



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n.º: 1012301/2017
Natureza: Denúncia
Denunciante: Maxoel de Jesus Ferreira
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Iturama

RELATÓRIO

1. Denúncia com pedido liminar formulada por Maxoel de Jesus Ferreira acerca de possíveis irregularidades na contratação do Instituto Águila de Gestão Ltda., por inexigibilidade de licitação, para prestar serviço de consultoria em gestão pública para levantamento de oportunidades financeiras em gestão, bem como desenvolvimento de foco em resultados e melhoria contínua da gestão pública do Município de Iturama, no valor de R\$1.300.000,00.

2. O denunciante afirmou em síntese que: **1)** há mais empresas no mercado que prestam o mesmo serviço com capacitação e reputação maior no mercado; **2)** a empresa contratada, na sua razão social, tem implícito que não pode prestar consultoria específica, o que é o caso do objeto da contratação em tela; **3)** o valor pago pela Prefeitura Municipal de Iturama destoa do valor de mercado.

3. Efetuado o relatório de triagem de fls. 7/8, o Presidente do Tribunal de Contas determinou a autuação e distribuição dos autos (fl. 9), o que foi feito conforme fl. 10.

4. O Conselheiro Relator, à fl. 11, encaminhou os autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que, através da Diretoria de Controle Externo dos Municípios, intimou o Sr. Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito Municipal de Iturama, a apresentar cópia integral do Processo Administrativo nº 26/2017, que resultou na contratação do Instituto Águila de Gestão Ltda., bem como cópia dos comprovantes de contabilização e de pagamento dos serviços prestados (notas de empenho e fiscais e ordens de pagamento) e documentos que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

comprovassem a realização dos serviços (fls. 12/13).

5. O Município de Iturama enviou a documentação de fls. 16/1535, encaminhada pelo sr. Afonso Celso Praes Junior, Procurador Geral do Município de Iturama.

6. Posteriormente, os autos foram remetidos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que elaborou o relatório de fls. 1539/1549.

7. A unidade técnica apurou as seguintes irregularidades no processo de contratação: 1) subjetividade do objeto; 2) ausência de projeto básico e orçamento em planilhas dos custos dos serviços contratados; 3) ausência de comprovação da realização de estimativa do impacto orçamentário e financeiro; 4) inadequação do documento denominado “Justificativa de Escolha do Fornecedor”; 5) inadequação da Justificativa do Preço; 6) inadequação da contratação por inexigibilidade de licitação; 7) contratação por valor superior ao estimado.

8. Em seguida os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que elaborou o parecer de fls. 1550/1553. Em sua conclusão, o órgão ministerial ratificou a manifestação da unidade técnica e apontou que não foi realizado termo de referência ou documento similar que contivesse o detalhamento do objeto e a justificativa para contratação, sendo a contratação iniciada *“com base na proposta comercial encaminhada pela empresa, e não fundada em demanda prévia da Administração, o que, por si só, representa uma anomalia, vez que não restou comprovado o necessário interesse público para a despesa”*. Prosseguiu balizando que a inexatidão da especificação do objeto prejudicou a apuração do cumprimento da singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, bem como o cumprimento do contrato, pois impediu a realização da medição dos serviços efetuados.

9. O Conselheiro Relator, à fl. 1554, determinou a citação do Sr. Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito Municipal de Iturama, do Sr. Ivonir Marques de Oliveira, Secretário Municipal de Planejamento, do Sr. Marcos Antônio de Oliveira, Contador, dos Srs. Marcio Barufi Bergamini, Joice José Severino Filho e Cleber Luiz Faria, Presidente e membros da Comissão de Licitação, da Sra. Sabrina Raquel Diniza Alves, Diretora de Matéria Contenciosa; e, do Sr. Afonso Celso Praes Junior, Procurador Geral do Município.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

10. Os Srs. Anderson Bernardes de Oliveira, Ivonir Marques de Oliveira, Marcio Barufi Bergamini, Joice José Severino Filho, Cleber Luiz Faria e Afonso Celso Praes Junior apresentaram a defesa de fls. 1580/1607 e documentos de fls. 1608/1613. Em síntese, alegaram: **1)** em preliminar, a necessidade de exclusão do advogado, sr. Afonso Celso Prates Junior, da lide e da existência de litisconsórcio passivo necessário com o Instituto contratado e os servidores; **2)** a suficiência da descrição adorada para o serviço contratado, razão pela qual pugnou pelo reconhecimento de responsabilidade do Sr. Ivonir Marques de Oliveira; **3)** impossibilidade de apresentação de um projeto básico uma vez que os serviços contratados “fogem à rotina da Administração” e, portanto, “”revestem-se de singularidade a autorizar a inexigibilidade de licitação”; **4)** as despesas foram compatíveis com a dotação orçamentária própria, em defesa do Sr. Marcos Antônio de Oliveira, contador, 5) ausência de necessidade de demonstração de exclusividade do fornecedor, 6) a regularidade da justificativa de preços, devendo ser reconhecida “a improcedência da imputação realizada aos Srs. Marcio Barufi, Joice Severino e Cleber Faria”; 7) o cabimento da inexigibilidade em face da inviabilidade de competição oriunda da singularidade dos serviços, seu caráter incomum, relevância e notória especialização do contratado; e 8) que não há prejuízo ao erário, que não há prejuízo na contratação e que houve efetividade nos serviços prestados.

11. Os autos foram remetidos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que elaborou o relatório de reexame de fls. 1616/1628. Em sua conclusão, o órgão técnico ratificou as irregularidades apuradas no exame inicial, tendo reconsiderado apenas as irregularidades referentes a subjetividade do objeto da contratação e do documento denominado Justificativa de Preços.

12. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar – Litisconsórcio passivo necessário entre os agentes públicos e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

a pessoa jurídica contratada

13. Em sede de preliminar, no que tange ao alegado litisconsórcio passivo com a contratada em face da fixação do preço pelo Instituto Águila, corroboro o entendimento exarado pela unidade técnica que não vislumbrou a hipótese de haver litisconsórcio necessário, considerando o art. 114 do CPC que versa:

“Art. 114 - O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.”

14. A fixação do preço pelo Instituto Águila, por si só, não gera a necessidade de que integre a lide para apuração das responsabilidades imputadas aos servidores.

15. Assim, entendo deve ser afastada essa preliminar.

Da ausência de orçamento estimado dos custos dos serviços contratados e de projeto básico

16. A unidade técnica, em seu exame inicial, identificou que a Prefeitura Municipal de Iturama não elaborou orçamento detalhados em planilhas de todos os custos unitários dos serviços contratados, contrariando a Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 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;

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

17. Neste ponto, os defendentes alegaram que *“seria de todo impossível, em serviço revestido de tamanha singularidade, que o solicitante apresentasse uma estimativa de custos”* e, que não seria exigível a apresentação de tal estimativa ou de “projeto básico” pelo caráter anômalo dos serviços (fls. 1596/1597).

18. A unidade técnica entendeu que a suposta singularidade do serviço contratado não elide a responsabilidade da Administração e que o relevante valor a ser dispendido não foi arrimado em documentos, o que “corrobora a necessidade da elaboração de um projeto básico, justamente com o orçamento detalhado em planilha que expressassem a composição de todos os custos do serviço contratado.

19. Ademais, verifico que a ausência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados é irregular mesmo nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme art. 7º, §2º, inciso II c/c art. 7º, §9º, da Lei nº 8.666/93. Neste sentido vem decidindo o TCEMG, como na Denúncia nº 1015793 – Segunda Câmara, sessão de 13/12/2018, Relator Conselheiro Gilberto Diniz:

Pois bem. A imposição de realização do orçamento estimado em planilhas de preços unitários encontra amparo normativo no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, o qual estabelece que a regularidade da licitação depende da existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Essa exigência abrange, até mesmo, os casos de dispensa de licitação, conforme se depreende do § 9º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993.

[...]

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho leciona que:

A planilha apresenta relevância para a Administração Pública não apenas nas hipóteses de licitação. Deve-se ter em vista que a planilha é essencial para que a Administração controle a execução de qualquer objeto de seu interesse.

Justamente por isso, o TCU já reconheceu como indispensável a existência da planilha em casos de contratação direta, sem licitação (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

163).

[...]

Ainda, do julgamento da Representação nº 841.984, na Sessão de 14/2/2017, pelo Colegiado da Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, colhem-se os seguintes excertos do acórdão que acabou sendo prolatado:

Observa-se que a urgência ou qualquer outra circunstância que tenha ensejado a contratação direta não exime o administrador público de adotar medidas com vistas a garantir que o preço pago seja compatível com o de mercado.

O objetivo da previsão legal, ao exigir que a Administração estime o preço antes de efetivar suas contratações, é, além de destacar a dotação orçamentária (e certificar-se de que há verba para custear a contratação), garantir que não seja pago preço superior ao praticado no mercado pelo serviço contratado. Afinal, a permissão para a contratação direta não significa que o gestor público está legitimado a atuar de acordo com seu livre alvedrio, uma vez que deve sempre agir pautado no interesse público primário.

[...]

Assim, entendo que não foi providenciada pela Prefeitura Municipal de Ituiutaba a elaboração de planilhas de orçamento detalhado para demonstração dos custos unitários da contratação feita, caracterizando irregularidade que deve ser repreendida por este Tribunal, relativamente aos agentes públicos responsáveis pela condução do procedimento referente à Dispensa de Licitação nº 005/2017. (*grifos meus*)

20. Ante todo o exposto, tendo em vista que a Prefeitura Municipal de Iturama não elaborou orçamento estimado dos custos do serviço contratado, OPINO pela irregularidade da ausência deste documento, por estar em desacordo ao art. 7º, §2º, inciso II, c/c art. 7º, §9º, da Lei nº 8.666/93.

21. Como responsável por essa irregularidade, manifesto-me no sentido de responsabilizar o Sr. Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito Municipal de Iturama à época e requisitante da contratação (fl. 49), bem como os pareceristas, sr. Afonso Celso Praes Junior, e sra. Sabrina Raquel Diniz Alves, em virtude do exame da adequação do procedimento aos ditames da Lei 8666/93, eivado por erro grosseiro, como se infere das fls. 1269/1274.

Da ausência de comprovação da realização de estimativa do impacto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

orçamentário e financeiro

22. A peça de defesa argui que a despesa é corrente e não despesa de capital, razão pela qual sua previsão no Plano Plurianual é irrelevante, que não foram explicitados os motivos pelos quais a dotação seria incompatível com o objeto das despesas o que prejudicou a defesa, e que elas são, sim, compatíveis.

23. De acordo com o inc. III do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93,

Art. 7º

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

(...)

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

24. Nessa esteira, nos termos da manifestação técnica de fls. 1621-v, restou explicitado que:

as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ainda complementa referido dispositivo, ao prever que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento na despesa deverá ser obrigatoriamente acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação com as leis orçamentárias. Veja-se:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Pelos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se a imprescindibilidade de se juntar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro quando do aumento de despesas decorrentes de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, seja uma despesa corrente, seja uma despesa de capital.

Nesse sentido, colaciona-se trecho do voto do Conselheiro Gilberto Diniz, relator do processo 1007449:

8. Falta de observância de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

[...]

Acerca do tema, salutar o registro dos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (...)

O dispositivo transcrito, a toda evidência, demonstra que eventual aumento de despesa, proveniente de ação governamental, deve, necessariamente, estar atrelado à estimativa do impacto orçamentário-financeiro do exercício financeiro que entrar em vigor e dos dois subsequentes, bem como da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária com as normas fiscais.

Dessa forma, objetiva-se obter o efetivo planejamento e cumprimento das normas fiscais, com a previsão da despesa principal e de todas aquelas necessárias à sua operacionalização, tais como: aquisição de equipamentos, admissão de pessoal, despesas com água, luz, telefone, entre outras.

[...]

Dessa forma, entendo que não foi observado o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual voto pela responsabilização do Sr. Ojandir Ubirajara Belini, Prefeito Municipal, à época, com multa de R\$3.000,00 (três mil reais).

Outrossim, quanto ao argumento dos defendentes que sugere que a defesa tenha sido prejudicada, por ausência de indicação das razões da referida dotação ser incompatível com o objeto das despesas realizadas, entende-se que tal situação não ocorreu.

O que se percebe da análise inicial é que não foram apontadas incompatibilidade entre a dotação orçamentária e o objeto das despesas. Pelo contrário, foi apontado a ausência de comprovação da realização da Estimativa do Impacto Orçamentário e Financeiro, o que não foi rebatido pelos defendentes.

Assim, entende esta Unidade Técnica que os responsáveis alegaram que as despesas estavam em conformidade com as leis orçamentárias, sem, porém, mencionar a ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, de modo que a argumentação trazida não é capaz de modificar o entendimento exarado no Relatório Técnico inicial.

Corroborar o entendimento acima, o fato de que o contrato firmado em 07/02/2017, fl. 1302, continha um prazo de 15 (quinze) meses, o que indica que as despesas decorrentes extrapolariam a vigência dos créditos orçamentários daquele exercício.

Por outro lado, esta Unidade Técnica verificou que o Sr. Marcos Antônio de Oliveira, apontado como responsável no relatório técnico inicial, em que pese não ter apresentado defesa nos autos, não possuía competência para realizar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e expedir a declaração de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira, motivo pelo qual ele não pode ser responsabilizado. Ademais, pelos documentos juntados aos autos em fls. 51-52, percebe-se que a única informação solicitada ao Sr. Marcos Antônio de Oliveira, contador do Município, foi "a disponibilidade de dotação orçamentária, para contratação de serviços técnicos especializados e singulares de consultoria em gestão (...), na importância de R\$950.000,00 (novecentos e cinquenta mil reais)".

Nos termos do inciso II, do artigo 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal, já transcrito acima, nota-se que a responsabilidade para formular a estimativa de impacto orçamentário



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

e financeiro é do ordenador de despesas. Assim, o contador da divisão de contabilidade do Município não possui poder decisório para realizar referida estimativa, tampouco para declarar que o aumento da despesa possui adequação orçamentária e financeira.

Ante o exposto, sugere-se pela manutenção da irregularidade apontada no item b do Relatório Técnico inicial (fl. 1542v), porém, tão somente quanto ao Sr. Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito do Município de Iturama, excluindo-se, portanto, a responsabilidade do Sr. Marcos Antônio de Oliveira.

25. Diante do exposto, opino pela manutenção da irregularidade apontada, que tem como responsável o sr. Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito Municipal de Iturama à época e requisitante da contratação e os pareceristas, sr. Afonso Celso Praes Junior, e sra. Sabrina Raquel Diniz Alves, em virtude do exame da adequação do procedimento aos ditames da Lei 8666/93, eivado por erro grosseiro, como se infere das fls. 1269/1274.

Da inadequação do documento denominado “Justificativa de Escolha do Fornecedor”

26. A Justificativa de Escolha do Fornecedor (fls. 1324), prevista no art. 26, § único, inc. II da Lei nº 8.666/93, foi subscrita pelos srs. Márcio Barugi Bergamini, Presidente da Comissão de Licitação, e Joice José Severino Filho e Cleber Luiz Faria, ambos membros da aludida comissão, e foi efetuada nos seguintes termos:

“Por entendermos que o Instituto Águila de Gestão Ltda é reconhecido no cenário nacional e internacional, estando o serviço a preço de mercado e em conformidade com praticado no “Território Nacional”, e por ser empresa idônea, recebemos sua proposta e documentos necessários, constatando sua credibilidade para fornecimento”

27. Os defendentes alegaram a desnecessidade de demonstração de fornecedor exclusivo e não se manifestaram quanto a irregularidade apontada no documento de escolha do fornecedor.

28. Neste contexto, verifico que a justificativa apresentada *in casu* é genérica, rasa e não se reveste da fundamentação necessária. Não foram apresentadas razões que arrimassem com segurança a escolha do contratado, apontando os fundamentos de direito e de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

fato para a contratação, bem como a correlação lógica entre esses fatos e as necessidades da administração.

29. O TCU se manifestou nos seguintes termos sobre o tema:

Em qualquer contratação efetuada com dispensa de licitação, observe, com rigor, o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93, de modo que sejam devidamente justificados os motivos da escolha do fornecedor ou executante e os prelos pactuados. (grifei) (Decisão nº 30/2000, Plenário, rel. Min. Guilherme Palmeira)

30. E, em outra assentada, recomendou: “...restringa a subjetividade nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, incluindo nas justificativas para contratação, documentos e/ou estudos técnicos que dêem suporte à escolha da empresa e ao preço avençado. (Acórdão nº 837/2004, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar) (grifei)

31. Diante disso, ratifico a manifestação da unidade técnica pela irregularidade da justificativa na escolha do fornecedor, sendo responsáveis os srs. Márcio Barufi Bergamini, Presidente da Comissão de Licitação, e Joice José Severino Filho e Cleber Luiz Faria, membros da aludida comissão.

Da inadequação da contratação por inexigibilidade de licitação

32. A unidade técnica, em seu exame inicial, entendeu que foi inadequada a contratação por inexigibilidade de licitação (fl. 1544-v/1547), com base no art. 25 c/c art. 13 da lei nº 8666/93. Entendeu, ainda, imperioso que o prestador detivesse

“um conjunto de recursos técnicos especiais, tais como: conhecimento teórico e prático, experiência com situações de idêntico grau de complexidade, capacidade de compreender e dimensionar o problema a ser resolvido, potencial para idealizar e construir a solução para o problema, aptidão para excepcionar situações não compreendidas na solução a ser proposta ou apresentada, facilidade de manipular valores diversos e por vezes contraditórios, capacidade de produzir convencimento e estimar riscos envolvidos, bem como, criatividade e talento para contornar problemas difíceis e produção de solução plenamente satisfatória, dentre outros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Acerca da notória especialização exigida na contratação com base no inciso II, vale mencionar, não basta a especialização do executor do serviço, haja vista que a inexigibilidade está condicionada mais fortemente às características singulares do objeto de que a Administração necessita, ou seja, existem 3 (três) condições para a referida contratação ou seja: o serviço especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do serviço a ser contratado.

Portanto, além dos documentos juntados ao processo, fl. 26 a 1262, serem insuficientes à comprovação da singularidade dos serviços fornecidos pelo Instituto Águila de Gestão Ltda., nos termos do inciso II do art. 25 da Lei Nacional n. 8.666/1993, também não ficou evidenciado que a empresa era fornecedora exclusiva dos serviços contratados, uma vez que outras empresas no mercado prestam o mesmo tipo de serviço.”

33. Os defendentes alegaram (fls. 1602/1605), *em suma*, que o serviço é relevante, incomum, complexo. Que está presente a hipótese de inviabilidade de competição, que a notoriedade do contratado é incontestável. E, ainda, que a análise do Tribunal limita-se à verificação da natureza singular dos serviços técnicos especializados e da notoriedade da empresa, além da razoabilidade do preço.

34. O Tribunal de Contas já sumulou seu entendimento acerca desta matéria na Súmula 106 que versou:

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.

35. Também o TCU editou a Súmula nº 252, que abordou:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 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.

36. Diante do exposto, verifico a necessidade de cumprimento de requisitos cumulativos para contratação por inexigibilidade de licitação e, no caso em espécie, não restou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

comprovada a singularidade dos serviços prestados.

37. Não obstante, valido o entendimento esposado na manifestação técnica (fls. 1625/1626), que ponderou:

Noutro giro, quanto ao elemento da confiança entre Administração Pública e o contratado, trazida pelos defendentes às fls. 1593-1595, este Tribunal de Contas possui entendimento contrário manifestado na consulta 746716, na qual o ex-Conselheiro Antônio Andrada respondeu que “o elemento confiança deve ser considerado de forma complementar, tendo em vista os demais requisitos estabelecidos pela Lei”.

Cita-se, ainda, o entendimento proferido por esta Corte na Consulta de nº 888.126:

e) A confiança em relação ao contratado para realização de um serviço não é fator caracterizador da inexigibilidade, incumbindo ao administrador definir os aspectos da contratação, exclusivamente, à luz do interesse público e sob os auspícios dos princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade e publicidade, devendo tal elemento ser considerado de forma complementar, tendo em vista os demais requisitos estabelecidos pela Lei Federal n. 8.666/93. Consultas n. 746.716 (17/09/2008), 688.701 (15/12/2004) e 652.069 (12/12/2001). Diante disso, percebe-se que a confiança do gestor deve ser alcançada por meio da demonstração da qualificação técnica do licitante no curso do procedimento licitatório e não ser tratada, isoladamente, como fator que justifique a inexigibilidade de licitação, uma vez que tal critério não consta no art. 25 da Lei 8.666/93.

Ante o precedente e a Consulta desta Corte de Contas, entende-se que a confiança não pode ser considerada isoladamente como elemento ensejador da inexigibilidade da licitação.

Diante do exposto, os argumentos trazidos em defesa não são suficientes para modificar o entendimento firmado em Relatório Inicial, mantendo-se inalterado o posicionamento firmado em item c.3 (fls. 1544v-1545v)

38. Assim, manifesto-me pela manutenção da irregularidade apontada e aponto como responsável por essa irregularidade, os srs. Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito Municipal de Iturama e Marcio Barufi Bergamini, presidente da Comissão de Licitação, bem como os pareceristas, sr. Afonso Celso Praes Junior, e sra. Sabrina Raquel Diniz Alves, em virtude da validação da inexigibilidade (peça jurídica genérica que serviria a qualquer caso e, portanto, a nenhum licitante) quanto no exame da adequação do procedimento aos ditames da Lei 8666/93, eivado por erro grosseiro, como se infere das fls. 1269/1274 e 1337.

Da contratação por valor superior ao estimado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

39. Os denunciados argüiram que a contratação efetuada não trouxe prejuízo ao erário, independente do reconhecimento de sua regularidade, pois o contrato foi rescindido antes do seu término e, ainda, que os pagamentos foram efetuados considerando a efetividade dos serviços prestados e que, se houvesse prejuízo à legalidade, não seria *“mensurável a consubstanciar dano patrimonial municipal. E no caso concreto, para sua aferição, demandaria prova.”*

40. A unidade técnica entendeu que

Da análise das razões apresentadas pela defesa, extrai-se que eventual rescisão do contrato firmado entre a Administração Pública e o Instituto Águila de Gestão não é suficiente para afastar a irregularidade apontada.

Conforme se depreende dos autos, às fls. 51-52, percebe-se que o valor inicialmente estimado para a contratação dos serviços de consultoria em gestão era de R\$950.000,00 (novecentos e cinquenta mil reais), sendo que havia dotação disponível no saldo de R\$966.500,00 (novecentos e sessenta e seis mil e quinhentos reais).

Por outro lado, nota-se que o contrato (fls. 1293-1302) foi firmado tendo como valor global a monta de R\$1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais), ou seja, R\$333.500,00 (trezentos e trinta e três mil e quinhentos reais) além do inicialmente disponível.

Apesar de a rescisão contratual antes de seu término constar no Sistema de Contas dos Municípios - SICOM, referido argumento não é suficiente para descaracterizar a irregularidade do momento da contratação, motivo pelo qual esta Unidade Técnica entende pela manutenção do apontamento exarado no relatório técnico inicial, discriminado em item d.2

41. Diante disso, acolho as razões apresentadas pela unidade técnica e entendo pela irregularidade da contratação efetuada acima do valor previsto, embora o contrato não tenha sido plenamente executado, entendendo ser cabível a aplicação de multa ao sr. Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito Municipal de Iturama à época, bem como os pareceristas, sr. Afonso Celso Praes Junior, e sra. Sabrina Raquel Diniz Alves, em virtude do exame da adequação do procedimento aos ditames da Lei 8666/93, eivado por erro grosseiro, como se infere das fls. 1269/1274.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

CONCLUSÃO

42. Por todo o exposto, tendo em vista a presença de diversas irregularidades na contratação, pelo Município de Iturama, do Instituto Águila de Gestão Ltda., por inexigibilidade de licitação, **OPINO** pela condenação e aplicação de multa aos responsáveis:

- a) **Sr. Anderson Bernardes de Oliveira**, Prefeito Municipal de Iturama e **Srs.. Afonso Celso Praes Junior e Sabrina Raquel Diniz Alves**, pareceristas, em face das irregularidades referentes a: I- ausência de orçamento estimado dos custos dos serviços contratados e de projeto básico, II- ausência de comprovação da realização de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, III- inadequação da contratação por inexigibilidade de licitação e IV- da contratação por valor superior ao estimado;
- b) **Sr. Marcio Barugi Bergamini**, presidente da Comissão de Licitação, em face das seguintes irregularidades: I- inadequação do documento denominado “Justificativa de Escolha do Fornecedor” e II- inadequação da contratação por inexigibilidade de licitação;
- c) **Srs. Joice José Severino Filho e Cleber Luiz Faria**, membros da Comissão de Licitação, em face da irregularidade referente a inadequação do documento denominado “Justificativa de Escolha do Fornecedor”.

É o parecer.

Belo Horizonte, 20 de setembro de 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais

(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)