



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo nº: 1058864
Procedência: Câmara Municipal de Silvanópolis
Natureza: Representação
Representante: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – MPC (Procurador Daniel de Carvalho Guimarães)
Ano Ref.: 2019

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta pelo MPC, fls. 01 a 10, protocolizada em 15/02/2019, em face de Mariângela da Silva Paiva de Souza, ex-Presidente da Câmara Municipal (gestão 2014); Lúcio Tadeu Andrade Peixoto, ex-Presidente da Câmara Municipal (gestão 2015); Francisco de Assis Mendes, ex-Presidente da Câmara Municipal (gestão 2017) e Digiane Domingues da Silva, Presidente da Câmara Municipal (gestão 2018), pelos fatos a seguir transcritos:

- 1 - Instaurado em 29 de maio de 2018 neste Ministério Público de Contas de Minas Gerais, o Procedimento Preparatório n. 062.2018.793 tinha por objeto a análise da regularidade dos processos de inexigibilidade de licitação realizados pela Câmara Municipal de Silvanópolis para a contratação direta da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda.
- 2 - Referido Procedimento Preparatório n. 051.2018.286, assim como diversas notícias de irregularidades e outros procedimentos preparatórios, foram autuados e/ou instaurados em decorrência de uma investigação proferida no âmbito deste Ministério Público de Contas, no município de Santos Dumont (Procedimento Preparatório n. 022.2017.707).
- 3 - Naquela oportunidade, identificou-se que a empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. restou contratada por mais 110 órgãos municipais de Minas Gerais, por meio do mesmo processo de inexigibilidade de licitação, no período de 2013 a 2018.
- 4 - Na Câmara Municipal de Silvanópolis, a empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. já vinham sendo contratada desde o exercício de 2009, quando se realizou a Inexigibilidade n. 002/2009, que culminou na celebração do Contrato s/n de 2009, prorrogado por cinco vezes, até o final do exercício de 2014.
- 5 - Posteriormente, foram realizadas Inexigibilidades de Licitação em 2015 e 2017 para continuidade da prestação dos serviços pela empresa, até o final do exercício anterior, 2018.
- 6 - Após minuciosa investigação, além de outros vícios, o MPC constatou que as contratações são irregulares, sobretudo pela inobservância ao caput e inciso II do artigo 25 da Lei Federal n. 8.666/1993 e à Súmula n. 106 do Tribunal de Contas de Minas Gerais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em 04/06/2019 foi solicitada a documentação para a instrução processual, fl. 01, tendo sido encaminhada em 23/07/2019, fls. 21 e 22 e juntada aos Anexos 01 a 04 dos presentes autos.

Em 27/02/2019, mediante despacho de fl. 32, foram os autos enviados a esta Coordenadoria para o exame da representação, com a respectiva indicação dos fatos, autoria, circunstâncias, os elementos de convicção e o nexo de causalidade da conduta dos prováveis responsáveis.

II – ANÁLISE TÉCNICA

O MPC constatou as seguintes irregularidades nas contratações diretas da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., prestadora de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública pela Câmara Municipal de Silvianópolis:

1) Contratação irregular por inexigibilidade de licitação – Ausência da singularidade do objeto – Inobservância ao artigo 25, caput e inciso II, da Lei Federal n. 8.666/1993

- Os procedimentos de Inexigibilidade de Licitação realizados em 2015 e 2017 (cópia da documentação anexa) tinham por objeto a prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública.
- O Contrato s/n de 2015, decorrente da Inexigibilidade realizada no mesmo exercício, com vigência ao longo de 2015, restou prorrogado até o final do exercício de 2016, por meio do Primeiro Termo Aditivo celebrado em 28/12/2015.
- Tão logo encerrado, nova contratação da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. foi realizada por meio de Inexigibilidade realizada em 2017, que culminou no Contrato s/n de 2017, assinado no dia 05/01/2017. Sua vigência também foi prorrogada até o final do exercício de 2018, conforme Primeiro Termo Aditivo assinado em 11/12/2017.
- Destaco que a empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. já vinham sendo contratada desde o exercício de 2009, quando se realizou a Inexigibilidade n. 002/2009,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

que culminou na celebração do Contrato s/n de 2009, prorrogado por cinco vezes, até o final do exercício de 2014.

- Ou seja, a contratação da empresa se prolongou por 9 anos na Câmara Municipal de Silvianópolis, resultado da realização de apenas três processos de inexigibilidade de licitação, em 2009, 2015 e 2017.
- Pois bem. A Constituição Federal de 1988 é expressa ao exigir a realização do processo de licitação pública, com igualdade de condições e competição, para a contratação de obras, serviços, compras ou alienações, ressalvados os casos específicos da lei (art. 37, XXII).
- A regra é a licitação. Porém, existem as exceções e a inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25 da Lei Federal n. 8.666/1993, é uma delas. Segundo o texto da norma, a licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição, especialmente:
 - No caso da Câmara Municipal de Silvianópolis, o gestor à época ratificou os processos de inexigibilidade com fundamento no art. 25 c/c o art. 13 da Lei Federal n. 8.666/1993. Ou seja, no inciso II do artigo 25.
 - O município então deveria observar cumulativamente os requisitos expressos na legislação específica para a contratação direta da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., por meio de inexigibilidade, que são eles: (i) inviabilidade de competição, (ii) singularidade do objeto e (iii) notória especialização do contratado (Art. 25, caput e inciso II, da Lei Federal n. 8.666/1993).
 - Entretanto, não foi o constatado.
 - De fato, é possível verificar que a empresa contratada possui notória especialização na prestação de serviços de assessoria contábil, diante da vasta experiência em outros municípios e da qualificação de seus funcionários, demonstradas no currículo por ela juntado aos autos de inexigibilidade.
 - Restam ausentes, porém, a verificação da singularidade do objeto e da inviabilidade de competição, requisitos intrínsecos ao processo de inexigibilidade de licitação.
 - Primeiro porque serviço singular é aquele que não se permite confundir com qualquer outro, devido à sua complexidade e excepcionalidade. Evidentemente, a prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública (cláusula primeira dos contratos celebrados), objeto dos processos ora analisados, não se traduz em um serviço singular.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- Pelo contrário, são práticas corriqueiras e pertencentes à rotina diária de qualquer administração pública, as quais devem ser realizadas pelo corpo técnico efetivo do ente federativo.
- Trata-se de objeto indeterminado e aberto, que estabelece amplo conjunto de atividades, colocando-nos diante de um típico contrato denominado “guarda-chuva”, por não estabelecer com precisão os serviços que serão prestados pela empresa contratada.
- Impossível, então, o objeto da contratação ser denominado como “serviço de natureza singular”. Segundo, e por decorrência lógica, porque não restou configurada nos processos de inexigibilidade do município de Silvianópolis a inviabilidade de competição. A prestação de serviços comuns de auditoria e consultoria contábil pode ser realizada por qualquer outra empresa que tenha capacidade para tanto.
- Sendo assim, a partir da análise dos objetos contratados nos processos de Inexigibilidade realizados em 2015 e 2017, pela Câmara Municipal de Silvianópolis, não restou configurada a hipótese de inexigibilidade de licitação, por inobservância dos pressupostos da singularidade dos serviços e da inviabilidade de competição, em descumprimento ao art. 25, caput e inciso II da Lei n. 8.666/1993.

Inicialmente cumpre esclarecer que serão analisadas nos presentes autos duas inexigibilidades: a Inexigibilidade realizada em 2014, cujo contrato se iniciou em 2015 e a realizada em 2017, cujo contrato entrou em vigor neste mesmo ano.

A licitação é um cotejo de propostas feitas por particulares ao poder público, visando a execução de uma obra, ou uma prestação de serviço, ou fornecimento ou mesmo uma alienação pela Administração, em que esta deverá escolher a oferta mais vantajosa mediante um procedimento administrativo regrado, o qual deve proporcionar tratamento igualitário aos proponentes.

Para que os objetivos das contratações públicas fossem alcançados, a CR/88 no inciso XXI do artigo 37 fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda a Administração Pública, conforme se pode inferir do próprio texto constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - 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, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Vê-se que a licitação é regra no nosso ordenamento jurídico sendo a contratação direta uma exceção (excepcionadas nos arts. 24 e 25 da Lei n. 866/93).

Cumpra destacar os ensinamentos de Marçal Justen Filho¹ acerca da contratação direta:

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. “ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como a verificação da necessidade e conveniência da contratação, a disponibilidade de recursos, etc). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

Assim, é forçoso concluir que a Administração tem o dever de buscar a melhor contratação possível, em face das circunstâncias de dispensa ou inexigibilidade, adotando as providências que o caso exigir, sob pena de incorrer em negligência ao dever de licitar.

Dispõe o inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/93, *verbis*:

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;

Quanto à natureza singular Marçal Justen Filho² ministra:

A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com categoria homogênea. (...) Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante para a Administração Pública, sendo impossível a sua substituição por “equivalentes”

Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender a necessidade estatal ou as necessidades coletivas.

No julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 684.973, pelo colegiado do Pleno, estes Tribunal de Contas de Minas Gerais, para uniformizar decisões

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Dialética, 14ª edição, p. 387.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Dialética, 14ª edição, p. 359.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

divergentes acerca da contratação do Grupo SIM – Instituto de Gestão Fiscal³ por inexigibilidade de licitação, resultou na publicação do Enunciado de Súmula n. 106 do Tribunal de Contas, em 22/10/2008, que ainda permanece vigente:

Nas contratações de serviços técnicos celebrados pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o artigo 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.

Vê-se que não há dúvidas quanto à necessidade de caracterização cumulativa da singularidade do objeto a ser contratado e da notória especialização do executor para que se tenha a inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, II c/c art. 13 da Lei n. 8.666/1993 e da Súmula n. 106 do TCEMG.

Marçal Justen Filho⁴ ministra que: *“será viciada a contratação quando a administração concluir existir um único fornecedor porque não realizou a pesquisas necessárias acerca da situação. Existem diversos fornecedores em condição de satisfazer a necessidade estatal. No entanto, o agente público negligencia o exame de mercado e não obtém as informações acerca da pluralidade de potenciais fornecedores.”*

Cumpra relevar, oportunamente, que o inciso VI do art. 38 da Lei n. 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com “pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade”.

À assessoria jurídica compete, portanto, analisar a legalidade e assistir a autoridade assessorada no controle da legitimidade dos atos a serem praticados ou já efetivados, orientando a atuação do administrador. Dessa avaliação deve resultar um parecer técnico ou jurídico que possibilite à autoridade o conhecimento das variáveis necessárias para a tomada de decisão segura.

O TCU tem, ainda, se manifestado no sentido de que *se o Administrador atua seguindo tese razoável firmada pelo órgão jurídico, não pode ser penalizado* (Decisão 074/97 - TCU Plenário. Relator: Min. Carlos Átila. Publicada no DOU em 11-3-97, p. 4782).

³ Outra empresa cujas contratações com os municípios mineiros, para a prestação de serviços de informática, também foram analisadas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais e julgadas irregulares, em razão da ausência do fator singularidade do objeto para a caracterização da inexigibilidade de licitação.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Dialética, 14ª edição, p. 359.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Cotejando os autos, verifica-se as justificativas da contratação mediante parecer emitido nos Processos de Contratação de Prestação de Serviços Especializado em Auditoria e Consultoria Contábil e Financeira, por contadora na Inexigibilidade de Licitação de 2015, fls. 116 a 191 do Anexo I, às fls. 169 a 172 e por advogado na Inexigibilidade de Licitação de 2017, fls. 14 a 85 do Anexo II, às fls. 66 a 70.

Contudo, em análise aos pareceres não se verifica a contemplação da singularidade do objeto, variável essencial para a inexigibilidade de licitação com fulcro no inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/93.

Assim sendo, entende-se que os Presidentes da Câmara, na qualidade de autoridades impulsoras do certame, Sra. Mariângela da Silva Paiva de Souza - Inexigibilidade de Licitação de 2014 e Sr. Francisco de Assis Mendes, - Inexigibilidade de Licitação de 2017, podem ser responsabilizados por negligência ao dever de licitar, em face do enquadrando da contratação direta com fulcro no inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/93, sem restar demonstrado nos autos do procedimento a singularidade do objeto.

2) Irregularidades identificadas nos processos de Inexigibilidade de Licitação

Além do que já foi apontado nesta Representação, o MPC identificou as seguintes irregularidades procedimentais nas inexigibilidades analisadas, em inobservância ao que determina a Lei n. 8.666/1993. Por questões didáticas a análise dos itens “a” e “b” será feita conjuntamente.

a) Ausência de projeto básico ou termo de referência – Descumprimento ao artigo 7º, §2º, I da Lei n. 8.666/1993

➤ A Lei n. 8.666/1993, para qualquer licitação que pretenda contratar a prestação de serviços, exige a existência de projeto básico ou termo de referência aprovado pela autoridade competente que descreva e faça o detalhamento dos elementos necessários e suficientes que caracterizem o objeto da licitação. Determina, ainda, a aplicação das exigências aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, no que couber (art. 7º, § 2º, I c/c § 9º).

➤ Respalhando a legislação, a cartilha “Como elaborar termo de referência ou projeto básico”, do Tribunal de Contas de Minas Gerais, também prevê a obrigatoriedade do termo de referência ou projeto básico para toda e qualquer licitação estabelecida na Lei n. 8.666/1993.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- Entretanto, não verifiquei nos processos de Inexigibilidade realizados em 2015 e 2017 pela Câmara Municipal de Silvianópolis a existência do documento.
- O fato demonstra ausência de planejamento do gestor municipal, podendo-se trazer graves danos e riscos à qualidade da contratação e ao dispêndio dos recursos públicos do município.
- Pelo exposto, houve descumprimento às disposições do §2º, I do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993 na realização dos processos de Inexigibilidade de 2015 e 2017 da Câmara Municipal de Silvianópolis.

b) Ausência de orçamento detalhado em planilhas – Descumprimento ao artigo 7º, §2º, II da Lei n. 8.666/1993 38.

- Tanto na Inexigibilidade de 2015 quanto naquela de 2017 não foram identificadas as planilhas orçamentárias de custos unitários dos serviços a serem prestados pela empresa contratada, conforme determina o inciso II do §2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993:
- A exigência deve ser observada em todos os procedimentos licitatórios a serem realizados na administração pública, inclusive nas dispensas e inexigibilidades. Isso porque o orçamento estimado em planilhas permite ao gestor a verificação do preço proposto pela empresa contratada em relação àqueles praticados no mercado, a fim de que o município não contrate serviços superfaturados.
- Ora, é questão de interesse público. A preservação do patrimônio público é dever de todos aqueles que o administrem ou o utilizem de alguma forma.
- Pelo exposto, a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expresse custos unitários do objeto a ser contratado nos processos de Inexigibilidade de 2015 e de 2017 da Câmara Municipal de Silvianópolis é irregular, em descumprimento ao artigo 7º, §2º, II da Lei Federal n. 8.666/1993.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Conforme asseverou o MPC o Projeto básico é obrigatório, no que couber, para contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, orientação esta constante também do Manual do TCU – 4ª ed. 2010.

A leitura desatenta do texto legal pode nos levar ao entendimento de que a obrigatoriedade do projeto básico é somente para os casos de contratações de obras e serviços de engenharia. Alerta-se, entretanto, que é obrigatório o projeto básico também para qualquer outro tipo de serviço que venha a ser contratado, inclusive, nos casos em que a contratação for direta, como no presente caso.

Quanto à pesquisa de preço e o valor estimado em planilhas são elementos obrigatórios em qualquer licitação. Em posse da pesquisa de preço, a Administração efetua uma média dos preços encontrados e chega ao valor estimado ou orçamento estimado da contratação.

A estimativa de preços é realizada na busca de balizamento para os itens a serem licitados, com o objetivo de obter a contratação mais vantajosa para a Administração.

A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1a Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1a Câmara, 1.378/2008-1a Câmara, 2.809/2008-2a Câmara, 5.262/2008-1a Câmara, 4.013/2008-1a Câmara, 1.344/2009-2a Câmara, 837/2008-Plenário e 3.667/2009-2a Câmara, é no sentido de que **a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade**, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. É necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações.

Entretanto, não constam dos autos documentos que comprovem a realização de pesquisa de preços previamente à fase externa da licitação, ou mesmo que comprove o preço praticado pela empresa contratada.

As planilhas de composição de custos e formação de preços têm enorme importância, **principalmente no planejamento da licitação**. É por intermédio da planilha que a Administração sabe quanto vai pagar ou qual a média no mercado para os itens que pretende contratar, **por contratação direta quando cabível a exigência da planilha**, ou por licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

O art. 7º, §2º da Lei n. 8.666/93, o orçamento detalhado em planilhas é obrigatório para obras e serviços, qualquer tipo de serviços, não somente de engenharia:

Art. 7º (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - Existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

A referida obrigatoriedade independe da modalidade licitatória.

Neste sentido, deduz-se do texto de Túlio César Pereira Machado Martins⁵:

[...]Sabe-se que a definição do preço estimado da contratação é imprescindível para aferir a modalidade licitatória adequada e, inclusive, a possibilidade de eventual contratação direta; avaliar a disponibilidade orçamentária; e fixar critérios objetivos para o julgamento e aceitabilidade das ofertas, razão pela qual a Administração não está autorizada a dispensá-lo.

Portanto o orçamento prévio é de fundamental importância para a contratação pública, **independentemente de qual modalidade licitatória seja escolhida.**

Certifica-se a existência de jurisprudência do TCU⁶ no sentido *de que as contratações de obras e serviços de engenharia somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição analítica de todos os seus custos unitários, visando conferir transparência e proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual, conforme propugnado nos Acórdãos 946/2007-TCU-Plenário, 374/2009-TCU-2ª Câmara e 1.854/2009-TCU-Plenário.* (Grifos nossos)

Contudo para o caso de inexigibilidade de licitação conforme se depreende do disposto no inciso IV do art. 43 da Lei n. 8.666/1993, é obrigatória, **a consulta dos preços correntes no mercado, daqueles fixados por órgão oficial competente ou, ainda, daqueles constantes do sistema de registro de preços** e nos termos do inciso III do parágrafo único, do art. 26 do referido Diploma, deve constar dos autos do processo a justificativa do preço da contratação.

Cotejando os Processos de Contratação de Prestação de Serviços Especializado em Auditoria e Consultoria Contábil e Financeira - Inexigibilidade de Licitação de 2015, fls. 116 a 191 do Anexo I, às fls. 117 a 119 e, Inexigibilidade de Licitação de 2017, fls. 14 a 85 do Anexo II, às fls. 95 e 96, verifica-se que, a cotação se baseou unicamente nos preços pagos por outras Câmaras à empresa ADPM pelos serviços contratados.

⁵ Disponível em <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2928.pdf>

⁶ GRUPO II – CLASSE V – Plenário TC 000.910/2011-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Há que se destacar ainda que se o preço pago à empresa [...] *tenha sido o praticado especificamente por tal empresa no mercado, isso não autorizava {o Basa} a deixar de efetuar pesquisa junto a outros interessados ou mesmo demonstrar, nos autos, o preço praticado por tal empresa, a fim de justificar e comprovar a coerência do preço da contratação ora em exame.*⁷

Assim sendo, entende-se que os Presidentes da Câmara, na qualidade de autoridades impulsoras do certame, Sra. Mariângela da Silva Paiva de Souza - Inexigibilidade de Licitação de 2014 e Sr. Francisco de Assis Mendes, - Inexigibilidade de Licitação de 2017, podem ser responsabilizados pela ausência de projeto básico ou termo de referência e ausência da realização de pesquisa de preços da contratação (conforme discorrido alhures).

c) Ausência de publicação do termo de ratificação e do extrato de contrato – Descumprimento ao caput do artigo 26 e ao parágrafo único do artigo 61, ambos da Lei n. 8.666/1993, e à Súmula n. 46 do TCEMG

- De acordo com o caput do artigo 26 da Lei n. 8.666/1993, o processo de inexigibilidade deverá ser comunicado à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição de eficácia dos atos.
- Tanto na Inexigibilidade de 2015 quanto na Inexigibilidade de 2017, embora os termos de ratificação tenham sido assinados pelos respectivos Presidentes da Câmara Municipal, em 29/12/2014 e 05/01/2017, não foram realizadas as publicações necessárias à eficácia dos atos.
- A lei é taxativa ao determinar a publicação da ratificação e/ou extrato da inexigibilidade no prazo de até 5 (cinco) dias da ratificação pela autoridade superior, em jornal oficial. Entretanto, não foi o que aconteceu. Os contratos decorrentes dos processos de inexigibilidade, de 2015 e de 2017, bem como os respectivos termos aditivos celebrados, também não foram publicados em nenhum instrumento de divulgação, em nítida afronta à Lei n. 8.666/1993 e à Súmula n. 46 do TCEMG.
- Pelo exposto, houve descumprimento às disposições do caput do artigo 26 e ao parágrafo único do artigo 61, ambos da Lei n. 8.666/1993, e à Súmula n. 46 do Tribunal de Contas de Minas Gerais na realização dos processos de Inexigibilidade de 2015 e 2017, bem como na

⁷ Enunciado do Acórdão TCU 2380/2013 – Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

publicação dos respectivos contratos e termos aditivos celebrados, da Câmara Municipal de Silvianópolis.

A publicidade dos atos administrativos visa garantir a qualquer interessado as faculdades de participação e de fiscalização dos atos da licitação.

O caput do art. 26 da Lei n. 8666/93, dispõe sobre a publicação da ratificação da contratação direta em imprensa oficial:

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. (Grifos nossos)

Já o parágrafo único do art. 61 da Lei n. 8666/93, dispõe sobre a publicação dos contratos e dos termos aditivos:

Art. 61.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada **pela Administração** até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, **ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei**. (Grifos nossos)

Nota-se que é razoável interpretar que a publicação da ratificação da contratação direta previsto no *caput* do art. 26, exclui a publicação do contrato prevista no caput do art. 61, atendendo por si só ao princípio da publicidade.

Contudo, cotejando os Processos de Contratação de Prestação de Serviços Especializado em Auditoria e Consultoria Contábil e Financeira - Inexigibilidade de Licitação de 2014, fls. 116 a 191 do Anexo I e Inexigibilidade de Licitação de 2017, fls. 14 a 85 do Anexo II, verifica-se que não houve as publicações das respectivas ratificações e sequer dos contratos. Também não se verificou as publicações dos termos aditivos (Inexigibilidade 2015, fls. 02 a 09 do Anexo II) e (Inexigibilidade 2017, fls. 106 a 111 do Anexo II).

Assim sendo, entende-se que os Presidentes da Câmara, na qualidade de autoridades impulsoras do certame, Sra. Mariângela da Silva Paiva de Souza - Inexigibilidade de Licitação de 2014 e Sr. Francisco de Assis Mendes - Inexigibilidade de Licitação de 2017,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

podem ser responsabilizados pela ausência de publicação da ratificação do certame bem como dos termos aditivos na imprensa oficial.

d) Ausência de cláusula contratual que estabeleça o critério de reajuste do contrato – Descumprimento ao artigo 40, inciso XI e ao artigo 55, inciso III, da Lei n. 8.666/1993

- O artigo 40, inciso XI c/c o artigo 55, inciso III da Lei Federal n. 8.666/1993 fixam a obrigatoriedade de estabelecimento de critério de reajustamento de preços como cláusula dos editais de licitação e dos respectivos contratos administrativos.
- Ocorre que, nos contratos ora analisados, nada foi fixado a esse respeito.
- Ora, o reajustamento de preços sem a observância de critérios objetivos do mercado financeiro abre margem para a realização de fraudes e danos à utilização de recursos públicos.
- Sendo assim, houve descumprimento ao artigo 40, inciso I c/c o artigo 55, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, haja vista a ausência de cláusula contratual que faça previsão do critério de reajustamento de preços nos contratos celebrados em 2015 e 2017.

Dispõe a Lei n. 8666/93 sobre o critério de reajuste preços da seguinte forma:

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

§ 1º Os créditos a que se refere este artigo terão seus valores corrigidos por critérios previstos no ato convocatório e que lhes preservem o valor.

Art. 40. O edital (...) indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

Art. 55. 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;**

Ressalta-se oportunamente que a elaboração prévia de edital não se aplica às contratações diretas, mas isso não afeta a necessidade de seguir as regras relativas aos contratos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Sobre o critério de reajuste de preços (Inciso XI do art. 40 da Lei n. 8.666/93)

Marçal Justen Filho⁸ ministra que:

A interpretação do dispositivo deve ter em vista a época da edição da Lei n. 8.666/93. Existia então, inflação desenfreada, que exigia medidas jurídicas para evitar os enormes problemas gerados.

(...)

Os pressupostos do reajuste são dois a saber:

- Previsível ocorrência de inflação durante o período que medeia entre a formulação da proposta e o pagamento;
- Imprevisibilidade dos índices inflacionários no período.

Conclui o sobredito autor que:

Por isso, pode ser dispensada a inclusão de cláusula de reajuste de preços quando o pagamento deva ocorrer em curto espaço de tempo. A dispensada cláusula deriva não da inexistência de inflação, mas da possibilidade de previsão dos índices correspondentes. Assim, presume-se que o interessado agregou ao valor de sua proposta um montante destinado a compensar os efeitos inflacionários⁹.

A previsão do reajuste contratual é obrigatória, sempre que for previsível decurso de prazo superior a doze meses (...). Em muitos casos, no entanto, o contrato não contém cláusula de reajuste em virtude da ausência dos pressupostos correspondentes no momento da elaboração do ato convocatório. Durante a execução do contrato, no entanto, fatores imprevisíveis podem conduzir à dilação dos prazos contratuais. O particular é obrigado a manter os seus preços inalterados pelo período de 12 meses (computados a partir da data da apresentação da proposta ou daquela a que se referir o orçamento). **Ultrapassado esse prazo, o particular tem direito a uma compensação pela variação de preços produzida pela inflação.** No entanto, a ausência de previsão contratual impede o reajuste. Em tal caso, a solução será a recomposição da equação econômico-financeira por meio da revisão de preços. O particular manterá o direito à compensação pelas perdas derivadas da inflação.¹⁰

Cotejando os contratos relativos aos Processos de Contratação de Prestação de Serviços Especializado em Auditoria e Consultoria Contábil e Financeira - Inexigibilidade de Licitação de 2014, fls. 180 a 191 do Anexo I e Inexigibilidade de Licitação de 2017, fls. 76 a 85 do Anexo II, verifica-se que não foram estabelecidos os critérios de reajustes de preços.

Contudo, constatou-se que não foram estabelecidos os critérios de reajustes de preços, mas, o prazo de vigência dos contratos retro mencionados foi estabelecido em 12 meses: Inexigibilidade de Licitação de 2014, fls. 180 a 191 do Anexo I de 30/12/2014 a

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Dialética, 14ª edição, p. 555.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Dialética, 14ª edição, p. 555.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Dialética, 14ª edição, p. 710.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

01/01/2016 e Inexigibilidade de Licitação de 2017, fls. 76 a 85 do Anexo II de 05/01/2017 a 31/12/2017.

Também se verificou que os termos aditivos (Inexigibilidade 2014, fls. 02 a 09 do Anexo II) e (Inexigibilidade 2017, fls. 106 a 111 do Anexo II), prorrogou os contratos de 02/01/2016 a 31/12/2016 e 01/01/2018 a 31/12/2018, como segue:

Inexigibilidade 2014			Inexigibilidade 2017		
	Valor (R\$)	Índice reaj.*		Valor (R\$)	Índice reaj.**
Contrato	21.060,00	4,0456%	Contrato	26.520,00	1,99%
Termo Aditivo	21.912,00		Termo Aditivo	27.048,00	

*Abaixo do índice oficial do INPC acumulado nos últimos 12 meses

**Como base o índice oficial do INPC acumulado nos últimos 12 meses

Em consulta ao site de índices e indicadores¹¹ verifica-se que o INPC acumulado de 2015 foi 11,27% e de 2017 2,06%, o que comprova a razoabilidade da recomposição dos preços. Assim sendo, entende-se, s.m.j., que a representação não deve prosperar quanto a este item.

III – CONCLUSÃO

Ante ao exposto entende esta Unidade Técnica, s.m.j., que a Sra. Mariângela da Silva Paiva de Souza - Inexigibilidade de Licitação de 2014 e Sr. Francisco de Assis Mendes, na qualidade de autoridades impulsoras do certame- Inexigibilidade de Licitação de 2017, na qualidade de podem ser responsabilizados:

- Por negligência ao dever de licitar estabelecido no nosso ordenamento jurídico em face do enquadrando a contratação direta no inciso II do art. 25 da Lei n. 8666/93, sem restar demonstrado nos autos do procedimento a singularidade do objeto;
- Pela ausência de projeto básico ou termo de referência e ausência de orçamento detalhado em planilhas, em descumprimento ao art. 7º, §2º, I e II da Lei nº 8.666/93.

¹¹ <https://www.indiceeindicadores.com.br>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- Pela ausência de publicação da ratificação do certame bem como dos termos aditivos na imprensa oficial, em descumprimento ao caput do art. 26 e parágrafo único do artigo 61 da Lei nº 8.666/93, comprometendo a participação e a fiscalização dos atos da licitação pelos eventuais interessados.

1ª CFM/DCEM, em 24/04/2019.

Fernanda de Almeida César
Analista de Controle Externo
TC-1779-2

Márcia Carvalho Ferreira
Analista de Controle Externo
TC 1483-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo nº: 1058864
Procedência: Câmara Municipal de Silvanópolis
Natureza: Representação
Representante: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS –
MPC (Procurador Daniel de Carvalho Guimarães)
Ano Ref.: 2019

De acordo com a análise de fls. 33 a 40.

Encaminhem-se os autos ao Conselheiro Relator em cumprimento ao despacho de
fl. 32.

1ª CFM, em 26/04/2019.

Maria Helena Pires
Coordenadora de Área
TC 2172-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios