



PROCESSO Nº: 1.058.561
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSABÉM
REPRESENTANTE: CRISTINA ANDRADE MELO (PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS)
REPRESENTADOS: JOSÉ LOURENÇO (PREFEITO MUNICIPAL À ÉPOCA) E EDER FERREIRA RAMOS (PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO À ÉPOCA)
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO
ANO REF.: 2018

EXAME INICIAL

I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre Representação oferecida por Cristina Andrade Melo, Procuradora do Ministério Público de Contas (MPC), diante de supostas irregularidades na contratação direta da sociedade empresária ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. – pela Prefeitura Municipal de Passabém, por meio dos Processos de Inexigibilidade de Licitação nº 006/2013, nº 012/2014 e nº 005/2015, objetivando a prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em Administração Pública, apuradas a partir da instauração do Procedimento de Investigação Preparatório nº 025.2018.558, anexado às fls. 12/643.

Em síntese, o Ministério Público de Contas aponta as seguintes irregularidades:

- a) ausência de comprovação dos requisitos da inviabilidade de competição e da singularidade dos serviços a justificar a contratação direta da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. –, por inexigibilidade



de licitação, em ofensa ao art. 25, *caput* e inciso II da Lei nº 8.666/93 e à Súmula nº 106 desta Corte;

b) utilização de processos licitatórios montados e de pareceres jurídicos previamente fornecidos, em ofensa aos artigos 26 e 38 da Lei nº 8.666/93.

E, ao final, o Órgão Ministerial requer a citação do Sr. José Lourenço, Prefeito Municipal e autoridade responsável pela ratificação dos processos de inexigibilidade e do Sr. Eder Ferreira Ramos, Procurador Geral do Município e parecerista nos processos de inexigibilidade.

Nesses termos, os autos vieram a este Órgão Técnico para exame técnico e, caso necessário, a realização de diligência instrutória (fl. 648).

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da ausência de singularidade do objeto contratado

Em síntese, o Ministério Público de Contas, ao analisar os Processos de Inexigibilidade de Licitação nº 06/2013, nº 06/2014 e nº 05/2015, os quais resultaram na contratação da empresa ADPM Ltda., por meio, respectivamente, dos Contratos nº 26/2013, nº 45/2014 e nº 12/2015, apurou a inexistência de demonstração da natureza singular do objeto contratado, requisito exigido pelo art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Diferentemente, concluiu que os serviços contratados “são, em sua grande maioria, ínsitos à atividade administrativa que toda gestão municipal enfrenta no seu dia a dia” (fl. 03), não se tratando, portanto, de “uma consultoria ou auditoria em ponto específico da gestão municipal, cujo objeto poderia ser qualificado como singular, mas sim de objeto abrangente, que acompanha toda a cadeia de atos da gestão municipal” (fl. 03v).

O Ministério Público de Contas se fundamentou no enunciado da Súmula nº 106 desta Corte, segundo o qual devem ser comprovadas, concomitantemente, a



notória especialização da contratada e a singularidade do objeto nas contratações de serviços técnicos especializados do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 e, no mesmo sentido, no entendimento firmado por esta Corte ao apreciar o Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 684.973.

Pelo exposto, o Órgão Ministerial concluiu pela irregularidade da contratação por inexigibilidade de licitação, em função da ausência de singularidade dos serviços contratados, considerados como corriqueiros e afetos à atividade de gestão pública.

Ressalte-se que a exigência de comprovação da singularidade dos serviços contratados para a contratação por inexigibilidade de licitação é amparada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

Inexigibilidade – Inviabilidade de competição – Serviços técnicos – Súmula – TCU

"A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado". (TCU, Súmula nº 252, de 13.04.2010.)

Inexigibilidade – Serviço técnico profissional especializado – Natureza singular dos serviços – Notória especialização – Competências que tornem a competição inviável – Obrigatoriedade – TCU

O TCU analisou, em razão de denúncia, a contratação direta por inexigibilidade de licitação de escritórios de advocacia para defesa do (omissis) em causas trabalhistas. De acordo com o Tribunal, não restaram comprovados os requisitos da natureza singular do serviço técnico e da notória especialização dos contratados. Também foi refutada a justificativa dos responsáveis de que os contratados detinham notória e larga experiência em suas áreas de atuações, o que poderia ser comprovado a partir de seus currículos profissionais. Segundo o Relator, desde a Súmula nº 39, de 1973, "a jurisprudência deste Tribunal tem se consolidado quanto à necessidade de se demonstrar, nas contratações diretas de serviço técnico profissional especializado, que tal serviço tenha características singulares (incomum, anômalo, não usual), aliada à condição de notória especialização do prestador (que reúna competências que o diferenciem de outros profissionais, a ponto de tornar inviável a competição)". Assim, quanto a esse ponto, o Relator apresentou proposta pela procedência da denúncia, sem prejuízo da adoção de outras medidas necessárias ao bom andamento de futuras licitações realizadas pelo (omissis). Precedentes citados na decisão: Acórdãos nºs 817/2010, da 1ª Câmara, 250/2002, da 2ª Câmara, 596/2007, 1.299/2008 e 1.602/2010, todos do Plenário. (TCU, Acórdão nº

1.038/2011, Plenário, Rel. Min. Subst. André Luís Carvalho, DOU de 28.04.2011.)

Inexigibilidade – Serviços técnicos profissionais especializados – Natureza singular – Contratação – Requisitos – Indicação de precedentes – TCU

O TCU analisou a regularidade de contratação de serviços de auditoria externa por inexigibilidade de licitação. O Relator apontou, em seu voto, os requisitos necessários, na época, para a contratação por inexigibilidade de licitação: “ser o objeto serviço técnico, conforme estatuído no art. 13, possuir natureza singular e, ao mesmo tempo, deter o profissional ou empresa a ser contratado notória especialização no ramo do serviço”. Precedentes citados na decisão: **Decisões Plenárias de nºs 494/94 (TC-019.893/93-0, Ata nº 36/94); 613/96 (TC-004.948/95-5, Ata nº 38/96); e 906/97 (TC-016.921/96-8, Ata nº 53/97). (TCU, Decisão nº 427/1999, Plenário, Rel. Min. Marcos Vilaça, DOU de 19.07.1999, veiculada na Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 73, p. 254, mar. 2000, seção Tribunais de Contas.) (Grifo nosso)**

E, no mesmo sentido, relativamente à contratação de serviços de consultoria contábil e financeira, esta Corte se pronunciou:

Inexigibilidade – Serviços contábeis – Atividades rotineiras – Não configuração – TCE/MG

“Processo Administrativo. Prestação de Serviços Rotineiros de Consultoria Técnico-Contábil. A aludida contratação deu-se para assistência rotineira, de natureza contábil, à Administração Municipal. Observe-se que a contratação de pessoal para o exercício de função, cargo ou emprego de caráter permanente, pressupõe a observância do princípio constitucional do concurso público – art. 37, II, da CF. Fato que merece ser destacado é a impropriedade da contratação com base nos arts. 25, II e 13, III, da referida lei das licitações. É que não se pode banalizar o instituto da inexigibilidade, pois este diz respeito a situações nas quais seja impossível a competição e o confronto de propostas, o que, data venia, não ocorre no caso vertente. O referido dispositivo legal impõe que o objeto da contratação seja de natureza singular, vale dizer, incomum, peculiar, não corriqueiro. A habitualidade da contratação, que vem se operando desde 1980, está a nos informar tratar-se de serviço não singular, uma vez que comum, freqüente”. (TCE/MG, Processo Administrativo nº 616173, Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo, j. em 10.08.2000.)

Inexigibilidade – Serviços técnicos – Consultorias contábil e financeira – Notória especialização – Não comprovação – TCE/MG

“Licitação. Contratação direta irregular de serviços técnicos especializados de consultoria contábil-financeira e administrativa. (...) a documentação acostada é satisfatória no tocante à notória especialização do contratado para o serviço em questão. (...) verifico ser o mesmo contador, com especialização na prática da contabilidade pública, trabalhando para diversos entes públicos (...). Contudo, embora o serviço seja técnico e esteja comprovada a notória especialização do contratado, falta à contratação uma das condições justificadoras da contratação direta: a natureza singular dos serviços. Os serviços de consultoria e auditoria não estão especificados, não estão individualizados, não se permitindo avaliar se, efetivamente, inserem-



se naquele rol de serviços especiais, singulares, inéditos, incomuns, cabendo ao Administrador demonstrar, ainda, se tais serviços podem ser desempenhados por profissional integrante de seus quadros. Neste caso, não foi possível identificá-los, visto que o objeto contratual está colocado em termos bastante amplos e de forma genérica, não se identificando as especificidades do trabalho, que recomende ou determine a contratação direta sem licitação”. (TCE/MG, Licitação nº 617297, Rel. Conselheiro José Ferraz, j. em 14.08.2003.) (Grifo nosso)

Assim sendo, após o exame dos autos, este Órgão Técnico corrobora integralmente a conclusão do representante pela ilegalidade da contratação direta da empresa ADPM Ltda., por inexigibilidade de licitação, dada a ausência da comprovação do requisito da singularidade dos serviços de consultoria contratados, imposto pelo art. 25, II, da Lei nº 8.666/93.

II.2 Da montagem dos Processos Licitatórios

A partir da realização de procedimentos de investigação, o Ministério Público de Contas também constatou que “alguns processos licitatórios realizados por Prefeituras e Câmaras Municipais de Minas Gerais para a contratação da ADPM apresentaram grande semelhança entre si”, especialmente em relação aos pareceres jurídicos (fl. 05v), conforme os exemplos anexados às fls. 06/09, em que se percebe claramente que “o texto e a formatação dos pareceres são praticamente idênticos, havendo apenas algumas adaptações, sugerindo que se tratam de modelos previamente fornecidos aos jurisdicionados”.

Assim, o Órgão Ministerial concluiu que a assessoria jurídica do município não ofereceu o suporte jurídico necessário ao órgão licitante, valendo-se de parecer jurídico pronto fornecido pela contratada com a tese favorável à sua contratação, em violação aos dispositivos dos artigos 26 e 38 da Lei nº 8.666/93, os quais impõem que o processo de inexigibilidade de licitação deve ser fundamentado com parecer jurídico demonstrando a existência dos requisitos ensejadores da contratação direta por inexigibilidade de licitação.

De fato, consultando os pareceres jurídicos emitidos por Assessorias Jurídicas de algumas Prefeituras Municipais, anexados às fls. 06/09, constata-se a



semelhança do texto adotado (modelo) nos pareceres de inexigibilidade de licitação subscritos pelo Procurador Geral do Município nos casos ora analisados (fls. 237/249v e 605/617), com pareceres emitidos por outros órgãos públicos municipais (fls. 06v/09), evidenciando a existência de indícios de montagem dos processos para fundamentar a contratação direta da empresa ADPM Ltda., em violação aos dispositivos dos artigos 26 e 38, VI da Lei nº 8.666/93.

Após o exame dos autos, este Órgão Técnico corrobora integralmente a conclusão do representante pela existência de “indicativos claros de que o procedimento de inexigibilidade foi previamente montado para fundamentar a legitimidade e regularidade da contratação, em violação aos arts. 26 e 38 da Lei Federal nº 8.666/93”.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, entendemos que o Sr. José Lourenço, Prefeito Municipal à época e autoridade responsável pela ratificação dos Processos de Inexigibilidade de Licitação nº 006/2013, 012/2014 (fl. 252) e 005/2015 (fl. 619v) e o Sr. Eder Ferreira Ramos, Procurador Geral do Município à época, agente público responsável pela emissão dos pareceres jurídicos nos referidos processos (fls. 237/249v e 605/617), devem ser **citados** para apresentarem defesa sobre as irregularidades apontadas pelo representante, passíveis de aplicação de multa, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte, em respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

À consideração superior.

3ª CFM, 20 de fevereiro de 2019.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



PROCESSO Nº: 1.058.561

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSABÉM

REPRESENTANTE: CRISTINA ANDRADE MELO (PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS)

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

ANO REF.: 2018

Em 20/02/2019, encaminho os autos ao Conselheiro Relator, em cumprimento ao despacho de fl. 648.

**Antônio da Costa Lima Filho
Coordenador da 3ª CFM
TC – 779-7**