



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,**

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:

DARLI VELOSO PEREIRA, Presidente da Câmara Municipal de Piranguçu em 2013 e 2014;

JOSÉ MÁRCIO DA SILVA CORRÊA, Presidente da Câmara Municipal de Piranguçu em 2015 e 2017;

JOÃO MARTINHO FERREIRA DE REZENDE (OAB/MG – 92.929), Assessor e parecerista Jurídico nos Processos Licitatórios 01/2013; 03/2014, 01/2014 e 04/2017;

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. 026.2018.597, instaurado mediante Portaria n. 14/2018/GAB/CM, publicada no Diário Oficial de Contas de 26/03/2018, o Ministério Público de Contas apurou que a Câmara Municipal de Piranguçu 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
01/2013	01/2013	Prestação de serviços técnicos profissionais especializados em auditorias e consultoria contábil, orçamentária e financeira.	02/01/2013 - 31/12/2013	R\$ 26.688,00
			Termo Aditivo 01/01/2014 – 31/12/2014	Termo Aditivo R\$ 28.440,00
03/2014	01/2015	Prestação de serviços técnicos profissionais especializados em auditorias e consultoria contábil, orçamentária e financeira.	05/01/2015 – 31/12/2015	R\$ 28.560,00
			Termo Aditivo 02/01/2016 – 31/12/2016	Termo Aditivo R\$ 30.948,00
01/2017	01/2017	Prestação de serviços técnicos profissionais especializados em auditorias e consultoria contábil, orçamentária e financeira.	03/01/2017 – 31/12/2017	R\$ 34.080,00
04/2017	04/2017	Prestação de serviços técnicos profissionais especializados em auditorias e consultoria contábil, orçamentária e financeira.	02/01/2018 – 31/12/2018	R\$ 35.436,00

2. Consoante os termos de ratificação dos processos acima mencionados, 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 SINGULARIDADE DO OBJETO – ART. 25 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. 035/2018/GABCM/MPC, cópia do inteiro teor dos processos licitatórios que culminaram com a contratação por inexigibilidade da empresa ADPM entre 2013 e 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**; b) 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 da Câmara Municipal de Piranguçu 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. 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 Público²:

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.

(...)

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.**

(...)

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

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)

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.**



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

20. 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).

21. Ainda, na 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”*.

22. 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.

23. 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:

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	

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 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

24. Portanto, não ficou demonstrado os requisitos da inviabilidade de competição e da singularidade do serviço a justificar as contratações por inexigibilidade decorrente dos processos administrativos em análise, nos termos do art. 25, *caput* e inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93 e Súmula n. 106 do Tribunal de Contas.

25. Os ex-Presidentes da Câmara de Piranguçu ora representados, *ao contratar / ratificar os processos de inexigibilidade*, 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.

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:



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

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.

II) DA MONTAGEM DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS – PROCESSOS “MODELO” – VIOLAÇÃO AO ART. 26 e 38 DA LEI FEDERAL N. 8.666/93

30. Em virtude das investigações iniciadas pelo Ministério Público de Contas, várias Prefeituras e Câmaras Municipais foram notificadas e encaminharam, conforme requisição, toda a documentação envolvendo a contratação direta da empresa ADPM durante os exercícios de 2013 a 2018.

31. Ao analisar as cópias de vários **processos de inexigibilidade** encaminhados ao *Parquet* de Contas, causou estranheza a notável semelhança entre vários deles, **sobretudo nos pareceres jurídicos**.

32. Como se sabe, conforme determinado pelo art. 26 da Lei Federal n. 8.666/93, é imprescindível que a contratação direta por inexigibilidade seja antecedida de um **processo administrativo** instruído com os seguintes elementos, no que couber:

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,



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

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.

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;
- 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.

33. Ainda, de acordo com o art. 38 da Lei Federal n. 8.666/93, o processo administrativo de inexigibilidade deve ser instruído com **parecer jurídico** em que fique demonstrada forma inequívoca que a situação analisada preenche os requisitos legais do art. 25. *In verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...] VI - **pareceres** técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou **inexigibilidade**;

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

34. Todavia, nota-se que, além da ocorrência de contratação direta irregular, conforme demonstrado no item I desta Representação, alguns processos licitatórios realizados por Prefeituras e Câmaras Municipais de Minas Gerais para a contratação da ADPM apresentaram grande semelhança entre si.

35. Da leitura dos pareceres jurídicos emitidos pelos Assessores Jurídicos pode-se notar que o seu texto é **idêntico** ao de outros pareceres contidos em outros processos de inexigibilidade realizados por outros órgãos públicos mineiros para a contratação da ADPM.

36. Não se trata aqui de mera semelhança de ideias ou fundamentação. Trata-se de um parecer “modelo”, ao que tudo indica, oferecido previamente pela contratada, cujo conteúdo inteiro é exatamente igual aos pareceres utilizados por outros jurisdicionados, possuindo apenas algumas lacunas a serem preenchidas para fins de adequação do processo ao sujeito contratante e ao



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

momento do processo. Nota-se que, na maioria deles, até a formatação é muito semelhante.

37. Tal fato pode ser constatado pela coletânea de pareceres que se encontra em anexo, em mídia digital (CD) e também por alguns exemplos anexados a seguir:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRANGUÇU
CEP 37.511-000 - ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER JURÍDICO - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

PARECER - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

RELATÓRIO

Exigência Legal: Lei n.º 8.666, de 21 de janeiro de 1993, artigo 13 c/c artigo 25.

Objeto: Contratação de Serviço Técnico Profissional Especializado.

Finalidade: Prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública.

Proponente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda.

Vigência: De janeiro a dezembro de 2017.

PARECER

Consultado sobre a legalidade de se contratar serviços técnicos profissionais especializados, tendo por objeto auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, conforme solicitação do senhora (Secretária da Câmara Municipal), encaminhada a esta Assessoria Jurídica, prolato o seguinte parecer:

O exame de mérito deste expediente deve reportar-se a conceituações terminológicas próprias do Direito Administrativo, aos conteúdos legais aplicáveis ao caso e, obviamente, à analogia, se o direito positivo, diretamente não agasalhar a situação e, em especial, às regras da Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

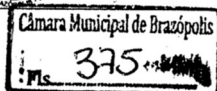
Em regra deve a Administração Pública, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF/88), realizar procedimentos licitatórios todas as vezes que for realizar obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações. Em



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



CÂMARA MUNICIPAL DE BRAZÓPOLIS
ESTADO DE MINAS GERAIS



PARECER - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

RELATÓRIO

Exigência Legal: Lei n.º 8.666, de 21 de janeiro de 1993, artigo 13 c/c artigo 25.

Objeto: Contratação de Serviço Técnico Profissional Especializado.

Finalidade: Prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil e financeira.

Proponente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda.

Vigência: De Janeiro a dezembro de 2015.

PARECER

Consultado sobre a legalidade de se contratar serviços técnicos profissionais especializados, tendo por objeto auditoria e consultoria contábil e financeira, conforme solicitação do senhor **Ângelo Célio de Azevedo** (Secretário da Câmara Municipal), encaminhada a esta Assessoria Jurídica, proloco o seguinte parecer:

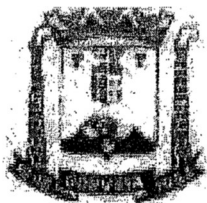
O exame de mérito deste expediente deve reportar-se a conceituações terminológicas próprias do Direito Administrativo, aos conteúdos legais aplicáveis ao caso e, obviamente, à analogia, se o direito positivo, diretamente não agasalhar a situação e, em especial, às regras da Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em regra deve a Administração Pública, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF/88), realizar procedimentos licitatórios todas as vezes que for realizar obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações. Em situações particulares poderão ser observadas as exceções de dispensa e inexigibilidade de licitação elencadas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93.

Pela norma do artigo 25, dá-se a inexigibilidade de licitação quando for inviável a competição. Vale dizer, verificadas as situações e circunstâncias de fato, adotando-se e avaliando-se aprioristicamente os benefícios possíveis e prejuízos inevitáveis que caracterizarem a inviabilidade de competição, poderá a Administração contratar diretamente por inexigibilidade.



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



CÂMARA MUNICIPAL DE GOUVEIA

Praça Padre José Machado Nº639 – A – Telefax: (38)3543-1255

CEP 39.120-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS

e-mail: camaragouveia@oi.com.br,

secretariogeral@gouveia.cam.mg.gov.br

PARECER - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

RELATÓRIO

Exigência Legal: Lei n.º 8.666, de 21 de janeiro de 1993, artigo 13 c/c artigo 25.

Objeto: Contratação de Serviço Técnico Profissional Especializado.

Finalidade: Prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública.

Proponente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda.

Vigência: De janeiro a dezembro de 2013.

PARECER

Consultado sobre a legalidade de se contratar serviços técnicos profissionais especializados, tendo por objeto auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, conforme solicitação do senhor (Secretário da Câmara Municipal), encaminhada a esta Assessoria Jurídica, proloco o seguinte parecer:

O exame de mérito deste expediente deve reportar-se a conceituações terminológicas próprias do Direito Administrativo, aos conteúdos legais aplicáveis ao caso e, obviamente, à analogia, se o direito positivo, diretamente não agasalhar a



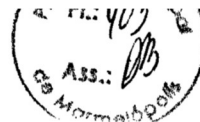
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo



MUNICÍPIO DE MARMELOPOLIS

Estado de Minas Gerais

Rua José Acelino da Silva, nº 18, Centro, CEP: 37.516-000
Telefax: (35)3625-1233 - www.marmelopolis.mg.gov.br



PARECER - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

RELATÓRIO

Exigência Legal: Lei n.º 8.666, de 21 de janeiro de 1993, artigo 13
c/c artigo 25.

Objeto: Contratação de Serviço Técnico Profissional Especializado.

Finalidade: Prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil e financeira.

Proponente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda.

Vigência: De Janeiro a dezembro de 2015.

PARECER

Consultado sobre a legalidade de se contratar serviços técnicos profissionais especializados, tendo por objeto auditoria e consultoria contábil e financeira, conforme solicitação do senhor Cleber Júlio Ribeiro - Secretário Municipal da Administração, encaminhada a esta Assessoria Jurídica, proloco o seguinte parecer:

O exame de mérito deste expediente deve reportar-se a conceituações terminológicas próprias do Direito Administrativo, aos conteúdos legais aplicáveis ao caso e, obviamente, à analogia, se o direito positivo, diretamente não agasalhar a situação e, em especial, às regras da Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em regra deve a Administração Pública, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF/88), realizar procedimentos licitatórios todas as vezes que for realizar obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações. Em situações particulares poderão ser observadas as exceções de



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



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRANGUÇU

CEP 37.511-000 - ESTADO DE MINAS GERAIS

Referência: Ofício nº 07/2014
Expediente Interno

PARECER - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

RELATÓRIO

Exigência Legal: Lei n.º 8.666, de 21 de janeiro de 1993, artigo 13 c/c artigo 25.

Objeto: Contratação de Serviço Técnico Profissional Especializado.

Finalidade: Prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil e financeira.

Proponente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda.

Vigência: 05 de Janeiro a Dezembro de 2015.

PARECER

Consultado sobre a legalidade de se contratar serviços técnicos profissionais especializados, tendo por objeto auditoria e consultoria contábil e financeira, conforme solicitação do senhora (Secretária Legislativa da Câmara Municipal, encaminhada a esta Assessoria Jurídica, proloco o seguinte parecer:

O exame de mérito deste expediente deve reportar-se a conceituações terminológicas próprias do Direito Administrativo, aos conteúdos legais aplicáveis ao caso e, obviamente, à analogia, se o direito positivo, diretamente não agasalhar a situação e, em especial, às regras da Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em regra deve a Administração Pública, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF/88), realizar procedimentos licitatórios todas as vezes que



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



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração: 2013 / 2016



PARECER – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

RELATÓRIO

Exigência Legal: Lei nº 8.666, de 21 de janeiro de 1993, artigo 13 c/c artigo 25.

Objeto: Contratação de Serviço Técnico Profissional Especializado.

Finalidade: Prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública.

Proponente: ADPM Administração Pública para Municípios Ltda.

Vigência: de janeiro a dezembro de 2013.

PARECER

Consultado sobre a legalidade de se contratar serviços técnicos profissionais especializados, tendo por objeto auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, conforme solicitação da Secretária Municipal da Administração e Recursos Humanos, encaminhada a Procuradoria Geral Adjunta, prolato o seguinte parecer:

O exame de mérito deste expediente deve reportar-se a conceituações terminológicas próprias do Direito Administrativo, aos conteúdos legais aplicáveis ao caso e, obviamente, à analogia, se o direito positivo, diretamente não agasalhar a situação e, em especial, às regras da Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

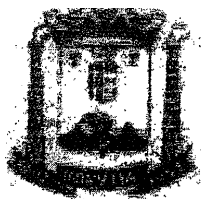
Em regra deve a Administração Pública, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF/88), realizar procedimentos licitatórios todas as vezes que for realizar obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações. Em situações particulares poderão ser



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

38. Como se percebe, o texto e a formatação dos pareceres são praticamente idênticos, havendo apenas algumas adaptações, sugerindo que se tratam de modelos previamente fornecidos aos jurisdicionados.

39. Há, inclusive, casos em que, no local onde deveria constar o nome do município, consta a palavra "Modelo", seguido pela data da assinatura do parecer.



CÂMARA MUNICIPAL DE GOUVEIA

Praça Padre José Machado Nº639 – A – Telefax: (38)3543-1255

CEP 39.120-000 – ESTADO DE MINAS GERAIS

e-mail: camaragouveia@oi.com.br,

secretariogeral@gouveia.cam.mg.gov.br

dispensa o Administrador de todas as formalidades e do zelo legalista, que deve manter quanto a todos os seus atos".

Assim, entendo que:

Pretendendo a Administração contratar os serviços técnicos profissionais especializados da empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., *currículum vitae*, anexo, que possui os requisitos de notória especialização técnica e científica em administração pública determinados na Lei 8.666/93, entendo ser inviável a abertura do procedimento licitatório em qualquer uma das modalidades elencadas no art. 22 da Lei 8.666/93

Sou, portanto, de parecer favorável pela abertura do Processo Licitatório na modalidade exceptiva da inexigibilidade de licitação, por enquadrar-se a presente demanda nas regras do artigo 25, II, c/c art. 13, I, II, III, V e VII, da Lei 8.666/93, que caracterizam a empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda. como de notória especialização no campo de sua especialidade, decorrente de seu desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, aparelhamento e equipe técnica, cujos trabalhos são indiscutivelmente os mais adequados à plena satisfação das necessidades da Administração, cujo preço está dentro da faixa dos praticados pelo mercado.

Este é o parecer

S.M.J.

Modelo, 14 de janeiro de 2013.



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

40. No total, 15 jurisdicionados, inclusive a Câmara Municipal de Piranguçu, fizeram uso deste parecer jurídico “modelo” para simular maior legitimidade ao processo licitatório e justificar a contratação com base na Lei 8.666/93.

41. Nesse sentido, observa-se que os Assessores Jurídicos do órgão contratante não ofereceram a consulta jurídica requisitada pelos ordenadores de despesas, mas apenas assinaram, como se por eles elaborados, parecer jurídico fornecido previamente e, obviamente, favorável a contratação direta da empresa ADPM por inexigibilidade de licitação.

42. Na prática, pode-se afirmar que a assessoria jurídica não forneceu o suporte jurídico esperado ao órgão licitante, isto é, não ofertou o contraponto necessário à tomada de decisão do gestor e não o alertou sobre o posicionamento do órgão de controle externo sobre a contratação por inexigibilidade de serviços contábeis e financeiros – como, por exemplo, o precedente do Grupo SIM –, pois se valeu de parecer jurídico pronto fornecido pela contratada com a tese favorável à sua contratação.

43. Sobre a responsabilidade do assessor jurídico que emite parecer nos processos licitatórios, ensina Marçal Justen Filho⁵:

Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos.

Há dever de ofício de manifestar-se pela nulidade, quando os atos contenham efeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo.

A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões.

44. Portanto, as circunstâncias demonstradas, observadas em inúmeros processos licitatórios realizados pelos jurisdicionados mineiros, são indicativos claros de que o “procedimento de inexigibilidade” foi previamente montado para fundamentar a legitimidade e regularidade da contratação, em violação ao art. 26 e 38 da Lei Federal n. 8.666/93.

45. Nesse sentido, os ora representados – ex-Presidentes e Assessor Jurídico da Câmara de Piranguçu – 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

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005. P. 379.



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

Lei Complementar Estadual n. 102/08.

DOS PEDIDOS

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

a) seja recebida a presente Representação, nos termos da Resolução n. 12/2008 (RITC/MG) e determinada a citação dos responsáveis para, querendo, apresentarem defesa em face das seguintes irregularidades:

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

a.2) utilização de processos licitatórios montados e de pareceres jurídicos previamente fornecidos, em ofensa ao art. 26 e 38 da Lei n. 8.666/93;

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

b.1) Sr. Darli Veloso Pereira, autoridade responsável pela ratificação dos processos de inexigibilidade n. 01/2013 e 03/2014: irregularidades a.1 e a.2;

b.2) Sr. José Márcio da Silva Corrêa, autoridade responsável pela ratificação dos processos de inexigibilidade n. 01/2017 e 04/2017: irregularidades a.1 e a.2;

b.3) Sr. João Martinho Ferreira de Rezende (OAB/MG – 92.929), parecerista jurídico nos Processos Licitatórios 01/2013, 03/2014, 01/2017 e 04/2017: irregularidade a.2;

c) no mérito, sejam confirmadas as irregularidades acima elencadas e aplicada sanção aos responsáveis, com fulcro no art. 83, inciso I, c/c art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2018.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas