



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Processo nº: 1058590
Natureza: Representação
Município: Câmara Municipal de Piranguçu
Representado: Darli Veloso Pereira, José Marcio da Silva Corrêa e João Martinho Ferreira de Rezende
Representante: Ministério Público de Contas

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face dos Srs. Darli Veloso Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Piranguçu em 2013 e 2014, José Marcio da Silva Corrêa e João Martinho Ferreira de Rezende, em razão de irregularidades praticadas na contratação direta, por inexigibilidade, para prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em Administração Pública.

A Coordenadoria de Protocolo e Triagem manifestou-se pela autuação dos documentos como representação, às fls. 2309 a 2310v.

O Conselheiro Presidente, à fl. 2311, recebeu a documentação como representação e determinou sua atuação e distribuição.

O Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria para exame dos fatos representados, conforme despacho de fl. 2313.

II – ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

O Ministério Público de Contas, por meio da Portaria n. 07/2018/GAB/CM, instaurou o Procedimento Preparatório nº 019.2018.205, objetivando apurar irregularidades que tomou conhecimento, notadamente, acerca da contratação da sociedade empresária ADPM – Administração Pública para Municípios LTDA., CNPJ: 02.678.177/0001-77, por mais de trezentas Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado de Minas Gerais, nos exercícios de 2013 e 2014, no qual apurou as seguintes contratações mediante inexigibilidade:

a) Inexigibilidade n. 09/2013



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Objeto: Prestação de serviços técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira.

Vigência: 01/01/2013 – 31/12/2013

Valor: R\$ 84.924,00

Termo Aditivo: 01/01/2014 – 31/12/2014, R\$ 84.924,00

b) Inexigibilidade n. 02/2015

Objeto: Prestação de serviços técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira.

Vigência: 16/01/2015 – 31/12/2015

Valor: R\$ 103.680,00

Termo Aditivo: 02/01/2016 – 31/12/2016, R\$ 112.332,00

c) Inexigibilidade n. 05/2017

Objeto: Prestação de serviços técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira.

Vigência: 10/01/2017 – 31/12/2017

Valor: R\$ 122.800,00

d) Inexigibilidade n. 10/2017

Objeto: Prestação de serviços técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira.

Vigência: 01/01/2018 – 31/12/2018

Valor: R\$ 127.788,00

Após a análise da documentação, o órgão ministerial fez os seguintes apontamentos de indícios de irregularidades:

1 – Da contratação por inexigibilidade – Ausência de singularidade do objeto – art. 25 Lei 8.666 e Súmula 106 TCE/MG

Para o Ministério Público de Contas, não ficou demonstrado os requisitos da inviabilidade de competição e singularidade dos serviços, a justificar as contratações por

inexigibilidade decorrente dos processos administrativos analisados, nos termos do art. 25, caput e inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93.

Inicialmente, ressaltou que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece a realização de licitação em regra. Informou que as justificativas apresentadas nos processos licitatórios fiscalizados buscam fundamento no art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993, que traz a possibilidade de inexigibilidade de licitação.

Salientou que a supracitada norma prevê que são requisitos da contratação direta de serviços técnicos profissionais mediante processo de inexigibilidade: a impossibilidade de competição, natureza singular do objeto a ser contratado e profissionais ou empresas de notória especialização.

Afirmou que não há dúvidas de que o serviço contratado no caso em tela é técnico profissional especializado, vez que demanda conhecimento especializado em gestão e contabilidade públicas, entretanto, que nem todo serviço técnico profissional pode ser considerado singular.

Ainda, que 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, que não pudesse ser executado pelos próprios contadores pertencentes ao quadro de servidores da Prefeitura de Piranguçu.

Salientou que, não se trata 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.

Do mesmo modo, que o software utilizado pela empresa, 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.

Sendo assim, afirmou que 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.

Por fim, alegou que a possibilidade de a empresa contratada auditar o serviço de consultoria prestado por ela própria, conforme o objeto da contratação, impede a caracterização da inviabilidade de competição.

Análise

Em análise aos contratos celebrados entre o Município de Piranguçu e a empresa ADPM, observa-se que os serviços contratados embora apresentem certo grau de especialidade em auditoria e consultoria contábil e administrativa, não demandam conhecimentos técnicos de maior complexidade, podendo ser realizados por qualquer profissional da área contábil, não se revestindo, portanto, da natureza singular, tendo em vista que a singularidade é um aspecto inerente ao serviço.

Soma-se a isto, o fato de que estes serviços foram executados ao longo de cinco anos, o que leva a conclusão de que tratam de serviços corriqueiros, comuns ao dia a dia da Administração Pública, prestados de forma contínua e permanentemente, portanto, deveriam ser realizados pelo corpo técnico efetivo do ente federativo.

Nessa senda, o Acórdão n. 933/2008 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, é incisivo ao dispor que:

Para se configurar a hipótese de inexigibilidade de licitação não basta que se esteja perante um dos serviços arrolados no art. 13 da Lei n. 8.666/1993, mas, tendo natureza singular, a singularidade nele reconhecível seja necessária para o bom atendimento do interesse administrativo posto em causa, devidamente justificado.

Desse modo, entende-se que procede a irregularidade apurada na contratação da empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., vez que não se configura a singularidade do objeto, já que são serviços comuns da Administração Pública, realizados no dia a dia, não havendo qualquer dificuldade em estabelecer critérios objetivos para a contratação do serviço.

2 – Da montagem dos processos licitatórios – Processos “modelo” – Violação ao art. 26 e 38 da Lei Federal n. 8.666/93

Para o Ministério Público de Contas, o procedimento de inexigibilidade foi previamente montado para fundamentar a legitimidade e regularidade da contratação.

Informou que ao analisar as cópias de diversos processos de inexigibilidade, causou estranheza a notável semelhança entre vários deles, sobretudo nos pareceres jurídicos.

Ainda, que alguns processos licitatórios realizados por Prefeituras e Câmaras Municipais de Minas Gerais para a contratação da empresa ADP, apresentam grande

semelhança entre si. Da leitura dos pareceres, verificou que os textos são idênticos ao de outros pareceres contidos em outros processos de inexigibilidade realizados para a contratação da mesma empresa.

Dessa forma, afirmou que não se trata de mera semelhança de ideias ou fundamentação, trata-se de um parecer modelo, oferecido previamente pela contratada, possuindo apenas algumas lacunas a serem preenchidas para fins de adequação do processo ao sujeito contratante e ao momento do processo.

Portanto, concluiu que este modelo foi utilizado para simular maior legitimidade ao processo licitatório e justificar a contratação com base na Lei n. 8.666/1993.

Análise

A inexigibilidade ocorre nas situações em que há apenas um determinado objeto ou pessoa que atenda às necessidades da Administração, não sendo possível a licitação em razão da inviabilidade de competição. As hipóteses de inexigibilidade estão expressas no rol do art. 25 da Lei n. 8.666/1993.

O parágrafo único do art. 26 da Lei Federal n. 8.666/1993, estabelece as condições e elementos necessários ao processo de inexigibilidade, nesses termos:

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.

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 ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

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.

Observa-se que, como ressaltado pelo MPC, as situações de inexigibilidade devem ser necessariamente justificadas e ainda, conter os elementos elencados nos incisos I a IV, do parágrafo único, do art. 26, da Lei n. 8.666/1993, que forem pertinentes a contratação a ser realizada.

O art. 38 estabelece o procedimento para a realização do Processo Licitatório, bem como os documentos necessários, *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:

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI - outros comprovantes de publicações;

XII - demais documentos relativos à licitação.

O Processo de Inexigibilidade, trata-se de um procedimento complexo, que embora mais simples que o Processo Licitatório, também enseja a pratica de vários atos, dentre eles a emissão de parecer jurídico, conforme inciso VI do supracitado dispositivo.

O Parecer Jurídico é um documento, por meio do qual o advogado ou consultor jurídico fornece informações técnicas sobre determinado tema, contendo opiniões jurídicas fundamentadas em bases legais, doutrinárias e jurisprudenciais. Deve ser elaborado de forma clara e fundamentada pois, servirá de parâmetro para a pratica de determinado ato.

Tendo em vista que o parecer deve ser fundamentado, tem-se que cada situação ensejará uma justificação, de acordo com o caso concreto, dessa forma, não é razoável que 15 municípios, como informa o *Parquet*, utilizem do mesmo "modelo" de parecer, exatamente nos mesmo termos, mudando somente as datas e locais.

Ainda, fica mais clara a utilização de modelo de parecer na Inexigibilidade realizada no município de Gouveia, à fl. 09v, em que na data do parecer aparece a expressão "modelo", no lugar em que deveria estar o nome do município.

Dessa forma, entende-se que procede a irregularidade nos processos analisados, referente a montagem dos processos licitatórios, valendo-se de processos modelos a fim de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

conferir legalidade a contratação realizada, de forma que somente pela inexigibilidade seria possível garantir a contratação da empresa desejada.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, sugere-se a citação dos responsáveis, Srs. Darli Veloso Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Piranguçu em 2013 e 2014, José Marcio da Silva Corrêa e João Martinho Ferreira de Rezende, para que se manifestem acerca das irregularidades apuradas nas contratações direta, por inexigibilidade, para prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em Administração Pública, nos anos de 2013 a 2018.

1ª CFM, 24 de junho de 2019.

Andreson André Moreira do Amaral

Analista de Controle Externo

TC 3267-8

Carolina Bastos de Oliveira

Estagiária



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Processo nº: 1058590
Natureza: Representação
Município: Câmara Municipal de Piranguçu
Representado: Darli Veloso Pereira, José Marcio da Silva Corrêa e João
Martinho Ferreira de Rezende
Representante: Ministério Público de Contas

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 2313.

1ª CFM, 24 de junho de 2019.

**Maria Helena Pires
Coordenadora de Área
TC – 2172-2**