



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM – COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



ANÁLISE DE DEFESA

Processo nº: 1058561

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Relator: : CONSELHEIRO SUBST. HAMILTON COELHO

Data da Autuação: 18/12/2018

1. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre Representação oferecida 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, n. 006/2013, 012/2014 e 005/2015, objetivando a prestação de serviços técnicos especializados de consultoria, assessoria, auditoria financeira, e treinamento de pessoal, nas áreas de administração, fazenda, planejamento e controle interno, apuradas a partir da instauração do Procedimento de Investigação Preparatório n. 025.2018.558, anexado às fls. 12/643.

Após a triagem, o referido processo foi autuado/distribuído conforme fls. 646-647, e encaminhado para Unidade Técnica para fins de análise inicial, que fora realizada às fls. 650-653.

Em 25/02/2019, foi determinada a citação do Prefeito Municipal de Passabém, Sr. José Lourenço, e do Procurador Geral do Município e parecerista em Processo Licitatório, Sr. Eder Ferreira Ramos. Ambos foram devidamente citados, conforme fls. 656-658v.

Os defendentes apresentaram documentação e defesa, às fls. 659-1137.

Por conseguinte, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para novo exame, conforme Despacho às fls. 654.

2. ANÁLISE DE DEFESA

2.1 Apontamento:

Contratação direta da Empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., por inexigibilidade de licitação, sem a demonstração da singularidade do serviço, com ofensa ao art. 25, *caput* e inciso II, da Lei Federal n. 8666/93 e à Súmula n. 106 do TCE-MG.

2.1.1 Nome do(s) Defendente(s):

José Lourenço e Eder Ferreira Ramos. (defesa às fls. 663-707)

2.1.2 Razões de defesa apresentadas:

Os defendentes, em defesa conjunta, representados pelo Advogado Guilherme Silveira Diniz Machado (Procuração, fls. 659/660), alegaram em síntese que, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM – COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



(...) a complexidade dos serviços executados pela Prefeitura de Passabém, e outras tantas, demandam conhecimento técnico especializado que determinam a contratação de profissional e/ou empresa especializada para seu assessoramento mediante a realização de auditoria e consultoria externa especializada, pela via exceptiva da inexigibilidade (...). (fls. 664)

Alegam os defendentes, que:

(...) o entendimento do representante do Ministério Público de Contas no tocante à inexigibilidade de licitação é totalmente equivocado e contrário ao que predomina na doutrina majoritária e nas decisões dos tribunais superiores, pois inclui indevidamente a premissa do caput do art. 25, 'inviabilidade de licitação' no rol de requisitos 'natureza singular' e 'notória especialização' previstos no inciso II do art. 25, da Lei 8666/93. (fls. 667-668)

Citaram jurisprudência do STF, STJ, TJMG, TCU, pareceres técnicos jurídicos, bem como algumas decisões do MP MG, pelo arquivamento de "procedimentos investigatórios que envolviam a ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., por entender que os serviços por ela prestados são revestidos da singularidade, bem como que a empresa possui a notória especialização exigidos pelo artigo 25, inciso II, da Lei 8666/93". (fls. 679)

Foi citada a decisão do Recurso Ordinário n. 952077 (TCEMG), "que considerou regular a contratação da ADPM pela Prefeitura Municipal de Santos Dumont, para prestação de serviços análogos aos ora analisados". (fls. 682-683).

Recurso este que teria sido "interposto contra a decisão proferida no Processo Administrativo n. 811150, no qual o TCEMG considerou irregular a contratação da ADPM por inexigibilidade de licitação". (fls. 683)

Por fim, sustentou que a contratação da ADPM por inexigibilidade de licitação foi correta e baseada em elementos técnicos e jurídicos favoráveis a esta possibilidade

2.1.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Diversos arquivamentos de Inquéritos e Procedimentos investigatórios do MPMG: fls. 708-855v.

Diversos pareceres técnico-contábeis do MPMG: fls. 856-883.

Acórdão do TJMG: fls. 884-888v.

Processo TCEMG n. 811150: fls. 889-920.

2.1.4 Análise das razões de defesa:

O referido apontamento recai sobre a ausência de singularidade do objeto contratado, sem a observância do artigo 25 da Lei Federal n. 8666/93 e da Súmula n. 106 do TCE MG.

Segundo a Representação, fls. 02, temos que:

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. 8666/93, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM – COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Assim:

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 Prefeitura Municipal de Passabém (...).

O que se observa é que não foi comprovada a singularidade do objeto contratado por inexigibilidade de licitação. Em que pese a citação, pelos defendentes, do Recurso Ordinário n. 952077, temos que o referido processo não concluiu pela singularidade na contratação da ADPM. Tratou-se de um caso específico, em que, diante de alguns fatores, tais como ausência de apontamento de superfaturamento, opinou o Ministério Público de Contas, naquela ocasião, pelo cancelamento da multa aplicada com base na inexigibilidade de licitação. (fls. 918v-919)

E ainda, quanto à citação e juntada pela defesa, de diversos arquivamentos de procedimentos investigatórios envolvendo a ADPM (fls. 708-855v), realizadas pelo Ministério Público Estadual de Minas Gerais, cumpre ressaltar, que eles se referem, além de inquérito civil público, a procedimento investigatório criminal e inquérito policial e não de casos restritos à singularidade do objeto contratado, tendo ocorrido o arquivamento por diversos motivos atinentes aos casos concretos a que se referiam, tais como, por exemplo, ausência de indícios mínimos acerca do alegado na denúncia, ausência de dolo, dentre outros.

E, por conseguinte, não resta afastada, de qualquer modo, a necessidade de se aferir e comprovar a singularidade do objeto a ser contratado mediante inexigibilidade de licitação, sendo este o posicionamento desta Corte de Contas, *in verbis*:

(...) 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. (fls. 05)

Às fls. 03-04, foi citada na Representação, a Nota Técnica n. 38/2017, em que o Ministério Público Estadual – MG opinou pela ausência de singularidade na contratação direta de serviços de auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira.

Acrescente-se, a Ementa do Processo n. 838130 desta Corte, e a Consulta n. 746716, respectivamente:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – PROCESSO ADMINISTRATIVO – PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE – PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS – CONHECIMENTO – PREJUDICIAL DE MÉRITO – PRESCRIÇÃO – INOCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES – NÃO ACOLHIMENTO – MÉRITO – MULTA – CONTRATAÇÕES DIRETAS – AUSÊNCIA DOS REQUISITOS – ENTENDIMENTO CONSOLIDADO (SÚMULA TCEMG N. 106) – A REGRA É A LICITAÇÃO – CONFIANÇA – CARÊNCIA DE AMPARO LEGAL – NECESSIDADE DA CONJUGAÇÃO DOS ELEMENTOS DA SINGULARIDADE E DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO – EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO – IRREGULARIDADE – DISPENSA DA LICITAÇÃO – NÃO DEMONSTRAÇÃO DAS SITUAÇÕES JUSTIFICADORAS – INSUBSISTÊNCIA DOS ARGUMENTOS RECURSAIS PARA ELIDIR AS FALHAS – DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1) É vedada a contratação direta por inexigibilidade de licitação quando não comprovados os requisitos da inviabilidade de competição, sobretudo quanto à singularidade do objeto e à notória especialização, sendo que a contratação de serviços técnicos especializados, que não integram o plexo das atribuições finalísticas da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM – COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



entidade, deve ser feita mediante prévia realização de procedimento licitatório. A matéria relativa à contratação direta de serviços técnicos por inexigibilidade já está consolidada nesta Corte, no sentido de que a inviabilidade de competição não prescinde da presença, além da notória especialização, também da singularidade dos serviços a serem prestados. O entendimento sedimentado neste Tribunal de Contas encontra-se expresso no enunciado da Súmula n. 106. 2) A contratação de serviços técnicos especializados por inexigibilidade de licitação com supedâneo exclusivamente na confiança carece de amparo legal. **Para caracterização da hipótese de inexigibilidade é necessária a comprovação de singularidade do serviço a ser prestado, além da notória especialização, devendo-se demonstrar cabalmente a inviabilidade de competição.** 3) As alegações do recorrente não se fizeram acompanhar de elementos de prova que justificassem a realização das contratações sem o devido procedimento licitatório. Na linha argumentativa recursal não foram apresentados fundamentos jurídicos que pudessem elidir as irregularidades elencadas que dão suporte à aplicação da multa, mantendo-se integralmente a decisão recorrida por seus próprios fundamentos. 4) Nega-se provimento ao recurso ordinário. (Processo n. 838130. Rel. Cons. Sebastião Helvécio. Sessão do dia 20/11/2013) (Grifos nosso)

(...) **deve ser comprovado no caso concreto, por um lado, a caracterização da singularidade do objeto a ser contratado e, por outro lado, que a notória especialização do executor seja elemento essencial para a adequada realização desse objeto. Desse modo, o elemento confiança deve ser considerado de forma complementar, tendo em vista os demais requisitos estabelecidos pela lei.** Atendidos esses requisitos, poderá ocorrer a contratação mediante a formalização do processo de inexigibilidade de licitação. **Nos casos em que os serviços são considerados atividades corriqueiras, habituais da administração pública, a contratação deve ocorrer mediante a realização de procedimento licitatório, como determinam os arts. 2º e 3º da Lei de Licitações** (Consulta n. 746716. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 17/09/2008). (Grifos nosso)

Reitera-se também toda a jurisprudência citada pela Unidade Técnica, às fls. 651-652, em que o TCU e o TCEMG pugnam pela necessidade de comprovação do requisito da natureza singular do serviço técnico. Requisito este que não restou comprovado na defesa dos representados, em relação à contratação da Empresa ADPM, para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria, assessoria, auditoria financeira, e treinamento de pessoal nas áreas de administração, fazenda, planejamento e controle interno.

A título de exemplo, conforme se extrai da Minuta do Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados, às fls. 233-236, não se verifica, em sua cláusula sétima, referente às obrigações da contratada, um serviço singular contratado. Pelo contrário, enumerou-se no item, atividades corriqueiras, pertinentes à qualquer Administração Pública, passíveis de serem desempenhadas por servidores próprios.

Citem-se, respectivamente, a Súmula 106 do TCEMG e as Súmulas 252 e 264 do TCU, que corroboram a necessidade de se verificar a singularidade do objeto de uma contratação direta por inexigibilidade de licitação:

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. (Grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM – COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



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. (Grifo nosso)

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização **somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular**, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93. (Grifo nosso)

Cumpramos ressaltar que referida irregularidade, sob análise, refere-se aos Processos Licitatórios n. 006/2013, 012/2014 e 005/2015 e seus respectivos contratos.

Em relação ao contrato celebrado para vigência do dia 02/01/2013 a 31/12/2013, temos ocorrida a prescrição, nos termos do artigo 182-C, inciso V, do Regimento Interno desta Corte – Resolução n. 12/2008, em razão da fluência de um lapso temporal superior a 05 anos entre a data de publicação do termo de ratificação (02/01/2013) e o recebimento da representação, ocorrida em 17/12/2018.

Os demais contratos citados na Representação, tais como: Termo aditivo do Contrato, decorrente do Processo de Inexigibilidade n. 006/2013 (com vigência de 01/01/2014 a 28/02/2014), Contrato n. 45/2014 (com vigência de 01/04/2014 a 31/12/2014), Contrato n. 12/2015 (com vigência de 01/01/2015 a 31/12/2015), e Termo aditivo do Contrato n. 12/2015 (com vigência de 01/01/2016 a 31/12/2016), foram, portanto, celebrados indevidamente por inexigibilidade de licitação, por meio dos Processos de Inexigibilidade n. 006/2013, 012/2014 e 005/2015, face a ausência de singularidade do objeto contratado.

2.1.5 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.1.6 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

2.2 Apontamento:

Utilização de Processos Licitatórios montados e de Pareceres Jurídicos previamente fornecidos, com ofensa aos artigos 26 e 38 da Lei Federal n. 8666/93.



2.2.1 Nome do(s) Defendente(s):

José Lourenço e Eder Ferreira Ramos. (defesa às fls. 663-707)

2.2.2 Razões de defesa apresentadas:

Os defendentes, em defesa conjunta, representados pelo Advogado, Guilherme Silveira Diniz Machado, alegaram em síntese, “que não há vedação para que o particular, interessado em contratar com a administração pública, forneça subsídios aos agentes públicos, permitindo a aferição da situação fática de inexigibilidade de licitação”. (fls. 702)

E que “a situação fática caracterizadora da inexigibilidade de licitação é independente e não é alterada em razão do fornecimento ou não de material pelo particular ao agente público”. (fls. 703)

Frisou que o MP de Contas “não identificou nos procedimentos analisados qualquer documento ou argumento falso, inverídico, adulterado ou de algum modo fraudado ou que não condiz com a realidade”. (fls. 703-704)

A defesa traçou breve histórico quanto ao uso de modelos de documentos como algo comum no âmbito da Administração Pública desde a década de 70. E que tais modelos seriam distribuídos em abundância por meio de livros, manuais, internet ou cursos e palestras. E que, portanto, “a utilização de modelos por si só não tem condão de macular a atividade de um agente público”. (fls. 704-707)

2.2.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Licitação – Modelos: fls. 921-1137.

2.2.4 Análise das razões de defesa:

A Representação aponta a utilização de um “parecer modelo, ao que tudo indica, oferecido previamente pela contratada, cujo conteúdo inteiro é exatamente igual aos pareceres utilizados por outros jurisdicionados (...)”, (fls. 05v) e que tal situação seria “para simular maior legitimidade ao processo licitatório e justificar a contratação com base na Lei 8666/93”. (fls. 09v)

Certo é, conforme alegado pela defesa, que a utilização de modelos por si só, de fato, não torna ilegítima ou irregular a atuação do agente público. Alguma irregularidade poderia se verificar, por exemplo, em eventual falsificação ou adulteração de documentos. O que não se demonstra nos autos.

Entretanto, a Lei de Licitações, em seus artigos 26 e 38, exige uma análise concreta do procedimento licitatório com justificativas e fundamentações atinentes a uma pesquisa e estudo daquela licitação em específico. Inclusive, a assessoria jurídica de uma Administração Pública, tem como uma de suas funções, proporcionar autonomia, independência e impessoalidade em suas decisões.

Assim, ainda que o uso de parecer modelo, por si só, não seja motivo suficiente de irregularidade, temos que, a depender do modo como esta situação ocorre, por exemplo, um modelo previamente fornecido pela própria empresa que seria contratada, demonstra que a assessoria jurídica não teria se incumbido de realizar uma análise fática e concreta da licitação, constituindo assim, uma omissão grave do Parecerista, que anuiu com uma análise e fundamentação jurídica oferecida por terceiros, ora, particulares e interessados em contratar com a Administração Pública. Observa-se nos diversos pareceres constantes no CD anexo aos autos, fls. 11, que as fundamentações jurídicas, citações de artigos e doutrinas utilizadas são bem semelhantes e direcionadas, obviamente, para a legalidade na contratação da empresa ADPM - Administração Pública para Municípios, por inexigibilidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM – COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



licitação.

Portanto, em que pese a defesa frisar pela inexistência de irregularidades no simples uso de pareceres modelos, ou ainda, a ausência de fraudes ou adulterações, a omissão do Parecerista em realizar uma análise individualizada da Licitação fere a impessoalidade e a autonomia do Ente Público, pois, ainda que fossem semelhantes, os diversos procedimentos licitatórios que uma Administração Pública realiza possuem peculiaridades e distinções, que devem ser estudadas e analisadas pelo Parecerista, com o intuito de oferecer uma melhor fundamentação jurídica possível, para subsidiar corretamente as decisões do gestor público, diante de determinado caso concreto, em conformidade com o ordenamento jurídico.

Logo, resta comprovada a irregularidade apontada pelo Ministério Público de Contas, corroborada integralmente pela Unidade Técnica, às fls. 650-653.

2.2.5 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.2.6 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

3. CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente(s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamento(s):

Contratação direta da Empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., por inexigibilidade de licitação, sem a demonstração da singularidade do serviço, com ofensa ao art. 25, *caput* e inciso II, da Lei Federal n. 8666/93 e à Súmula n. 106 do TCE-MG.

Utilização de Processos Licitatórios montados e de Pareceres Jurídicos previamente fornecidos, com ofensa aos artigos 26 e 38 da Lei Federal n. 8666/93.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO (FISCALIZAÇÕES)

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM – COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



- Aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Belo Horizonte, 20 de agosto de 2019

Renato Flávio Batista e Silva
TC-NS-14 - Analista de Controle Externo
Matrícula: 32996