na hipótese de proveito econômico nos autos do processo n. 1.0000.06.443843-5/000.
16. Dentre os fatos apontados na exordial, aduz o Denunciante que o escritório Bernardes e Advogados Associados teria supostamente simulado, juntamente com a Prefeita Municipal, um negócio jurídico *“para emprestar aparência de legalidade a um contrato que, na verdade, tem como pano de fundo acerto de contas dos honorários contratados para acompanhamento do processo eleitoral que a levou a assumir e a permanecer como chefe do Executivo Municipal.”*
17. Além disso, insurge-se contra a contratação por meio de Inexigibilidade de Licitação, considerando afronta ao art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, o qual permite a contratação direta somente para serviços de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.
18. De acordo com a Denúncia, seria desnecessária a contratação de acompanhamento do processo n. 1.0000.06.443843-5/000, uma vez que o mesmo já se encontrava julgado pelo Tribunal de Justiça, desde 19.09.2007. Além disso, considera o denunciante ter havido abuso no preço compactuado para emissão de parecer jurídico sobre o VAF (R\$98.000,00 noventa e oito mil reais), pois o valor seria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

superior ao de mercado e incompatível com os preços praticados pelos profissionais da área.

19. A Unidade Técnica, em manifestação inicial de f. 76/86, considerou procedente a denúncia haja vista a irregularidade na contratação, pelo Município de Mariana, do escritório Bernardes & Advogados Associados por inexigibilidade de licitação, ficando configurada despesa sem licitação. Naquela oportunidade, o Órgão Técnico sugeriu a citação da denunciada.
20. O Ministério Público de Contas, em exame inicial, verificou estar comprovado que os serviços prestados não eram singulares, com a agravante de indício de sua simulação, e fundamentou sua conclusão na Consulta nº 684.672, respondida pelo Tribunal de Contas na sessão de 01/09/2004, segundo a qual a cobrança ou arrecadação da dívida ativa tributária é serviço essencial, permanente, coordenado e especializado que deve ser executado pela própria Administração (f. 96).

II) Análise das defesas:

21. Apresentaram defesas nos autos o Sr. Wederson Advíncula Siqueira (f. 111/112), o Sr. Flávio Couto Bernardes (114/188) e a pessoa Jurídica Bernardes & Advogados Associados (f. 189/579).

II.1) Da Defesa apresentada pelo Sr. Wederson Advíncula Siqueira:

22. O Sr. Wederson Advíncula Siqueira apresentou defesa às f. 111/112, na qual, em suma, informa que foi exonerado do cargo em comissão de Procurador do Município em 09 de abril de 2010, conforme Decreto nº 392, no intuito de demonstrar que, antes mesmo da celebração do contrato entre o Município de Mariana e o Escritório Bernardes & Advogados Associados, já não era Procurador Municipal.
23. A fim de comprovar sua alegação, acostou aos autos a cópia do Decreto nº 392, à f. 112. Assim, considerando não ter qualquer participação na contratação, requereu a sua exclusão do pólo passivo da presente Denúncia.
24. A Unidade Técnica, em sede de reexame, ressaltou que foi acostado aos autos (f. 237/243) o Parecer Jurídico nº 52/2010, datado de 06/05/2010, emitido por Flávio Carvalho Queiroz Tomé, Procurador Geral do Município, sobre a contratação por inexigibilidade de licitação, do Escritório Bernardes & Advogados Associados, empresa especializada na área tributária, para emissão de parecer jurídico e realização de diagnóstico referente ao VAF - Valor Adicionado Fiscal do Município de Mariana, bem como acompanhamento judicial de processo em trâmite do TJMG.
25. No aludido Parecer, concluiu-se pela possibilidade de contratação do referido escritório, tendo em vista a notória especialização e a natureza singular do serviço,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

estando preenchidas as condições previstas no inciso II do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93.

26. Diante da data da celebração do contrato, qual seja, 06/05/2010, bem como da exoneração do Sr. Wederson Advíncula Siqueira do cargo de Procurador Geral em 09/04/2010, a Unidade Técnica concluiu pela impossibilidade de imputar qualquer responsabilidade ao Ex-Procurador, pela contratação irregular (f. 596).
27. Compulsando os autos, nota-se que de fato há a comprovação da exoneração do Sr. Wederson Advíncula Siqueira anteriormente à celebração do Contrato. Mas isso, por si só, não exime a sua responsabilidade pelos atos praticados durante o exercício do cargo de Procurador Geral do Município de Mariana. O que realmente exime a sua responsabilidade é a comprovação nos autos de que o responsável pela emissão de parecer jurídico no processo de contratação de empresa para realização de diagnóstico referente ao VAF - Valor Adicionado Fiscal é o Sr. Flávio Carvalho Queiroz Tomé.
28. Dito isso, este Ministério Público considera razoável a exclusão do Sr. Wederson Advíncula Siqueira do pólo passivo da presente Denúncia, haja vista a ausência de sua participação no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 021/2010.

II.2) Da defesa apresentada pelo Sr. Flávio Couto Bernardes e pelo Escritório Bernardes e Advogados Associados:

29. O Sr. Flávio Couto Bernardes alegou em sua defesa não ter praticado qualquer negócio jurídico com o Município de Mariana, considerando imprópria a sua citação. Segundo ele, todos os atos referentes à contratação do escritório de advocacia foram praticados pela pessoa jurídica do qual é sócio, o Escritório Bernardes Advogados Associados, o qual recebeu os honorários pelos serviços prestados. Alegou que na qualidade de sócio apenas assinou o contrato objeto da presente Denúncia, não sendo beneficiado com o ato (f. 596-v).
30. Com relação à irregularidade da contratação por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, o defendente destacou a notória especialização e a vasta experiência dos contratados, que já prestaram serviços a diversos municípios mineiros, restando demonstrado o notório saber dos sócios do escritório, bem como da própria sociedade. Além disso, destacou que a matéria é de elevada complexidade jurídica, havendo poucos profissionais que trabalham com a questão, sendo o objeto do contrato não só singular como específico (f. 597).
31. Na defesa apresentada pelo Escritório Bernardes e Advogados Associados, o Procurador constituído, em síntese, buscou demonstrar que o processo de contratação foi devidamente justificado e formalizado, a notória especialização da empresa foi demonstrada, assim como a singularidade do serviço, conforme destacado pela Procuradoria Municipal de Mariana às f. 237/243 (f. 598).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

32. Dos argumentos apresentados, o Defendente destacou que a matéria, por envolver discussão de direito tributário e financeiro vinculado ao VAF - Valor Adicionado Fiscal, não é normalmente abordado nas faculdades e na prática profissional, exceto daqueles que trabalham com este tema técnico e possuem a vivência na Administração Pública, e, em se tratando de municipalidade em que há exploração mineral e de recursos hídricos, a singularidade do serviço se torna mais evidente.
33. Os Defendentes discordaram da manifestação do órgão Técnico, bem como do Ministério Público de Contas, ao vincularem a questão ora em análise à resposta do Tribunal de Contas à consulta nº 684.672, que se refere à terceirização da dívida ativa, portanto, matéria distinta do objeto da presente Denúncia (f. 597/598).
34. O Escritório reproduziu, em sua peça de defesa, decisões do Supremo Tribunal Federal e posicionamentos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais favoráveis à contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação, levando em conta os serviços técnicos especializados e a confiança da Administração na especialização do contratado, além de acostar aos autos cópia de documentos que integram o Procedimento de Inexigibilidade, currículo do sócio Flávio Couto Bernardes, credenciais, certidões diversas, artigos publicados em periódicos, assim como a proposta para prestação dos serviços apresentada à Prefeitura Municipal de Mariana (f. 215/579).
35. Com relação ao Sr. Flávio Couto Bernardes, a Unidade Técnica, em sede de reexame, ponderou que ao analisar as razões apresentadas pelo Defendente, assim como as peças que compõe a denúncia, observou-se que o advogado, em momento algum, atuou diretamente, em nome próprio, em qualquer dos atos apontados no procedimento administrativo. Todos os atos foram praticados pela empresa Bernardes Advogados Associados, da qual é sócio e, nesta qualidade, assinou o contrato supostamente irregular (f. 597-v).
36. Dito isso, a Unidade Técnica concluiu pela exclusão do Sr. Flávio Couto Bernardes, tendo em vista a sua ilegitimidade passiva. Segundo o Órgão Técnico, a penalidade só pode incidir sobre quem lhe deu causa, o que no seu entendimento não ocorreu no caso em questão (f. 598).
37. No tocante à contratação do Escritório Bernardes e Advogados Associados, o Ministério Público de Contas, em exame inicial, verificou estar comprovado que os serviços prestados não eram singulares, com a agravante de indício de sua simulação, e fundamentou sua conclusão na Consulta nº 684.672, respondida pelo Tribunal de Contas na sessão de 01/09/2004, segundo a qual a cobrança ou arrecadação da dívida ativa tributária é serviço essencial, permanente, coordenado e especializado que deve ser executado pela própria Administração (f. 96).
38. De acordo com a análise empreendida naquela oportunidade, a cópia do contrato apresentada às f. 12/18, por si só, já descaracterizou a ocorrência da hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, sendo dispensada a apresentação da cópia do Procedimento de Inexigibilidade nº 021/2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

39. Ademais, o *Parquet* certificou que a Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa com pedido de liminar proposta pelo Ministério Público Estadual corrobora com as alegações do denunciante de que houve simulação na contratação pelo Município de Mariana do escritório Bernardes & Advogados Associados, sem a realização do devido procedimento licitatório (f. 97).
40. Nas exatas palavras do Ministério Público de Contas:
- “No Inquérito Civil Público nº 0400.11.000313-6 restou comprovado que o objeto do Contrato nº 010/2010, celebrado em 06/05/10 com o escritório Bernardes & Advogados Associados, era o patrocínio de causa judicial, Mandado de Segurança nº 1.000.06.443843-5/000 (postulação de crédito decorrente da apuração do VAF e seu impacto no repasse do ICMS ao Município de Mariana, referente às operações da empresa Samarco Mineração S/A), da qual já havia se sagrado vencedor o Município de Mariana a favor do Município em valor superior a R\$6.000.000,00. Apurou-se, ainda, que a Prefeita à época, Terezinha Severino Ramos, nomeou, em março de 2010, Wederson Advíncula Siqueira para o cargo de Procurador Geral do Município, apenas pelo motivo de que era o advogado que representava os interesses da alcaide junto à Justiça Eleitoral. Com a Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa com pedido de liminar, o Ministério Público Estadual pretende comprovar a ocorrência de simulação da referida contratação, mediante estipulação de cláusula de êxito no valor de R\$500.000,00 para simples levantamento do valor, cujo resultado do processo já se encontrava consolidado, e pagamento de R\$98.000,00 pela elaboração de um parecer que não teve sua existência comprovada.” (f. 97)
41. O Ministério Público de Contas ponderou, ainda, que a edição da Súmula nº 106 consolida o entendimento majoritário do Tribunal de Contas no sentido de que nos procedimentos de inexigibilidade, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, vejamos (f. 95):
- “Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no art. 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei nº 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”.¹
42. A Unidade Técnica, por sua vez, em exame inicial (f. 76/90), manifestou pela procedência da Denúncia, ou seja, pela irregularidade da contratação do escritório Bernardes & Advogados Associados por inexigibilidade de licitação pelo Município de Mariana.
43. Em sede de reexame, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios conclui que as alegações não apresentaram consistência suficiente para dirimir as falhas, ficando mantidos, portanto, os apontamentos do exame técnico inicial (f. 602).

¹ SÚMULA 106 (Publicada no “MG” de 22/10/08 - pág. 40 - mantida no “MG” de 26/11/08 - pág. 72 - mantida no DOC de 05/05/11 - pág. 08).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

44. Importante reproduzir alguns argumentos utilizados pelo Órgão Técnico para fundamentar sua conclusão, de maneira especial, insta necessário transcrever a maneira didática com a qual traz o entendimento do que venha a ser o VAF - Valor Adicionado Fiscal, vejamos (f. 600):

Para maior compreensão do que vem a ser o VAF - Valor Adicionado Fiscal, necessário se faz reportar à Constituição Federal, que determina em seu art. 158, inciso IV, parágrafo único:

“Constituição Federal

Art. 158 - Pertencem aos Municípios:

(...) IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.”

Ou seja, o ICMS é um tributo de competência do Estado, que o arrecada com exclusividade, sendo, porém, detentor de 75% (setenta e cinco por cento) da referida receita, transferindo aos municípios o percentual de 25% (vinte e cinco por cento), a ser distribuído segundo o índice apurado pelo VAF - Valor Adicionado Fiscal de cada município. Assim sendo, compete a cada município apurar a parte que lhe cabe desse tributo, através do VAF, que a Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais assim define:

(...)

45. Dito isso, a Unidade Técnica conclui que o cálculo do VAF é um procedimento de ocorrência anual, o que descaracteriza a sua excepcionalidade. Reconhece, por sua vez, a relevância da participação do Município de Mariana no ICMS, todavia, não reconhece o objeto do contrato como sendo de natureza singular (f. 601).
46. Por outro lado, acerca do objeto singular lícito, a defesa alega que a singularidade não está vinculada apenas à natureza jurídica do serviço que foi realizado, técnico e especializado, mas, sim, por se tratar de tema estritamente específico no âmbito da seara tributária. De acordo com os argumentos apresentados, a matéria envolve a discussão de direito financeiro e tributário vinculado à apuração do Valor Adicionado Fiscal - VAF, que implica a divulgação de coeficiente que determinará a forma de distribuição do repasse constitucional do ICMS, como previsto no art. 158, inciso IV e seu parágrafo único e inciso I do texto constitucional (f. 191).
47. De acordo com a defesa apresentada pelo Escritório Bernardes & Advogados Associados (f. 191/192):

“Não é temário normalmente abordado nas Faculdades e na prática profissional, exceto daqueles que militam com este tema técnico e a vivência da Administração Pública.

A discussão é ainda mais controvertida e complexa nas municipalidades em que há a exploração mineral e de recursos hídricos, considerando a abrangência da faixa territorial atingida, que normalmente envolve mais de um município, assim como o fator de determinação do local em que ocorre efetivamente o fato gerador do ICMS, essencial para a apuração do coeficiente do VAF e, por conseguinte a repartição dos recursos provenientes desta arrecadação tributária estadual entre os entes federados locais. Ou seja, a singularidade do serviço se torna ainda mais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

destacada em razão de as questões de direito financeiro e tributário envolverem uma série de particularidades específicas do caso concreto, como o impacto da atividade de mineração, por exemplo, que as tornam ainda mais complexas, e portanto, demandantes de conhecimento especializado.

Apenas se buscou essa breve digressão, da matéria objeto do parecer, que pode detalhadamente ser analisada na referida peça, para demonstrar categoricamente, que todos os requisitos próprios ao reconhecimento da singularidade encontram-se presentes: a) contratação de serviço técnico, de natureza jurídica, em que há orientação da própria Ordem dos Advogados do Brasil de se utilizar apenas essa modalidade de negócio jurídico, já que a natureza dos serviços não permite qualquer time de concorrência; b) não obstante ser suficiente o primeiro item, se está diante de trabalho jurídico de natureza de direito financeiro e tributário, completamente delimitado em seu contorno; c) a matéria não é qualquer dentro desta seara jurídica, mas de atuação restrita nos próprios profissionais que militam nesta área do direito.

Como manifestado pela i. Promotora quando do depoimento prestado pelo profissional que elaborou o parecer, que incoerentemente ajuizou Ação Civil Pública sobre idêntico temário, esta salientou que era por princípio contra a adoção da modalidade de inexigibilidade de contratação de serviços jurídicos, mas que pela primeira vez teve que se ater durante a semana no entendimento do tema do parecer, reconhecendo sua singularidade, ainda tendo que reconhecer a existência da notória especialização, como se passará a demonstrar a seguir”.

48. Pois bem, como dito anteriormente, o Valor Adicionado Fiscal (VAF) é um indicador econômico-contábil utilizado pelo Estado para calcular o índice de participação municipal no repasse de receita do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos municípios mineiros. Ele é apurado pela própria Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF-MG), com base em declarações anuais apresentadas pelas empresas estabelecidas nos respectivos municípios.²
49. No tocante ao cálculo do VAF, o *site* da Secretaria de Estado de Fazenda traz todas as orientações e informações necessárias ao contribuinte para sua realização, conforme se verifica abaixo:

O VAF de um município corresponde ao valor que se acrescenta (adiciona) nas operações de entradas/saídas de mercadorias e/ou prestações de serviços de transporte e de comunicação em seu território, em determinado ano civil.

Para apuração do Valor Adicionado Fiscal - VAF, inicialmente, é necessário entender a filosofia do mesmo, ou seja, compreender seu mecanismo de apuração. O VAF consiste no valor econômico/financeiro apurado a partir das operações realizadas com mercadorias ou produtos e/ou prestação de serviços de transportes (interestadual/ intermunicipal/internacional) e de comunicação, realizadas por determinada empresa, num determinado ano

² http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/declaracoes_demonstrativos/vaf/. Consulta realizada em 26/11/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

civil.

O VAF, portanto, corresponderá para cada município à diferença apurada entre as saídas de mercadorias, e/ou prestações de serviços de transportes (intermunicipal interestadual/internacional) e comunicação e as entradas de mercadorias, insumos e/ou serviços de transportes (interestadual/intermunicipal/internacional) e comunicação, em cada estabelecimento do contribuinte situado em seu território.

Portanto, para o VAF, serão consideradas todas as operações com mercadorias/produtos que constituem fato gerador do ICMS, desde que caracterizadas como mercadorias ou insumos utilizados na produção ou comercialização e as prestações de serviços de transportes (interestadual/intermunicipal/internacional) e comunicação (inciso I, § 1º, art. 3º, LC 63/90) e as isentas/imunes, tipificadas no inciso II, § 1º, art. 3º, LC 63/90, (operações com mercadorias ao exterior, as prestações de serviços de transporte e de comunicação para o exterior, a remessa, para outra unidade da Federação, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis dele derivados, e de energia elétrica, quando destinados à comercialização ou à industrialização e a circulação de livros, jornais, periódicos e papel destinado a sua impressão).

Assim, conclui-se que nem tudo que é tributável será considerado para VAF ou nem tudo que não é tributável não será considerado.³

50. Da leitura das orientações emanadas pela Secretaria de Estado de Fazenda, verifica-se que o VAF é calculado anualmente pelo Governo do Estado. Essa regularidade, conforme bem asseverado pela Unidade Técnica, descaracteriza a excepcionalidade do serviço objeto do contrato sob análise.
51. Ademais, em pesquisa aberta na “Internet”, encontramos vários municípios que deflagraram procedimento licitatório com o mesmo objeto utilizando-se do Pregão, modalidade empregada para aquisição de bens e serviços comuns. Neste contexto, para fins de elucidação, importante colacionar algumas licitações como exemplos:

Órgão: Prefeitura Municipal de Delta-MG

Modalidade: Pregão Presencial

Data: 22/09/2015 09:00

Valor: 34.750,00

Resumo: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ASSESSORIA PARA ACOMPANHAMENTO JUNTO A SECRETARIA DE ESTADO

³ Além disso, o Valor Adicionado Fiscal - VAF está definido pelos § 1º e 2º do art. 3º, da Lei Complementar Federal 63/90), que assim dispõe:

§ 1º O valor adicionado corresponderá, para cada Município:

I - ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;

II - nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do [art. 146 da Constituição Federal](#), e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta.

§ 2º Para efeito de cálculo do valor adicionado serão computadas:

I - as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - as operações imunes do imposto, conforme as [alíneas a e b do inciso X do § 2º do art. 155](#), e [a alínea d do inciso VI do art. 150, da Constituição Federal](#).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ASSESSORIA PARA ACOMPANHAMENTO JUNTO A SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, NA APURAÇÃO DO VALOR ADICIONADO FISCAL - VAF.⁴

Prefeitura Municipal de Sabará

Rua D. Pedro II, nº 200, Centro - CEP: 34.505-000 - Sabará - MG

EDITAL DE LICITAÇÃO

Modalidade: PREGÃO PRESENCIAL Nº049/2.013

Tipo: MENOR PREÇO

Processo Interno: 1.273 /2.013

Objeto: Constitui objeto da presente licitação a locação e manutenção de Sistema para monitoramento e acompanhamento do VAF - Valor Adicionado Fiscal, incluindo todas as atividades alusivas ao gerenciamento, gestão administrativa e tratamento das informações que envolvam a Declaração de Movimentação Econômica e Fiscal - DAMEF, bem como o controle, monitoramento, avaliação e apuração do VAF, abrangendo o uso de ferramentas de tecnologia de informação, em atendimento à Secretaria Municipal de Fazenda, conforme quantidades e especificações contidas no Anexo I deste Edital.⁵

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUANHÃES

EDITAL DE LICITAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE LICITAÇÃO Nº. 082/2014

PREGÃO PRESENCIAL Nº. 037/2014

TIPO: MENOR PREÇO GLOBAL

I - PREÂMBULO

O Município de Guanhães, Estado de Minas Gerais, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Praça: Néria Coelho Guimarães, nº 100, Centro, Guanhães - MG, CEP: 39.735-000, inscrito no CNPJ sob o nº. 18.307.439/0001-27, por intermédio do Pregoeiro e da Comissão de Apoio, torna público a realização do processo licitatório Nº 082/2014 - Pregão Presencial 037/2014, do tipo MENOR preço global, para prestação de serviços de assessoria à Prefeitura no acompanhamento junto à Secretaria de Estado da Fazenda, na apuração do VAF (Valor Adicionado Fiscal).⁶

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADO

EDITAL DE LICITAÇÃO

PROCESSO Nº. 41/2013

Pregão Presencial n.º 24/2013

O Município de Dourado, Estado de São Paulo, por intermédio da Diretoria Municipal de Finanças, torna público que às 09:00 (NOVE) Horas do dia 04 de novembro do ano de 2013, no Auditório do Departamento de Educação da Prefeitura Municipal de Dourado, situado na Rua José Bustani, nº. 600, Jardim Paulista, Dourado, SP, será realizada licitação na modalidade PREGÃO PRESENCIAL, do tipo MENOR PREÇO GLOBAL, objetivando a contratação abaixo especificada, que obedecerá às disposições da Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, com aplicação subsidiária da Lei Federal nº. 8.666/93, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, o Decreto Municipal nº 2.066 de 18 de fevereiro de 2013, com as prerrogativas estabelecidas pela Lei Complementar nº. 123, de 14 de

⁴ [http://www.delta.mg.gov.br/licitacoes-abertas.html?view=visualizar&filtro\[id\]=280](http://www.delta.mg.gov.br/licitacoes-abertas.html?view=visualizar&filtro[id]=280).

⁵ <http://www.sabara.mg.gov.br/pdf/pg/pregaodelicitacao049.pdf>.

⁶ http://www.guanhaes.mg.gov.br/files/el/edital_administracao.541af7592c463.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

dezembro de 2006, bem como as condições constantes deste Edital e dos demais documentos que integram.

DO OBJETO E DOS PRAZOS DE VIGÊNCIA E EXECUÇÃO

1.1 - A presente licitação tem por objeto a LOCAÇÃO DE SISTEMA DESTINADO AO CONTROLE E GERENCIAMENTO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA PROVENDO O SETOR DE FISCALIZAÇÃO DE FERRAMENTA QUE PERMITIRÁ A MELHORA DA EFICIÊNCIA DO CONTROLE POR MEIO DE TABULAÇÃO E PROCESSAMENTO DOS DADOS PERTINENTES AO VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF) E DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR), conforme especificações do Anexo I Termo de Referência deste Pregão Presencial.⁷

Prefeitura Municipal de Mantena-MG

Estado de Minas Gerais

ANEXO I

TERMO DE REFERÊNCIA

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS PARA A GESTÃO PROATIVA DO VAF.⁸

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPITÓLIO-MG

EDITAL DE LICITAÇÃO

Modalidade: PREGÃO PRESENCIAL Nº. 22/2015

Tipo: MENOR PREÇO GLOBAL - Processo LIC Nº. 48/2015

O Município de Capitólio-MG, Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, Inscrito no CNPJ sob o número 16.726.028/0001-40, com sua Sede Administrativa à Rua Mons. Mário da Silveira, 110 - centro - Capitólio - MG, representado por seu Prefeito Municipal José Eduardo Terra Vallory, torna público para o conhecimento dos interessados, que fará realizar licitação na modalidade PREGÃO PRESENCIAL, TIPO MENOR PREÇO GLOBAL, a fim de selecionar proposta objetivando a PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA NA APURAÇÃO DO VAF, conforme especificado no ANEXO I deste Edital.⁹

PREFEITURA MUNICIPAL DE COROMANDEL, EDITAL DE LICITAÇÃO, **PREGÃO Nº. 13/2013**. O Prefeito de Coromandel, no uso de suas atribuições legais, torna público que fará realizar no dia 26 de Fevereiro de 2013 às 09hrs, no Setor de Licitações, situado nesta cidade à Rua Artur Bernardes, nº. 170, perante a Comissão para tal designado, Pregão do Tipo Menor Preço Global, visando a Contratação de Empresa especializada para a Prestação de Serviços de Apuração do VAF - Valor Adicionado Fiscal junto a Secretaria de Finanças e demais órgãos da Secretaria de Estado da Fazenda, coleta de dados dos produtores rurais e informações das empresas jurídicas, para o exercício de 2013.¹⁰

52. Da pesquisa realizada, verifica-se que a apuração do VAF é um procedimento ordinário e habitual realizado todos os anos pelo Governo do Estado, o que reforça a tese de que a elaboração do seu diagnóstico não configura objeto singular ou excepcional, ao contrário, é enquadrado como bem e serviço comum, tanto que a

⁷<http://www.dourado.sp.gov.br/ImageBank/FCKEditor/file/Licitacoes/Licita%C3%A7%C3%B5es%202013/EDITAL%20E%20ANEXOS%20PREG%C3%83O%2024%20-%20VAF%20-%20ITR.pdf>.

⁸<http://www.mantena.mg.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/TERMO-DE-REFERENCIA-MODIFICADO.pdf>.

⁹http://www.capitolio.mg.gov.br/painel/conteudo/editais/isw_12062015-153836.pdf.

¹⁰<http://www.coromandel.mg.gov.br/pregao-13-2013-edital-vaf/>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Administração Pública utiliza o Pregão como Procedimento Licitatório na contratação de empresa para sua apuração, conforme demonstrado acima.

53. No tocante à contratação direta sem licitação de serviços advocatícios, Jorge Ulysses Jacoby Fernandes expõe um entendimento que se coaduna com a situação fática ora analisada, vejamos:

“Os serviços profissionais de assistência jurídica de natureza corriqueira podem ser realizados por significativa parcela de escritórios de advocacia existente. Não têm caráter singular, não exigem notória especialização e, portanto, não preenchem os requisitos para enquadramento na inexigibilidade de licitação - art. 25 da Lei nº 8.666/93.”¹¹

54. Portanto, sem olvidar que a contratação de profissional competente para empreender diagnóstico do VAF é de suma relevância, considerando que o montante da participação do município de Mariana no ICMS é bastante representativo, não se pode afirmar que a contratação realizada configura serviço de natureza singular conforme preceitua o art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.
55. Por fim, resta esclarecer que o escritório contratado (Bernardes & Advogados Associados) apresentou o produto da contratação, qual seja, Parecer Jurídico referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF, acostado às f. 146/188, recebendo pela prestação de serviço o valor acordado no contrato, conforme Notas Fiscais de f. 232/233, sendo, portanto, devido o pagamento realizado pela Administração Pública Municipal.
56. Neste sentido também não deverá recair responsabilidade sobre o sócio, o Sr. Flávio Couto Bernardes, já que atuou em nome da empresa Bernardes & Advogados Associados.
57. No que tange ao valor acordado para prestação dos referidos serviços, não se pode afirmar que o mesmo esteja de acordo com os preços praticados no mercado, seja pela ausência nos autos de parâmetros comparativos que permitam tal avaliação, seja pela ausência de análise da Unidade Técnica neste sentido.
58. Em face de todo o exposto, este Ministério Público de Contas ratifica o entendimento esposado na manifestação inicial, pela irregularidade do Procedimento Licitatório de Inexigibilidade nº 021/2010, haja vista que não foram acostados aos autos elementos suficientes que justificassem a contratação por inexigibilidade de licitação diante da ausência da demonstração de singularidade objeto do Contrato nº 010/2010, celebrado em 06/05/10 entre o Município de Mariana e o escritório Bernardes & Advogados Associados.

III) Do acompanhamento Judicial dos autos do Processo nº 1.000.06.443843-5/000:

¹¹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses. *Contratação Direta sem Licitação*. 7ª edição, 2ª tiragem. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 602.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

59. Constituiu objeto do Contrato nº 010/2010 a confecção de parecer jurídico e a realização de diagnóstico referente ao local de ocorrência do fato gerador e consequente recolhimento do VAF - Valor Adicionado Fiscal do Município de Mariana, bem como o acompanhamento judicial dos autos do Processo nº 1.0000.06.443843-5/000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.
60. Compulsando os autos, verifica-se que o aludido Contrato celebrado em 06/05/2010 foi rescindo por meio da notificação judicial de f. 234. Sendo que a rescisão ocorreu em 21/05/2010, não houve a prestação de serviços de acompanhamento da ação judicial em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Processo nº 1.000.06.443843-5/000), o que obsta a análise deste item pelo Ministério Público de Contas.
61. Importante ressaltar ainda, que com a rescisão, não houve qualquer pagamento pelo Município de Mariana referente ao serviço de acompanhamento da aludida ação judicial.

CONCLUSÃO

62. Por todos os motivos expostos, **CONCLUI** este Ministério Público ser ilegal o Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 021/2010 e do Contrato nº 010/2010, e opina que seja aplicada multa no valor de R\$5.000,00 (art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008), a Sra. Terezinha Severino Ramos, Prefeita do Município de Mariana à época.
63. É o parecer.

Belo Horizonte, 1 de dezembro de 2015.

Glaysdon Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)