



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**REPRESENTAÇÃO. PROCEDIMENTO
INVESTIGATÓRIO INSTAURADO PELO
MPC/MG. CONTRATAÇÃO DIRETA DA
EMPRESA ADPM PARA PRESTAÇÃO DE
CONSULTORIA E AUDITORIA CONTÁBIL,
FINANCEIRA E DE GESTÃO. AUSÊNCIA DOS
REQUISITOS DA INVIABILIDADE DE
COMPETIÇÃO E SINGULARIDADE DO
OBJETO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO
PREÇO. DANO AO ERÁRIO MUNICIPAL**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por meio de sua Procuradora ao final subscrita, vem perante Vossa Excelência, nos termos do art. 61, I, c/c art. 310 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apresentar **REPRESENTAÇÃO** contra:

OLDAÍRA MARIA DE ANDRADE, ex-prefeita Municipal de Cedro do Abaeté (gestão 2013/2016);

LUIZ ANTÔNIO DE SOUSA, Prefeito Municipal de Cedro do Abaeté (gestão 2017/2020);

pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

DOS FATOS

1. Em decorrência do Procedimento Preparatório n. 018.2018.172, instaurado mediante Portaria n. 06/2018/GAB/CM, publicada no Diário Oficial de Contas de 26/03/2018, o Ministério Público de Contas apurou que o Município de Cedro do Abaeté contratou *diretamente*, por inexigibilidade, a sociedade empresária ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., CNPJ 02.678.177/0001-17, para prestação do serviço de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em Administração Pública:

PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE	CONTRATO	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR
43/2013	02/2013	Prestação de serviço técnico especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativo, financeiro e gestão em administração pública.	02/01/2013 - 31/12/2013	R\$ 60.000,00
			Termo Aditivo 01/01/2014 - 31/12/2014	Termo Aditivo R\$ 66.000,00
16/2015	08/2015	Prestação de serviço técnico especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativo, financeiro e gestão em administração pública.	02/01/2015 - 31/12/2015	R\$ 88.320,00
			Termo Aditivo 01/01/2016 - 31/12/2016	Termo Aditivo R\$ 88.320,00
01/2017	02/2017	Prestação de serviço técnico especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativo, financeiro e gestão em administração pública.	10/01/2017 - 31/12/2017	R\$ 120.000,00
143/2017	91/2017	Prestação de serviço técnico especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativo, financeiro e gestão em administração pública.	01/01/2018 - 31/12/2018	R\$ 120.000,00

2. Consoante os termos de ratificação, bem como os pareceres jurídicos dos processos acima mencionados elaborados pelo Procurador Geral do Município, as contratações fundamentaram-se nos art. 25, inciso II c/c com art. 13, da Lei Federal n. 8.666/93.

3. Entretanto, apurou o Ministério Público de Contas que as aludidas contratações violaram a Lei Federal n. 8.666/1993, art. 25, inciso II, bem como a jurisprudência dominante e a Súmula n. 106 da Corte de Contas Mineira, conforme se passa a expor:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

DO DIREITO

I) DA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE – AUSÊNCIA DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO E SINGULARIDADE DO OBJETO – ART. 25, CAPUTE E INCISO II DA LEI 8.666/93 E SÚMULA 106 TCE/MG

4. Instaurado o mencionado Procedimento Preparatório, o Ministério Público de Contas requisitou, por força do Ofício n. 038/2018/GABCM/MPC, cópia do inteiro teor dos processos licitatórios que culminaram com a contratação por inexigibilidade da empresa ADPM entre os anos de 2013 a 2018.

5. A Constituição da República estabelece no art. 37, inciso XXI, que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”.

6. As justificativas apresentadas em todos os processos licitatórios ora fiscalizados buscam fundamento no art. 25, inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93, que traz a seguinte hipótese de inexigibilidade dada a impossibilidade de competição:

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

(...)

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

7. A norma ora transcrita estabelece como requisitos para a contratação direta de serviços técnicos profissionais (art. 13, Lei Federal n. 8.666/93) mediante processo de inexigibilidade: a) **impossibilidade de competição**; b) **natureza singular do objeto a ser contratado**; c) profissionais ou empresas de notória especialização.

8. De fato, é indubitável que o serviço contratado no caso em tela é técnico profissional especializado, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93, uma vez que demanda conhecimento especializado em gestão e contabilidade públicas. A questão é que nem todo serviço técnico profissional elencado no art. 13 pode ser considerado, *a priori*, singular.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

9. Embora não se coloque em dúvida a capacidade profissional e notória especialização da empresa contratada, não há como sustentar, em face da natureza dos serviços prestados, a presença de um serviço excepcional, incomum e/ou inédito que demandasse alguém notoriamente especializado e que não pudesse ser executado pelos próprios contadores pertencentes ao quadro de servidores do Município de Cedro do Abaeté ou mesmo por outra empresa contratada por regime de competição.

10. A locução “natureza singular” refere-se ao serviço a ser prestado, que deve escapar à rotina do órgão contratante. Opõe-se à noção de serviço corriqueiro e simples, embora técnico-especializado.

11. Marçal Justen Filho¹ esclarece acerca da locução “natureza singular”:

É problemático definir “natureza singular”, especialmente porque toda hipótese de inviabilidade de competição pode ser reportada, em última análise, a um objeto singular. Mas a explícita referência contida no inc. II não pode ser ignorada e a expressão vocabular exige interpretação específica a propósito dos serviços técnicos profissionais especializados.

(...)

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 de qualquer profissional (ainda que especializado).

Não é possível definir natureza singular de modo mais preciso, até porque as atividades contidas no âmbito do art. 13 são muito diversas entre si. (...) Cada espécie de atividade referida no art. 13 pode envolver situações-padrão e casos anômalos. Apenas esses últimos comportam contratação direta, tal como determinado no art. 25, inc. II.

A identificação de um “caso anômalo” depende da conjugação da natureza própria do objeto a ser executado com as habilidades titularizadas por um profissional-padrão que atua no mercado. Ou seja, não basta reconhecer que o objeto é diverso daquele usualmente executado pela própria Administração. É necessário examinar se um profissional qualquer de qualificação média enfrenta e resolve problemas dessa ordem, na atividade profissional comum.

12. Não há nos autos dos processos de inexigibilidade demonstração da natureza singular do objeto ou da necessidade a ser satisfeita.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 17ª Ed. 2016. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 588/589.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

13. Pelo contrário, a análise detalhada dos serviços contratados revela que estes são, em sua grande maioria, ínsitos à atividade administrativa que toda gestão municipal enfrenta no seu dia a dia, tais como lançamento de despesas no sistema informatizado de prestação de contas (SICOM), elaboração de balancetes e relatórios fiscais, acompanhamento da execução orçamentária e preparação de projeto de lei orçamentária anual, para situar apenas alguns exemplos.

14. Além disso, resta inquestionável o **caráter rotineiro** dos serviços prestados pela empresa contratada quando a Administração apresenta a seguinte justificativa para a celebração do Termo Aditivo ao Contrato n. 02/2013:

III – Necessidade de prorrogação do prazo de vigência do contrato citado, previsto no contrato original e nos termos do art. 57, II, da Lei Federal n. 8.666/93, **ante a continuidade da rotina administrativa** e atendimento às redes de informática da administração e equipamentos na forma do contrato original. (grifo nosso)

15. É nessa linha que se posiciona o próprio Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que se manifestou especificamente sobre esse tema por meio da Nota Técnica n. 38/2017, publicada na revista “MPMG Jurídico sobre Patrimônio Público”²:

Ementa: Contratação direta de serviços de auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira. Impossibilidade. Serviços que carecem da natureza de singularidade. Não enquadramento nos casos de inexigibilidade previstos na Lei n.º 8.666/93.

1 Relatório

O presente Procedimento de Apoio à Atividade Fim foi instaurado em decorrência de consulta realizada pela Promotora de Justiça da Comarca de Varginha, Dra. Eliane Maria de Oliveira Claro, acerca da possibilidade de contratação de serviços de auditoria e de consultoria contábil, orçamentária e financeira através de procedimento de inexigibilidade de licitação fundado no inciso II do artigo 25 da Lei n.º 8.666/93.

O Procedimento de Apoio a Atividade Fim foi instruído com cópias dos contratos encaminhados pela consulente, nos quais figura como contratada a empresa ADPM – Administração Pública para Municípios.

(...)

² FERNANDES JUNIOR, José Carlos. Nota jurídica n. 38/2017. **MPMG Jurídico - Patrimônio Público**, Belo Horizonte, v. 3, p. 38, dez./jan. 2018.
<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFAA61795DAA01617AEC6C6C6505>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

destarte, o que determinará a inexigibilidade de licitação, em primeiro lugar, será o caráter único e singular do serviço objeto da contratação. Ora, se o serviço é singular, requererá alguém extremamente habilitado para executá-lo. Se o serviço for comum, não haverá essa necessidade. Nesse sentido, a título exemplificativo, descreve Alexandre Mazza que “a contratação direta de escritório de advocacia para o patrocínio de causas de massa, como contencioso trabalhista ou cível, não pode ser enquadrada como serviço técnico de natureza singular”. Outro exemplo, fornecido por Diógenes Gasparini, seria a ilegalidade da contratação de Celso Antônio Bandeira de Mello (ou qualquer outro advogado de notória especialização), para promover ações de execução fiscal de certo Município, já que **este tipo de serviço é ordinário à rotina dos entes da Administração.**

(...)

Entretanto, quanto à singularidade do objeto do contrato, é possível afirmar sua inexistência. A simples leitura da descrição das obrigações da contratada junto ao município de Monsenhor Paulo, tanto no Contrato nº 02/2017 quanto no instrumento firmado em 12 de janeiro de 2006, é suficiente à conclusão de que os serviços contratados são rotineiros e permanentes, indispensáveis ao adequado exercício da administração municipal.

(...)

3 Conclusão

Respeitada a independência funcional da Promotora de Justiça Natural, e considerando o até aqui exposto, conclui o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público que o objeto dos contratos celebrados pela Prefeitura de Monsenhor Paulo e a empresa ADPM não possui a característica de singularidade, não se enquadrando na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, II, da Lei de Licitações. (sem grifo no original)

16. Não se está aqui a tratar de uma consultoria ou auditoria em um ponto específico da gestão municipal, cujo objeto poderia ser qualificado como singular, mas sim de **objeto abrangente, amplo**, que acompanha toda a cadeia de atos da gestão municipal.

17. Aliás, o *software* que é utilizado pela empresa bem demonstra que os serviços contratados se referem à rotina administrativa. Do contrário, não seria possível que a ADPM disponibilizasse um único sistema padrão capaz de suprir as necessidades de qualquer município.

18. A contratação continuada dos serviços de assessoria demonstra, ainda, total desinteresse da Administração em qualificar e criar infraestrutura necessária para que o corpo técnico contábil exerça as atividades rotineiras da Administração. Em outras palavras: as contratações contínuas dos serviços de consultoria e auditoria para o exercício de atividades rotineiras de contabilidade demonstram que o corpo técnico da Administração não está sendo capacitado devidamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

19. A contabilidade pública, enquanto instrumento que permite o registro, controle e demonstrações dos atos e fatos econômicos e patrimoniais, de modo fidedigno e atualizado, é imprescindível ao gestor quando da tomada de decisões orçamentárias ou administrativas.

20. Assim, a elaboração das leis orçamentárias, a execução orçamentária, a escrituração contábil, a produção de balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, a prestação de contas anual, bem como o cumprimento dos ditames da Lei Federal n. 4.320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal e Instruções Normativas do Tribunal de Contas não podem ser classificadas como atividades anômalas para a Administração Municipal. **São todas atividades ínsitas à gestão pública, repita-se.**

21. Lembre-se que a Súmula n. 106³ da Corte de Contas enuncia que devem ser comprovadas, concomitantemente, a notória especialização da contratada e **a singularidade do objeto** nas contratações por inexigibilidade:

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.** (sem grifo no original).

22. A Consulta nº 746.716⁴, estabeleceu-se que *“deve ser comprovado no caso concreto, por um lado, a caracterização da singularidade do objeto a ser contratado e, por outro, que a notória especialização do executor seja elemento essencial para a adequada realização deste objeto”*.

23. Possibilitar a realização de contratações por inexigibilidade de licitação para serviços de consultoria e auditoria desprovidos de singularidade acabaria por desestimular o investimento em melhoria do corpo técnico municipal, como a realização de cursos e atualizações, e incitar a dependência de empresas de consultoria.

24. Ainda, o cotejo entre os serviços de consultoria e auditoria objeto da contratação demonstra a possibilidade de a empresa contratada auditar o serviço de consultoria prestado por ela própria:

³ Publicada no “MG” de 22/10/08 - Pág. 40 – Mantida no “MG” de 26/11/08 – Pág. 72 - Mantida no D.O.C. de 05/05/11 – Pág. 08 - Mantida no D.O.C. de 07/04/14 – Pág. 04.

⁴ TCE/MG, Consulta n. 746716, Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, sessão do dia 17/09/08.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

CONSULTORIA	AUDITORIA
Consultoria na elaboração e discussão das propostas de Lei do Plano Plurianual - PPAG, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA	Examinar o projeto de lei orçamentária anual, opinando se elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas da lei Complementar Federal 101/2000
Consultoria técnica no acompanhamento, conferência e análise dos balancetes mensais emitidos pela contabilidade, destacando-se a execução orçamentária, a conciliação bancária, as mutações patrimoniais e a execução das receitas e despesas extra-orçamentárias;	Examinar e opinar sobre o sistema contábil, efetuar diagnósticos e exames sobre os sistemas de controles internos; Examinar e opinar sobre lançamentos contábeis, financeiros e patrimoniais
Consultoria técnica no encerramento contábil anual e na elaboração dos balanços e demonstrativos legais, bem como a emissão de parecer de auditoria independente quanto à regularidade dos balanços	
Consultoria e orientação dos limites legais da educação, saúde e pessoal.	
Consultoria técnica na elaboração e na análise dos relatórios e demonstrativos fiscais e legais periódicos	
Consultoria técnica na formatação e encaminhamento da prestação de contas anual, em conformidade com a Lei n 4.320/64 (e suas atualizações); Lei Complementar n. 101/2000 e instruções normativas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	
Consultoria técnica no acompanhamento da execução orçamentária quanto à regularidade de despesas e sua adequação à Lei Orçamentária	
	Auditar e emitir parecer sobre os atos de gestão da receita e da despesa pública, no que se refere aos aspectos de regularidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade

25. Portanto, no entender do Ministério Público de Contas, não ficou demonstrado os requisitos da inviabilidade de competição e da singularidade do serviço a justificar as contratações por inexigibilidade decorrentes dos Processos n. 43/2013, 16/2015, 01/2017 e 143/2017, nos termos do art. 25, *caput* e inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93 e Súmula n. 106 do Tribunal de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

II) DO CASO “INSTITUTO DE GESTÃO FISCAL – GRUPO SIM” – INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA N. 684.973 TCE/MG – IRREGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO

26. Em 14 de abril de 2004, foi julgado pela Corte de Contas o Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 684.973, interposto pelo Instituto de Gestão Fiscal – Grupo SIM, requerendo pronunciamento do Tribunal de Contas acerca de decisões divergentes proferidas pela Segunda Câmara, referentes à contratação do Grupo por diversos Municípios para a prestação de serviços de assessoria, consultoria, auditoria financeira, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nas áreas de contabilidade, de pessoal, tributária, arrecadação, tesouraria, patrimônio, licitação e almoxarifado.

27. O acórdão, relatado pelo Conselheiro José Ferraz, foi assim ementado:

Incidente de Uniformização de Jurisprudência – Preliminar. Propositura. Requisitos: 1) legítimo interesse. Considera-se interessado no processo administrativo aquele que, sem ter dado início ao processo, tenha direito ou interesse que possa ser afetado pela decisão adotada. Art. 6º da Lei n. 14.184/2002; 2) decisões conflitantes em casos análogos. Para propor o incidente, mais do que a pertinência temática, devem estar configuradas simultaneamente a identidade do interessado, quando o incidente for por ele suscitado, e a identidade de objeto das decisões conflitantes. Atendimento aos requisitos do art. 121 do RITCMG. Conhecimento do incidente – **Mérito: Inexigibilidade de licitação. Art. 25, II, da Lei n. 8.666/93. Singularidade do serviço. Notoriedade do profissional ou empresa.** O que possibilita seja um serviço tido como técnico especializado singular passível de contratação direta é o somatório da especialidade do serviço, do reconhecido calibre profissional (notoriedade) da pessoa física ou jurídica e da heterogeneidade do produto final (serviço). **No caso, os serviços contratados, ainda que se vislumbre a notória especialização do Grupo SIM, não se revestem do caráter singular. Acolhimento da tese que preconiza a irregularidade da contratação do suscitante** (sem grifo no original).

28. Ora, é evidente a similaridade dos serviços prestados pelo denominado “Grupo SIM” e os da empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., devendo a Corte de Contas aplicar, *in casu*, o mesmo raciocínio.

29. De tudo que foi exposto, extrai-se que a contratação por inexigibilidade de serviços de consultoria e assessoria em matéria contábil e gestão pública não é aceita pela Corte de Contas Mineira pelo menos desde 2004, tendo em vista a ausência de singularidade do serviço prestado e a amplitude do objeto, considerado como corriqueiro e ínsito à atividade de gestão pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

30. Os ora representados, seja ao ratificarem os processos de inexigibilidade ou subscreverem os “termos de referência”, afrontaram entendimento jurisprudencial uniforme do Tribunal de Contas e praticaram ato com grave infração à norma legal, estando a merecer a sanção prevista no art. 83, inciso I, c/c art. 85, inciso II da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

III) DO REAJUSTE DO CONTRATO N. 02/2013 – VARIAÇÕES DE PREÇO ENTRE OS CONTRATOS DE 2014 A 2017 – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO – ART. 26, INCISO III, DA LEI FEDERAL N. 8.666/93

31. Além da ausência dos requisitos autorizadores da contratação direta por inexigibilidade, chama atenção o “Primeiro Termo Aditivo”, celebrado em 30/12/2013 (publicado no DOEMG, edição de 15/01/2014) ao Contrato n. 02/2013, que prorrogou a vigência e **alterou o valor contratual**, nos termos das cláusulas 3.1 e 3.2:

3.1 - O prazo de vigência do contrato de nº 02/2013/CPL, firmado em 02/01/2013, derivado do processo licitatório nº 043/2013, modalidade Inexigibilidade nº 02/2013, com vigência até 31/12/2013, fica prorrogado até 31/12/2014, conforme se segue:

>Vigência inicial – 02/01/2013 – 31/12/2013

>Vigência atualizada – 01/01/2014 – 31/12/2014

3.2 – A Contratante pagará ao contratado, pelo aditamento o valor estimado de R\$66.000,00 (sessenta e seis mil reais), correspondendo a uma recomposição de 10% sobre o valor do pacto original aditado, que serão pagos em doze parcelas mensais conforme demonstrado abaixo:

32. A cláusula segunda contém a justificativa para a “recomposição” do preço:

Cláusula Segunda – Justificativa:

O presente Termo Aditivo é de interesse do CONTRATANTE e está sustentado nas seguintes razões:

(...)

IV – Necessidade realinhamento parcial do valor do contrato, ante às perdas inflacionárias do período, considerável aumento no preço dos combustíveis e estadia, o que majora os custos para a contratada.

33. No Contrato n. 02/2013 não há qualquer previsão acerca da periodicidade e do índice de reajuste do preço.

34. Segundo o disposto no art. 55, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93, são cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: “(...) III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

35. Nos autos da Consulta 761.137⁵, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais concluiu pela legalidade do reajuste de preços, ainda que não indicado expressamente o índice no contrato, nos seguintes termos:

Versam os presentes autos sobre consulta efetuada pelo Exmo. Sr. Alberto Pinto Coelho, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, acerca da possibilidade de Reajuste de contratos administrativos, nos seguintes termos:

“- Na hipótese de uma licitação realizada com vistas a prestação de serviços de trato contínuo pelo prazo de 12 (doze) meses, mas com previsão expressa de prorrogação, até o limite inserto no art. 57, II da Lei 8.666/93, cláusula reiterada no termo de contrato decorrente do certame licitatório, é possível aplicar-se ao valor inicialmente assinalado reajuste, com base em um dos índices de variação de preços (IPC, IGP-M, etc.), mesmo não havendo previsão editalícia ou contratual para tanto, pelo fato de o ajuste ter sido prorrogado, ultrapassando desta forma 12 (doze) meses de vigência?

- Considerando-se que em casos de prorrogação sem o reajuste ficam comprometidos os quantitativos de serviços, mercê da correção dos preços de insumos e demais valores incidentes de notório conhecimento, seria viável a adoção de outro mecanismo de recomposição dos preços pactuados? Em caso positivo, incidiria o percentual máximo de que trata o §1º do art. 65 da Lei 8.666/93?”

(...)

Conforme afirma Marçal Justen Filho, o Reajuste visa à recomposição do valor real da moeda, ou seja, compensa-se a inflação com a elevação nominal da prestação devida. Afirmo o citado jurista: “Não há benefício para o particular na medida em que o reajustamento do preço tem natureza jurídica similar à da correção monetária”.

Nesse mesmo sentido, Adilson Dallari afirma que “há apenas correção do valor proposto, ou seja, simples alteração nominal (...) da proposta do licitante vencedor, sem aumento ou redução real do valor do contrato”. Assim, não existe efetiva alteração “de coisa alguma, mas sim simples manutenção de valor”.

Portanto, tem-se que, ainda que não haja previsão expressa no edital ou no instrumento contratual quanto à forma como se dará o reajustamento de um contrato de prestação de serviços com prazo de duração superior a 12 (doze) meses, não há dúvidas de que é devido o Reajuste, tendo-se em vista a preservação do valor real inicialmente contratado.

(...)

Pelas razões elencadas, respondo a esta Consulta, em suma, nos seguintes termos:

1. É possível a realização de Reajuste ainda quando o contrato administrativo (e o edital de licitações respectivo) não preveja expressamente cláusula a esse respeito, desde que a avença já esteja vigente há mais de 12 (doze) meses.

⁵ TCE/MG, Consulta n. 761.137, Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, Sessão do dia 24/09/08.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

2. Podem ser usados como parâmetros para o Reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor percentual.

3. O Reajuste do contrato administrativo, visando à manutenção da equação econômico-financeira da avença, não está sujeito aos percentuais máximos de que trata o art. 65, §1º da Lei 8.666/93, eis que este dispositivo refere-se às alterações quantitativas do objeto acordado.

36. Contudo, no caso em tela, embora tenha sido apresentada como justificativa para a alteração “*as perdas inflacionárias do período*”, não foi indicado qual o índice utilizado para justificar o reajuste de 10% - de R\$60.000,00 para R\$66.000,00.

37. A ausência de demonstração detalhada do alegado aumento de custos e do índice inflacionário utilizado como base de cálculo indica que o reajuste das parcelas pagas pela Administração pode ensejar a ocorrência de dano ao erário municipal.

38. Noutro ponto, chamou atenção do Ministério Público de Contas também as elevadas variações de preços entre os contratos celebrados entre 2014 e 2017, mesmo permanecendo o mesmo objeto contratual. Vejamos:

CONTRATO	VIGÊNCIA	VALOR	VARIAÇÃO
02/2013	02/01/2013 até 31/12/2013	R\$ 60.000,00	-
	Termo Aditivo		
	01/01/2014 até 31/12/2014	R\$ 66.000,00	33,82%
08/2015	02/01/2015 até 31/12/2015	R\$ 88.320,00	-
	Termo Aditivo		
	01/01/2016 até 31/12/2016	R\$ 88.320,00	35,87%
02/2017	10/01/2017 até 01 1/12/2017	R\$120.000,00	
91/2017	01/01/2018 até 31/12/2018	R\$ 120.000,00	-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

39. No ano de 2014 o Município pagou R\$66.000,00 à empresa contratada, ao passo que no ano imediatamente subsequente pagou, à mesma empresa e pelos mesmos serviços, o montante de R\$88.320,00, uma variação de 33,82%.

40. Em 2016 o Município pagou R\$88.320,00 e, no ano seguinte, pelos mesmos serviços, pagou à mesma empresa o valor de R\$120.000,00, o que representa um aumento de 35,87%.

41. Ora, se o objeto contratado ao longo dos exercícios desses anos se manteve praticamente inalterado e sendo a mesma empresa contratada, o que teria majorado os custos da contratação para que houvesse variações de 33,82% e 35,87% nos valores contratuais pagos pela Administração?

42. Sabe-se que mesmo nas contratações diretas, o preço deve ser devidamente justificado, conforme prevê o art. 26, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93, o que não se observou no presente caso:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. ([Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005](#))

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

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; ([Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017](#))

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

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

43. Portanto, o Ministério Público de Contas aponta como irregular a ausência de justificativa do preço – tanto no aditamento ao Contrato n. 02/2013 como na elevada variação de preços entre os contratos de 2014 e 2017 – em ofensa ao art. 26, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93, mormente levando-se em consideração que se trata da contratação da mesma empresa e de serviços idênticos, o que provocou o dispêndio injustificado de recursos públicos e, conseqüentemente, dano ao erário municipal, conforme se passa a expor no próximo tópico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

IV) DO DANO AO ERÁRIO MUNICIPAL – DIFERENÇA ENTRE OS VALORES CONTRATADOS E OS VALORES CORRIGIDOS PELO IPCA

44. Ante a ausência de indicação de qualquer índice de cálculo utilizado, de alteração do objeto contratado, de alteração do período de vigência dos contratos e da comprovação de aumento de custos, fica demonstrado que as variações dos valores dos contratos celebrados ano após ano pelo ente municipal não primaram pela economicidade que se exige da Administração Pública.

45. É bom lembrar que a Lei Federal n. 8.666/93 estabelece no seu art. 55, inciso III, que são cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: “(...) III - o preço e as condições de pagamento, **os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária** entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento”.

46. Como demonstrado anteriormente, nenhum dos contratos ou termos aditivos celebrados entre o Município de Cedro do Abaeté e a empresa ADPM apresentaram qualquer critério de reajuste de preços ou de correção monetária.

47. Como já citado anteriormente, a única oportunidade em que foi apresentada alguma justificativa para o reajuste das parcelas pagas pela Administração foi na Cláusula Segunda do Termo Aditivo do Contrato n. 02/2013, a qual traz o seguinte: “**Necessidade realinhamento parcial do valor do contrato, ante às perdas inflacionárias do período, considerável aumento no preço dos combustíveis e estadia, o que majora os custos para a contratada**”. (grifo nosso)

48. Considerando que os eventuais gastos com combustível e estadia de funcionários e técnicos que a ADPM viesse a ter em razão da prestação de seus serviços são reembolsados, separadamente, pelo contratante, mediante prestação de contas (§§ 1º e 2º da Cláusula Terceira do Contrato 02/2013), conclui-se que, de fato, o único fator para majoração do valor contratual seria as “perdas inflacionárias do período”.

49. Vale dizer: mantida a mesma empresa contratada e os mesmos serviços prestados, somente as “perdas inflacionárias” poderiam ter majorado os custos da contratada e, conseqüentemente, as prestações pagas pela Administração.

50. Todavia, chamam atenção as variações dos valores dos contratos e termos aditivos celebrados quando comparadas com as “perdas inflacionárias” dos seus respectivos períodos.

51. Veja-se, por exemplo, o comparativo com o histórico do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) dos anos 2013 – 2017:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Exercício	Contrato	Valor contratado	Variação	IPCA ⁶	Valor com correção pelo IPCA	Diferença (contratado x corrigido)
2013	002/2013	R\$ 60.000,00	-	5,91%	-	
2014	T. Aditivo 002/2013	R\$ 66.000,00	10,00%	6,41%	R\$ 63.546,00	R\$ 2.454,00
2015	008/2015	R\$ 88.320,00	33,82%	10,67%	R\$ 67.619,30	R\$ 20.700,70
2016	T. Aditivo 008/2015	R\$ 88.320,00	0,00%	6,29%	R\$ 74.834,28	R\$ 13.485,72
2017	002/2017	R\$ 120.000,00	35,87%	2,95%	R\$ 79.541,35	R\$ 40.458,65
2018	091/2017	R\$ 120.000,00	0,00%	-	R\$ 81.887,82	R\$ 38.112,18
TOTAL		R\$ 542.640,00				R\$ 115.211,25

52. Nota-se que, claramente, há uma discrepância entre os valores efetivamente contratados e os valores que teriam resultado de uma correção monetária com base nas “perdas inflacionárias” de cada período. Senão vejamos:

53. Tome-se como base o valor do Contrato n. 02/2013: R\$ 60.000,00. O valor do primeiro Termo Aditivo celebrado, R\$ 66.000,00, corresponde a um aumento de 10% em relação ao valor do Contrato n. 02/2013.

54. Porém, caso o valor do Contrato 02/2013 tivesse sido devidamente corrigido de acordo com as “perdas inflacionárias” do ano de 2013 para a celebração do Termo Aditivo, o reajuste teria sido de, aproximadamente, 5,91%, porcentagem correspondente ao IPCA daquele ano e, em termos monetários, R\$ 63.546,00, valor **R\$ 2.454,00 a menor do que contratado.**

55. Prosseguindo, caso do Contrato n. 08/2015 fosse também atualizado de acordo com as “perdas inflacionárias” do ano de 2014, ter-se-ia um reajuste de 6,41% (IPCA de 2014), muito menor do que o de 33,82% efetivamente realizado.

56. Assim, aplicando-se o IPCA de 2014 ao valor devidamente atualizado do Termo Aditivo do Contrato n. 02/2013 (R\$ 63.546,00), temos que o valor do Contrato n. 08/2015 deveria ter sido de R\$ 67.619,30; **R\$ 20.700,70 a menos do que foi realmente contratado.**

⁶ https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

57. Em relação ao Termo Aditivo do Contrato n. 08/2015, embora não tenha sofrido variação em relação ao contrato original, nota-se que seu valor ainda é muito superior ao que deveria ter sido contratado caso os valores tivessem sido devidamente corrigidos de acordo com as perdas inflacionárias.

58. Aplicando-se o IPCA de 2015 (10,67%) ao valor devidamente atualizado do Contrato n. 08/2015 (R\$ 67.619,30), temos que o valor do Termo Aditivo deveria ter sido de R\$ 74.834,28; **R\$ 13.485,28 a menos do que foi realmente contratado.**

59. Na mesma linha, caso o valor do Contrato n. 02/2017 fosse também atualizado de acordo com as “perdas inflacionárias” do ano de 2016, ter-se-ia um reajuste de 6,29% (IPCA de 2016), muito menor do que o de 35,87% efetivamente realizado.

60. Assim, aplicando-se o IPCA de 2016 ao valor devidamente atualizado do Termo Aditivo do Contrato n. 08/2015 (R\$ 74.834,28), temos que o valor do Contrato n. 02/2017 deveria ter sido de R\$ 79.541,35; **R\$ 40.458,65 a menos do que foi realmente contratado.**

61. Em relação ao Contrato n. 91/2017, embora não tenha sofrido variação em relação ao contrato anterior, nota-se que seu valor ainda é muito superior ao que deveria ter sido contratado caso os valores tivessem sido devidamente corrigidos de acordo com as perdas inflacionárias.

62. Aplicando-se o IPCA de 2017 (2,95%) ao valor devidamente atualizado do Contrato n. 02/2017 (R\$ 79.541,35), temos que o valor do contrato n. 91/2017 deveria ter sido de R\$ 81.887,82; **R\$ 38.112,18 a menos do que foi realmente contratado.**

63. Repita-se, todas as variações de valor dos contratos celebrados entre o Município de Cedro do Abaeté e a empresa ADPM deram-se sem qualquer tipo de justificativa ou demonstração detalhada e devidamente fundamentada a respeito do valor contratual.

64. Ante estes fatos, conclui-se que o Município de Cedro do Abaeté, ao celebrar aditivos e novos contratos para prestação dos mesmos serviços, ano após ano, com valores aleatórios, sem levar em consideração os índices oficiais de reajuste sem demonstrar qualquer tipo de aumento de custos da contratada, pagou a maior à empresa ADPM o valor total de **R\$ 115.211,25 (cento e quinze mil, duzentos e onze reais e vinte e cinco centavos)**, configurando, em razão do dispêndio injustificado de recursos públicos, dano ao erário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

DOS PEDIDOS

65. Ante o exposto, **requer o Ministério Público de Contas:**

a) seja recebida a presente Representação, nos termos da Resolução n. 12/2008 (RITC/MG) em face das seguintes irregularidades:

a.1) contratação direta, por inexigibilidade de licitação, sem a demonstração da inviabilidade da competição e da singularidade do serviço, em ofensa ao **art. 25, caput e inciso II, Lei Federal n. 8.666/93 e à Súmula n. 106/TCEMG;**

a.2) ausência de justificativa do preço – tanto no aditamento ao Contrato n. 02/2013 como na elevada variação de preços entre os contratos de 2014 e 2017 – em ofensa ao **art. 26, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93**, mormente levando-se em consideração que se trata da contratação da mesma empresa e de serviços idênticos, o que provocou dispêndio injustificado de recursos públicos e, conseqüentemente, dano ao erário municipal,

a.3) dano ao erário no valor total de **R\$ 115.211,25 (cento e quinze mil, duzentos e onze reais e vinte e cinco centavos)** sendo:

a.3.1) R\$ 2.454,00 (dois mil quatrocentos e cinquenta e quatro reais) em virtude da celebração do Termo Aditivo do Contrato n. 02/213;

a.3.2) R\$ 20.700,70 (vinte mil e setecentos reais e setenta centavos) em virtude da celebração do Contrato n. 08/2015;

a.3.3) R\$ 13.485,72 (treze mil, quatrocentos e oitenta e cinco mil reais e setenta e dois centavos) em virtude da celebração do Termo Aditivo do Contrato n. 08/2015

a.3.4) R\$ 40.458,65 (quarenta mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e sessenta e cinco centavos) em virtude da celebração do Contrato n. 02/2017;

a.3.5) R\$ 38.112,18 (trinta e oito mil, cento e doze reais e dezoito centavos) em virtude da celebração do Contrato n. 91/2017.

b) seja determinada a citação dos responsáveis para, querendo, apresentarem defesa em face das irregularidades descritas acima:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

b.1) Sra. Oldaíra Maria de Andrade, autoridade responsável pela ratificação dos processos de inexigibilidade n. 43/2013 e 16/2015: irregularidades a.1, a.2, a.3.1, a.3.2 e a.3.3;

b.2) Sr. Luiz Antônio de Sousa, autoridade responsável pela ratificação dos processos de inexigibilidade n. 01/2017 e 143/2017: irregularidades a.1, a.2, a.3.4 e a.3.5;

c) no mérito, sejam confirmadas as irregularidades acima elencadas, aplicada sanção aos responsáveis, com fulcro no art. 83, inciso I, c/c art. 85, inciso II, e art. 86 da Lei Complementar Estadual n. 102/08, e determinado o ressarcimento do dano causado ao erário, com fulcro no art. 94, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, sem prejuízo das demais sanções cabíveis;

d) seja determinado ao atual gestor do Município de Cedro de Abaeté que realize procedimento licitatório para contratação dos serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em Administração Pública, bem como observe o índice oficial de inflação nos reajustes e na fixação dos valores contratuais.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 12 de setembro de 2018.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas