



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, à fl. 2313, determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria que elaborou relatório técnico, às fls. 2314 a 2317.

Posteriormente, os autos foram encaminhados ao Ministério Público que se manifestou preliminarmente, à fl. 2319.

O Conselheiro Relator, à fl. 2320, determinou a citação dos responsáveis, no prazo improrrogável de 15 dias, para que apresentassem defesa e documentos que julgassem pertinentes acerca dos apontamentos do estudo técnico.

Devidamente citados, à fl. 2324, os responsáveis apresentaram defesa conjunta, às fls. 2325 a 2384, e documentos, às fls. 2385 a 2867.

O Conselheiro Relator, à fl. 2870, determinou a juntada dos documentos protocolizados sob o n. 5416211/2019, encaminhados pela ADPM na qualidade de interessada e, após o encaminhamento a esta Coordenadoria para análise da defesa.

II – ANÁLISE DE DEFESA

De acordo com a Representação formulada pelo Ministério Público de Contas de fls. 01 a 10 e análise técnica de fls. 2314 a 2317, foram apontadas as seguintes irregularidades:

- a) Da contratação por inexigibilidade – Ausência de singularidade do objeto – art. 25 Lei 8.666 e Súmula 106 TCE/MG
- b) Da montagem dos processos licitatórios – Processos “modelo” – Violação ao art. 26 e 38 da Lei Federal n. 8.666/93

Regularmente citados, os responsáveis apresentaram as seguintes alegações.

Defendentes: Darli Veloso Pereira, José Márcio da Silva Corrêa e João Martinho Ferreira de Rezende

Inicialmente, os defendentes expuseram entendimento do Ministro Eros Grau nos autos da ação pela 340/SC, acerca da definição de notória especialização e serviços técnicos especializados, posteriormente, passando às alegações.

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

Alegaram os defendentes que a afirmação de que os serviços prestados pela empresa ADPM à Câmara não preenchem os requisitos necessários para contratação por inexigibilidade, por não haver singularidade do objeto, não deve prosperar.

Afirmaram que a complexidade dos serviços executados pela Câmara Municipal de Piranguçu, demandam conhecimento técnico especializado.

Ademais, sustentaram que entendem que a administração tem o dever de ensejar a concorrência para a execução de serviços públicos, de maneira que, contratados por meio de licitação, garantem respeito aos princípios constitucionais.

Contudo, asseveraram que a própria Constituição prevê a possibilidade de contratação, sem prévia licitação.

Dessa forma, destacaram que é de extrema inteligência a ressalva definida pelo constituinte, ao prever que há situações em que não é possível realizar o procedimento licitatório ou que, em determinadas hipóteses, ainda que possível, não se apresenta como o meio mais eficaz para a satisfação do interesse.

Afirmaram ainda, que segundo a doutrina majoritária, somente há sentido em realizar licitação quando presentes determinados pressupostos lógicos, fáticos e jurídicos. Nesse sentido, destacaram dois entendimentos doutrinários.

Além disso, aduziram que a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar o certame entre eventuais competidores ou se o contratado é o único que reúne as condições necessárias à plena satisfação do objeto, tendo o legislador reconhecido a impossibilidade de se promover um rol taxativo de todas as possibilidades e situações em que ocorrerá a inviabilidade de competição.

Desse modo, alegaram que, no caso em tela, a contratação se enquadra na hipótese do inciso II, art. 25, da Lei n. 8.666/93, segundo o qual são requisitos necessários apenas a natureza singular dos serviços prestados e a notória especialização.

Ademais, salientaram que o entendimento do MPC no tocante à inexigibilidade é equivocado e contrário a doutrina majoritária no que diz respeito ao conceito de natureza singular.

Nesse sentido, destacaram lição de Celso de Mello, julgados do STF, STJ e TJMG. E, ainda, a definição de singular, segundo dicionário Aurélio.

Portanto, sustentaram que embora outros, talvez muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda.

No que tange a classificação como serviços técnicos, aduziram que estes devem ser entendidos como aqueles que envolvam a aplicação de rigorosa metodologia ou formal procedimento para atingir determinado fim.

Assim, o serviço será técnico profissional quanto constituir objeto de uma profissão, isto é, apresentar objeto próprio e se desenvolver segundo regras inconfundíveis. Logo, quando se tratar de serviços técnicos profissionais especializados, são por sua natureza, aqueles em que a especialização identifica a capacitação maior do que a usual e comum, envolvendo uma parcela definida e delimitada do conhecimento.

Nesse sentido, destacaram entendimento do Professor Hely Lopes Meirelles.

Diante de todo o exposto, afirmaram que não restam dúvidas quanto ao fato de que os serviços técnicos profissionais especializados elencados no art. 13, da Lei n. 8.666/1993, são exatamente os prestados pela ADPM.

No que tange a notória especialização, sustentaram que este conceito é bastante subjetivo, inserindo-se na categoria do que a doutrina convencionou denominar de conceitos

fluidos, não sendo possível categorizar segundo um padrão universal, levando-se em conta não só o grau do intelecto dos contratados, mas também as próprias peculiaridades do contratante. Nesse sentido, destacaram decisão do TJMG.

Ademais, aduziram que o MPC entendeu a letra da lei restritivamente, ao afirmar que para ocorrer a inexigibilidade de licitação é necessário a inviabilidade de competição associada à singularidade do objeto e a notória especialização do contratado.

Desse modo, alegaram que a estrutura procedimental adotada pela Câmara Municipal de Piranguçu ao contratar os serviços técnicos especializados da ADPM, norteou-se pela alta capacitação pessoal de seus sócios, bem com, de seus funcionários, tendo sido realizada a contratação justamente, pelo fato da empresa possuir em seu quadro funcional contador, auditor, advogado, administrador de empresa, analista de sistema, técnicos em contabilidade, exímios estudiosos e especialistas em serviços públicos, colocados à disposição da Administração.

Destacaram ainda, que o MPMG, em decisões recentes, promoveu o arquivamento de diversos procedimentos investigatórios que envolviam a ADPM, por entender que os serviços por ela prestados são revestidos da singularidade.

Por fim, salientaram que a decisão do Recurso Ordinário n. 952.077, interposto contra a decisão proferida no Processo Administrativo n. 811.150, considerou regular a contratação da ADPM pela Câmara Municipal de Piranguçu, para prestação de serviços análogos aos ora realizados, assim como a manifestação da Unidade Técnica e do MPC no Processo n. 811.150.

Análise

A licitação é um processo administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas no ato convocatório próprio, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

Em regra, a Administração Pública tem o dever de licitar, entretanto, conforme informaram os defendentes, a Constituição Federal c/c a Lei n. 8.666/1993 preveem situações em que será possível a contratação direta, são as hipóteses de licitação dispensada, dispensável ou inexigibilidade.

A inexigibilidade de licitação se caracteriza por haver apenas um determinado objeto ou pessoa que atenda às necessidades da Administração, não sendo possível a licitação em razão da inviabilidade de competição.

A respeito da inexigibilidade, o art. 25 da Lei n. 8.666/1993, assim dispõe:

Art. 25. **É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição**, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

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;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (g.n)

Sendo assim, contrário ao alegado pelos defendentes, observa-se que para a realização de contratações de serviços técnicos por inexigibilidade o objeto deve ter natureza singular, ser técnico especializado e o futuro contratado possuir notória especialização.

O serviço singular deve ser entendido como aquele cujo objeto possua características individuais que o distingam dos demais e o tornem incomum, diferente, insuscetível de comparação ou assimilação por qualquer outro da mesma espécie.

Nesse sentido, excerto do voto exarado pelo Relator, Conselheiro Wanderley Ávila no processo n. 811.150, que também versava sobre a contratação por inexigibilidade da empresa ADPM, *in litteris*:

Com efeito, conforme o próprio TCU, a singularidade de um serviço “diz respeito a sua invulgaridade, especialidade, especificidade, ou seja, a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidade que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional”.

Quanto a caracterização de serviço técnico especializado, são aqueles enumerados no art. 13 da Lei n. 8.666/1993, quais sejam: estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; e restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Ademais, referente a notória especialização do contratado, o §1º, do art. 25, da Lei n. 8.666/1993 estabelece que considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado plena satisfação do objeto do contrato.

Sendo assim, a especialização é de índole subjetiva, no sentido de ser um atributo ligado ao agente, profissional ou empresa, e não possui forma legal própria, exclusiva, específica de documentação, assim, este critério, em última instância, será definido a partir do grau de confiança que a própria Administração, deposite na especialização desse contratado, conforme informa o defendente.

Feitas tais considerações, cumpre destacar que em momento algum foi questionado a notória especialização da empresa ou não se tratar de serviço técnico especializado, mas sim, a ausência de singularidade do objeto.

No caso em cerne, o objeto é a prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, em atendimento às necessidades das diversas secretarias do município.

Ainda, cabe ressaltar que não há vedações a contratação de serviços de auditoria e consultoria por meio de inexigibilidade, entretanto devem ser analisados cada caso, a fim de se verificar a singularidade, pois, esta pode depender de diversos fatores.

No presente caso, verifica-se que o objeto foi descrito de maneira extremamente vaga, com especificações muito amplas, logo, não é possível verificar a singularidade do objeto.

Ademais, dá análise dos documentos apresentados pelos defendentes, observa-se que, os procedimentos investigatórios que foram arquivados, às fls. 2388 a 2503, visavam apurar supostos atos de improbidade administrativa.

Sendo assim, não foi apreciada a matéria como um todo, analisando a contratação em si, verificando a adequação as hipóteses previstas em lei e observância as exigências nela contidas.

Quanto o ao parecer emitido pela Professora Dra. Cristina Fortini, às fls. 2592 a 2610, nota-se que não conclui favorável a contratação da empresa ADPM, é um parecer genérico, que esclarece todas as condições necessárias a contratação, definindo cada termo e ao final aduz que caso preencha todos é possível a contratação. Conforme se verifica do seguinte trecho:

Não há, pois, óbice à contratação da consulente com base no art. 25, II da Lei 8.666/93, se o serviço técnico postulado estiver no rol do art. 13 do mesmo diploma legal, se não se tratar de atividade vulgar na área contábil, já que se exige que a tarefa contenha singularidade e, por fim, deve ser algo já executado anteriormente ou que demande, para sua execução, expertise tal qual a acumulada pela ADPM.

Do mesmo modo, no que tange a manifestação favorável à inexigibilidade da contratação da ADPM, dado pela unidade técnica deste egrégio Tribunal, bem como, pelo Ministério Público de Contas, no processo n. 811.150, cumpre destacar que, embora tenham estes acolhido as teses da defesa e se manifestado dessa forma, a decisão do Conselheiro Relator foi pela irregularidade da contratação.

Ademais, quanto ao Recurso interposto do supracitado Processo, verifica-se que na verdade não foi reconhecida a regularidade da contratação, mas apenas reformada a parte da decisão que aplicava a penalidade de multa, substituindo-a por recomendação.

Além disso, ressalte-se que ainda que o recurso tivesse considerado regular a contratação, não se pode comparar ao caso aqui analisado, tendo em vista que por se tratar da análise da singularidade do objeto, devendo ser observado cada caso.

Por fim, quanto aos demais pareceres e jurisprudências juntados, salienta-se que trazem diversas doutrinas e entendimentos dos quais este egrégio Tribunal também acolhe. Entretanto, nesse caso, não é possível verificar tal singularidade, vez que o objeto é extremamente amplo, não possuindo qualquer especificidade.

Desse modo, conclui-se que deve ser mantida a irregularidade referente a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, sem a demonstração da singularidade do serviço, em ofensa ao art. 25, II, Lei n. 8.666/93.

Das inexigibilidades do Tribunal de Contas

Dos paradigmas de legalidade das inexigibilidades de licitação do Tribunal de Contas de Minas Gerais, na contratação de empresas para a prestação de serviços técnicos especializados tal qual os prestados pela ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., nos termos do Artigo 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993.

Alegam os defendentes que a contratação por inexigibilidade é uma previsão legal, constante do art. 25, *caput*, combinado com art. 13, ambos da Lei n. 8.666/1993, amplamente usada pela Administração Pública, em especial pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, que desde 2011 contrata a empresa Atest Atuária e Estatística Ltda., para a prestação de serviços técnico especializados.

Dessa forma, sustentaram que a contratação da Atest Atuária e Estatística Ltda. pelo Tribunal de Contas via inexigibilidade, se dá conforme a contratação da ADPM pela Câmara de Piranguçu, motivo pelo qual não há qualquer irregularidade na contratação da empresa ADPM pelo Município de Piranguçu.

Análise

Inicialmente, cabe esclarecer que não está aqui a se dizer que jamais poderia a empresa ADPM ser contratada por inexigibilidade, no entanto, deve ser demonstrada a prestação de um serviço específico, como por exemplo, a realização de atuação em determinado Tribunal, elaboração de relatórios de auditoria de determinado tema, o que não se verifica.

Ademais, no que tange as contratações da empresa Atest Atuária e Estatística Ltda. pelo TCEMG, observa-se que estas possuem objeto detalhado, singular, passível de ser contratado por inexigibilidade, como por exemplo, o Processo n. 13/2012, à fl. 2353, que tem por objeto:

a contratação da empresa Atest Atuária e Estatística Ltda. para a prestação de serviços técnicos profissionais, com objetivo de emissão de relatórios contendo as avaliações da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Minas Gerais (RPPS), compreendendo Fundo Financeiro de Previdências – FUNFIP e Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG; do instituto de Previdência dos Servidores Militares (IPSM) e do Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLEMG) e



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

ainda, avaliação dos dados contidos no Demonstrativo da Projeção Atuarial, Anexo XIII do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, com emissão de pareceres atuariais.

Dessa forma, contrário a contratação realizada pelo município de Piranguçu, que possui especificações extremamente genéricas, observa-se que os objetos das contratações realizadas pelo TCEMG possuem objeto detalhado, específico, singular.

Sendo assim, não assiste razão aos defendentes ao comparar a contratação por ele realizada às contratações realizadas por este Tribunal.

Da inexigibilidade do Ministério Público Estadual

Do paradigma de legalidade da inexigibilidade de licitação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na contratação de pessoas físicas e/ou jurídicas para a prestação de serviços técnicos especializados, tal qual os prestados pela ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., nos termos do Artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/1993

Alegaram os defendentes, que não menos diferente do Tribunal de Contas, o Ministério Público Estadual, nos termos da Resolução PGJ n. 23, de 31 de dezembro de 2017, também adota a contratação de prestadores de serviços técnicos especializados, tal qual os praticados pela empresa ADPM, mediante inexigibilidade de licitação, para a elaboração de pareceres técnicos de competência do referido Ministério Público.

Dessa forma, sustentaram que ficou demonstrado que a contratação da ADPM, pela Câmara Municipal de Piranguçu, por meio da inexigibilidade de licitação foi legal e inteiramente regular, devendo as supostas alegações de irregularidade promovidas pelo representante do Ministério Público de Contas serem rejeitadas e os atos de contratação serem julgados regulares e devidamente aprovados.

Análise

No que tange as contratações realizadas pelo MPMG, assim como demonstrado nas contratações realizadas pelo TCEMG, tratam de situações específicas, embora a contratação se refira a um banco de peritos, estes só serão chamados e prestarão serviços em determinadas situações.

Dessa forma, desarrazoado comparar a contratação da ADPM com as realizadas pelo MPMG.

Da Lei 13.303 – Estatuto Jurídico da Empresa Pública

Informaram os defendentes, que em 30 de junho de 2016 passou a vigorar, no âmbito do ordenamento jurídico nacional, a Lei n. 13.303, também conhecida como Lei das Estatais, tendo como objetivo estabilizar o mercado, proporcionando a retomada da confiança nas relações, zelando assim pela transparência das instituições públicas.

Dessa forma, sustentaram que a Lei n. 13.303 passou a disciplinar a realização de licitações e contratos no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, não se aplicando mais diretamente a Lei n. 8.666/93 a essas entidades, salvo nos casos expressamente descritos na própria Lei.

Nesse sentido, destacaram que pela simples leitura do art. 30 da supracitada Lei, fica demonstrado que o legislador inovou o instituto da inexigibilidade de licitação, ao retirar definitivamente a expressão natureza singular, da regra de contratação dos serviços técnicos especializados.

Análise

No que tange à disposição constante na Lei n. 13.303, cabe ressaltar que, conforme informaram os defendentes, a Lei n. 13.303, conhecida como Lei das Estatais, se aplica as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

No caso, a Câmara Municipal, órgão pertencente à Administração Direta, não se inclui nas entidades que se submetem ao referido diploma legal.

Ainda, a empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. conforme se verifica do próprio nome da empresa, é uma sociedade simples limitada.

Dessa forma, não cabe aplicação da Lei n. 13.303 ao caso ora analisado, tampouco tal comparação.

Da nova lei de licitações

Sustentaram os defendentes que dando sequência lógica e necessária à modernização da legislação brasileira, em setembro de 2016 o Senado Federal aprovou em dois turnos, o Projeto de Lei do Senado n. 559/2013, que tem como objeto atualizar e modernizar a Lei n. 8.666/93.

Sendo assim, alegaram que o PLS 553/2013, no que se refere ao instituto da inexigibilidade, seguiu as premissas da Lei 13.303, também excluindo a expressão natureza

singular, da regra de contratação dos serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Por fim, destacaram novamente o voto proferido pelo Ministro Eros Grau na Ação Penal 340/SC.

Análise

No que tange ao PLS 553/2013, tem-se a mesma situação da Lei n. 13.303, não se aplica ao caso.

Isso, pois, em que pese já ter sido aprovado pelo Senado Federal, ainda não se encontra em vigor, havendo outras etapas e podendo ainda sofrer alterações.

Desse modo, ainda que o projeto venha a ser aprovado e passe a ser aplicado futuramente, no presente momento, não cabe aplicação a este caso.

Do incidente de uniformização de jurisprudência n. 684.973

Ressaltaram os defendentes, que quanto ao incidente de uniformização de jurisprudência n. 684.973, citado como paradigma pelo representante do Ministério Público de Contas, este não se aplica ao presente caso, haja vista que o objeto empresarial e a forma de atuação do GRUPO SIM - Instituto de Gestão Fiscal não são os mesmos da empresa ADPM.

Sendo assim, alegaram que a referência citada não deve ser considerada.

Análise

Inicialmente, ressalta-se que a uniformização de jurisprudência n. 684.973 foi utilizada como paradigma para justificar a ausência de singularidade que justificasse a contratação por inexigibilidade.

Contudo, não foi o único fundamento utilizado. Dessa forma, ainda que se desconsidere a aplicação deste paradigma, não irá interferir quanto a existência da irregularidade.

Ademais, no que tange a aplicação ou não da uniformização de jurisprudência n. 684.973, observa-se que o caso concreto foi de que o Grupo SIM foi contratado por meio de inexigibilidade por diversos municípios para a prestação de serviços de assessoria, consultoria, auditoria financeira, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nas áreas de contabilidade, de pessoal, tributária, arrecadação, tesouraria, patrimônio, licitação e almoxarifado.

Dessa forma, ainda que o objeto empresarial e a forma de atuação sejam diferentes, o caso concreto é o mesmo, portanto, cabe perfeitamente a aplicação a este caso.

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

Informaram os defendentes que, durante a década de 70, 80 e 90, diversos modelos eram disponibilizados pelas papelarias a órgãos públicos, que os utilizavam constantemente, sendo que um desses documentos era especificamente a realização e registro de licitações, sendo que tais modelos continham espaços em branco que eram preenchidos pelos membros das comissões de licitações, de acordo com o certame realizado.

Dessa forma, sustentaram que da década de 90 para frente até os dias de hoje, os modelos são fornecidos em abundância por meio de livros e manuais de licitação, bem como pela internet.

Ademais, destacaram que desde os anos 80 o Dr. Luciano Adiel Lopes promovia cursos relacionados à área pública, dentre eles relacionado à licitação e que nestes disponibilizava aos participantes de seus cursos manuais e apostilas com modelos de procedimentos a serem adotados e seguidos pelos órgãos públicos.

Outrossim, citaram sites de buscas como Google e Yahoo, nos quais são disponibilizados modelos do TCU, da AGU, entre outros.

Não bastante, sustentaram que analisando todas as representações apresentadas até o momento pelo Ministério Público de Contas, verifica-se que o mesmo tem adotado o ctrl+c e o ctrl+v da primeira petição apresentada, trocando apenas o nome dos órgãos públicos, das partes representadas e pequenos detalhes, caso a caso.

Sendo assim, afirmaram que o Administrador Municipal de Piranguçu e sua equipe de auxiliares quer seja no campo administrativo, quer seja no jurídico, realizaram os procedimentos administrativos necessários à contratação imbuídos da certeza de que o melhor estava sendo feito, tendo sido os serviços satisfeitos e realizados em consonância com o que determina a legislação, não causando danos ou prejuízos ao erário público.

Análise

Inicialmente, cabe ressaltar que não há dúvidas de que é comum a prática da utilização de modelos de documentos nas mais variadas situações.

Entretanto, em algumas situações o modelo deve ser utilizado apenas como base, pois alguns documentos servem como fundamentação, motivo pelo qual deve ser elaborado de acordo com o caso específico e adaptado, como na situação aqui analisada.

No caso em cerne, o documento em que foi utilizado modelo foi o parecer jurídico. O Parecer Jurídico é o documento por meio do qual o jurista fornece informações técnicas acerca de determinado tema, com opiniões ou declarações jurídicas, fundamentadas em bases legais, doutrinárias e jurisprudenciais.

Os pareceres tratam do controle interno de legalidade dos atos da contratação, objetivam avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema jurídico vigente, a fim de se evitar, ou ao menos reduzir, eventuais questionamentos perante os órgãos de controle externo ou a constatação posterior de vícios que comprometam o atendimento da necessidade da Administração.

Sendo assim, o parecer deve ser o mais minucioso possível, analisando a situação em todos os aspectos e esclarecendo todos os pontos.

Portanto, ainda que trate de objeto semelhante deve ser analisado cada caso, vez que cada contratante possui características próprias, motivo pelo qual a utilização de modelos, embora comum, deve ser vista apenas como um norte a ser seguido.

Dessa forma, embora a utilização de modelos de parecer por si só não possa macular a atividade de um agente público, a utilização de modelos de parecer apresentados de forma idêntica, ou seja, sem analisar profundamente cada caso, somada à realização de diversas contratações da mesma empresa em diversos municípios por meio de inexigibilidade, sem demonstrar a existência de singularidade do objeto, indicam a montagem do processo.

Interessada: ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda.

1 – Do reconhecimento da ADPM como interessada

Inicialmente, destacou a ADPM que não foi incluída pelo MPC como responsável no feito, entretanto, tanto a Lei Orgânica do TCEMG quanto o seu Regimento Interno preveem a possibilidade de o interessado intervir no processo.

Dessa forma, sustentou que tendo em vista que o processo discute irregularidade dos contratos firmados entre a ADPM e a Câmara Municipal de Piranguçu, sendo patente o seu interesse no resultado deste, deve ser reconhecida sua legitimidade para intervir no processo.

Análise

Conforme informado pela ADPM, o art. 163, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal prevê que são partes no processo os responsáveis e os interessados, sendo interessado aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo Relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo.

Dessa forma, verifica-se que o Conselheiro Relator, à fl. 2870, reconheceu a legitimidade da ADPM para intervir no processo, determinando sua integração no feito na condição de terceiro interessado.

2 – Prejudicial de mérito

Antes de adentrar ao mérito da presente representação, alegou a interessada que se verifica a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal em relação a parte dos atos objeto da representação.

Informou que, conforme relata a inicial da representação, o primeiro contrato celebrado entre a ADPM e a Câmara Municipal de Piranguçu foi em 2013, sendo prorrogado até o final de 2014.

Portanto, aduziu que considerando a data da assinatura do contrato decorrente do processo de inexigibilidade n. 01/2013 e a data do despacho que recebeu a representação, verifica-se o decurso do prazo prescricional, conforme art. 110-C, do Regimento Interno, devendo ser reconhecida a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva relativa a esse procedimento de inexigibilidade de licitação.

Análise

A prescrição, conforme art. 189, do Código Civil, é a perda de pretensão da reparação do direito violado, por inércia do titular do direito no prazo legal.

O art. 182-E, da Resolução n. 12/2008, dispõe que prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Ademais, o art. 182-C, do mesmo diploma, dispõe que, dentre outras, é causa interruptiva da prescrição, despacho que receber denúncia ou representação.

Dessa forma, conforme informou a interessada e verifica-se, o primeiro Processo de Inexigibilidade teve o contrato assinado em 02/01/2013 e o despacho que recebeu a representação foi exarado em 18/12/2018, à fl. 2311.

Sendo assim, tendo em vista que não existe dano ao erário, de fato encontra-se prescrita a pretensão punitiva deste Tribunal com relação ao Processo de Inexigibilidade n. 01/2013, devendo ser acolhida a preliminar.

3 – Mérito

3.1 – Da inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços de auditoria e consultoria contábil e financeira

Alegou a interessada que o entendimento do MPC, no sentido de que os serviços prestados pela ADPM não preenchem os requisitos necessários para a contratação mediante inexigibilidade de licitação em razão da ausência de singularidade, não merece prosperar.

Sustentou que, as complexidades inerentes aos serviços contábeis executados pela Administração Pública, especialmente nos Municípios cuja infraestrutura é consideravelmente mais defasada, impõe a contratação de uma consultoria externa.

Ressaltou que o art. 37, XXI, da Constituição Federal, dispõe acerca da obrigatoriedade de que as contratações sejam precedidas por licitação, salvo nos casos previstos em lei.

Dessa forma, afirmou que importante se faz a ressalva feita pelo constituinte, ao prever que existem situações em que não é possível realizar o procedimento licitatório ou que, em determinadas hipóteses, ainda que viável a realização da competição, a licitação não se apresenta como o meio mais eficaz para a satisfação do interesse público.

Ademais, destacou o art. 25 da Lei n. 8.666/93, que estabelece o conceito de inexigibilidade de licitação exemplificando algumas hipóteses em que verifica a sua ocorrência, e, ainda, o art. 13, do mesmo diploma legal, que dispõe sobre a contratação de serviços técnicos especializados.

Sendo assim, salientou que conjugando o disposto no art. 13 com o art. 25, II, conclui-se que os serviços técnicos especializados podem ser contratados mediante inexigibilidade

Contudo, para que seja considerada licita a inexigibilidade, afirmou que se faz necessário a presença de dois requisitos, simultaneamente, notória especialização e singularidade.

No que tange a singularidade, destacou ensinamentos de Eros Grau no sentido de que, não é o serviço desenvolvido pelo contratado, em si, que é de natureza singular, mas a

singularidade hábil a inviabilizar a realização do procedimento licitatório decorre de um elemento subjetivo, a confiança.

Além disso, afirmou que a singularidade não pode ser confundida com a possibilidade de o serviço ser prestado por somente uma pessoa ou empresa, haja vista sua especialização, pois esta é a hipótese de inexigibilidade decorrente da existência de fornecedor único, prevista no inciso I, do art. 25, da Lei n. 8.666/13.

Assim, sustentou que a singularidade diz respeito à forma na qual o serviço é prestado, de maneira que, a técnica pessoal do prestador de serviço que o torna singular, portanto, o que configura a inexigibilidade é a notória especialização, somada a confiança depositada pelo administrador público de que aquele profissional é o melhor para realizar o serviço contratado.

Nesse sentido, destacou a interpretação dada pelo STF no julgamento da Ação Penal n. 348, bem como o voto da Ministra Cármen Lúcia, o posicionamento no HC n. 86.198 de 17/04/2007 e o julgamento do Inquérito n. 3.077/AL, de 25/09/2012.

Sendo assim, sustentou que o STF vem, reiteradamente decidindo que o que a norma exige é a notória especialização associada à confiança.

Ademais, ressaltou que a existência de subjetividade na contratação, ainda que sob o signo da confiança, não viola o princípio da impessoalidade.

Nessa senda, salientou lições de Hely Lopes acerca do princípio da impessoalidade e alegou que, a subjetividade existente na contratação, por inexigibilidade, diz respeito a confiança depositada pelo administrador público e a confiança, é no sentido de que se acredita que aquele profissional é quem tem mais condições de satisfazer o interesse público presente na celebração do contrato. Ressaltou ainda, decisões do STJ, do TJMG e do TCU.

Não bastante, fez algumas considerações acerca da discricionariedade do agente público e alegou que está estritamente ligada à escolha do melhor meio de se satisfazer o interesse público e que, portanto, assiste razão ao entendimento dos Tribunais no sentido de que a singularidade, hábil a autorizar a contratação direta de serviços técnicos especializados, decorre da confiança de que os serviços serão prestados com eficiência.

Dessa forma, sustentou que ao se atribuir à singularidade o sentido de corriqueiro, ordinário, afasta-se, por completo, a possibilidade de contratação desse tipo de serviço.

E, ainda, que serviços corriqueiros, ordinários da Administração Pública, indispensáveis ao seu regular funcionamento e às suas finalidades, não podem ser contratados, seja por licitação, seja por contratação direta, serviços dessa natureza devem ser executados por servidores públicos efetivos ou comissionados, de acordo com cada caso.

Isso pois, os serviços que comportam a contratação de terceiros, estranhos à administração, são aqueles que auxiliam na prestação de serviços fim, são, portanto, serviços, meio.

Por fim, destacou posicionamento adotado por este egrégio Tribunal no Processo n. 703.842, posicionamento do TJMG e voto do Desembargador Flávio Leite no julgamento da Apelação Criminal n. 0073873-55.2012.8.13.0687, referentes a contratação de serviços de consultoria e auditoria.

E, afirmou, que a consultoria e auditoria prestados pela ADPM visam auxiliar o gestor público nas inúmeras dificuldades que surgem ao longo do exercício financeiro, bem como, prevenir erros que colocam em risco o próprio erário, sendo patente que a contratação foi regular.

3.1.1 – Das decisões específicas em relação a ADPM

Informou a interessada que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais tem reconhecido a regularidade da contratação da ADPM para a prestação de serviços técnicos especializados de auditoria e consultoria contábil por inexigibilidade de licitação.

Ainda, destacou pareceres emitidos pelo setor de contabilidade da Central de Apoio Técnico do Ministério Público – CEAT, que concluíram pela regularidade da contratação da ADPM por inexigibilidade de licitação, confirmando a sua notória especialização e natureza singular dos serviços prestados, ressaltando que o preço praticado pela empresa é inferior ao praticado por outras empresas que atuam na mesma área.

3.2 – Da ADPM

Alegou a interessada que este Tribunal já teve a oportunidade de apreciar a legalidade da contratação da empresa ADPM em outros julgamentos, como, por exemplo, no Processo Administrativo n. 811.150, no qual considerou irregular a contratação da ADPM por inexigibilidade de licitação.

Contudo, informou que contra essa decisão foi interposto o Recurso Ordinário n. 952.077, que foi provido, reconhecendo a regularidade da contratação da ADPM por inexigibilidade de licitação.

Ademais, ressaltou que no Processo n. 811.150, a Unidade Técnica do TCEMG de manifestou favorável a inexigibilidade da contratação da ADPM, bem como o Ministério Público de Contas.

Ainda, informou que o TJMG também decidiu pela regularidade da contratação da ADPM por inexigibilidade de licitação.

Desse modo, afirmou que se verifica a regularidade da contratação da ADPM para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão administrativa, mediante inexigibilidade de licitação, conforme já consolidado pelo TCEMG, TJMG e MPMG.

Por fim, alegou que se deve analisar a própria conduta adota pelo TCEMG que vem contratando sucessivamente, pelo menos desde 2012, empresa para a prestação de serviços técnico profissional especializados em consultoria atuarial, mediante inexigibilidade de licitação.

3.2.1 – Do parecer jurídico modelo

No que tange a irregularidade apontada quanto ao conteúdo idêntico de pareceres jurídicos, sustentou a interessada que a pretensa ilegalidade não existe, tendo em vista que estamos diante de procedimento de inexigibilidade de licitação e não de procedimentos licitatórios.

Afirmou que, nos procedimentos licitatórios se busca a melhor contratação mediante competição entre os interessados em celebrar contrato com a administração pública, enquanto nas hipóteses de inexigibilidade, o pressuposto é a inviabilidade de competição.

Dessa forma, a inexigibilidade decorre de um fato alheio à vontade da administração pública ou do particular.

Ademais, sustentou 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 modo que, analisando o material fornecido pelo particular, o agente público pode concordar com aqueles argumentos e documentos, endossando-os, sem que implique em mácula ou vício do procedimento.

Sendo assim, afirmou que ainda que haja o fornecimento de material pela ADPM para o procedimento de inexigibilidade, o MPC não identificou nos procedimentos analisados qualquer documento ou argumento falso, inverídico, adulterado ou de algum modo fraudado ou que não condiz com a realidade.

Outrossim, a utilização de modelos por si só não tem o condão de macular a atividade de um agente público, aplicando-se analogamente o entendimento do MPC, caso um membro do MP utilize algum modelo de peça processual disponibilizada pela própria instituição, poder-se-ia considerar tal conduta ilegal, por violação do princípio da independência funcional.

Análise

Inicialmente, cumpre ressaltar que os esclarecimentos e argumentos aqui utilizados em grande parte se assemelham aos apresentados pelos outros defendentes, motivo pelo qual ratifica-se a análise acima realizada.

Ademais, acrescente-se alguns esclarecimentos acerca de certos argumentos utilizados pela interessada.

Jacoby Fernandes *in* Contratação Direta Sem Licitação, leciona que a singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço, sendo a singularidade a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais, a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. Ainda, prossegue a lição oferecendo alguns exemplos de como se identificaria em um serviço o elemento da singularidade. Vale a transcrição:

Por exemplo, é um serviço singular, a aplicação de revestimento em tinta com base em poliuretano, na parte externa de um reator nuclear, devido às irradiações desse objeto; enquanto pintar é uma atividade comum, as características do objeto que vai receber a tinta exigem uma forma de aplicação de produto que não ocorre nos demais; apagar incêndio é uma atividade que pode ser executada por qualquer bombeiro, mas debelar um incêndio em um poço de petróleo apresenta-se como singular; a demolição é uma atividade comum, mas a necessidade de que seja efetuada por técnica de implosão pode torna-la singular.

Dessa forma, de fato, a singularidade não pode ser confundida com a possibilidade de o serviço ser prestado por somente uma pessoa ou empresa, contudo, não está relacionada ao agente que irá prestar o serviço, como afirmou a interessada, mas diz respeito ao objeto.

O objeto deve ser pormenorizado e específico, de maneira que, tendo em vista sua especialidade, admite-se a contratação direta para ser prestado por determinada pessoa ou empresa em razão de sua especialização.

Em relação ao argumento da interessada de que o que configura a inexigibilidade é a notória especialização, somada a confiança depositada pelo administrador público de que aquele profissional é o melhor para realizar o serviço contratado, é correto. Contudo, pretender que a singularidade diga respeito à forma na qual o serviço é prestado, de maneira que, a técnica pessoal do prestador de serviço que o torna singular, entende-se que não prevalece.

Ora o artigo 25, II, da Lei 8.666/93 prevê que certos requisitos precisam estar presentes para que a contratação direta dos serviços enumerados no artigo 13 do mesmo diploma não esteja eivada de ilegalidade: a) deve o serviço ter natureza singular (requisito objetivo); b) o profissional contratado tem que ser possuidor de notória especialização (requisito subjetivo). Assim, a confiança é critério de escolha do profissional contratado.

Nesse sentido, cite-se a Súmula 39 do TCU, *in verbis*:

“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 8.666/1993”.

Ademais, ainda que se considerasse a singularidade como forma de prestação do serviço, que varia de executor para executor, permitindo que a administração escolha o prestador de acordo com a confiança depositada, teríamos que afirmar que a singularidade estará nas variadas formas de execução, e não no resultado. Daí se admitiria a imprevisibilidade do resultado, sendo que o contratante faria o pedido, mas não saberia exatamente o que iria receber como resultado da execução.

Desse modo, se, por exemplo, um órgão pretenda contratar um projeto arquitetônico, definindo as características que a edificação deverá apresentar, tais como,

espaço para biblioteca que acomode 20.000 exemplares; um departamento de saúde com capacidade para atendimento ambulatorial simultâneo para até 10 pacientes; vaga coberta para no mínimo 200 automóveis; que o prédio possua sistema de captação de energia solar para conversão em energia elétrica e reaproveitamento de águas pluviais. O resultado que será apresentado já é sabido mesmo antes de iniciada a execução, independentemente de quem ou quantos escritórios de arquitetura venham a elaborar o projeto. Cada projeto contará com aquelas características solicitadas e, ainda que se diferenciem em particularidades (tipo de fachada, materiais de acabamento etc.) estará possibilitado ao órgão contratante antecipar o resultado. Logo o resultado é perfeitamente previsível, e, portanto, viável seria a licitação

No caso em cerne tem-se exatamente essa situação, o objeto da contratação é a prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão, dessa forma, serão elaborados pareceres e relatórios que, embora cada profissional possa fazer à sua maneira, tendo em vista sua especialização, o resultado será o mesmo.

Sendo assim, não se vislumbra a singularidade do objeto, não sendo possível a contratação direta por inexigibilidade.

Por fim, no que tange aos pareceres, vale destacar que o art. 38, inc. VI da Lei nº 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.

Como já informado, os pareceres tratam do controle interno de legalidade dos atos da contratação, objetivam avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema jurídico vigente, a fim de se evitar, ou ao menos reduzir, eventuais questionamentos perante os órgãos de controle externo ou a constatação posterior de vícios que comprometam o atendimento da necessidade da Administração

Sendo assim, ainda que se trate de inexigibilidade, a análise da legalidade, ou seja, do enquadramento ao artigo 25, da Lei n. 8.666/93, é um motivo bastante relevante para a submissão de tais procedimentos.

A função do órgão jurídico, nesses casos, é de analisar o enquadramento legal sob a perspectiva da jurisprudência atualizada, bem como, evitar a responsabilidade penal do Gestor na contratação.



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

Nesse sentido, vem decidindo o TCU, destaque-se Acórdão n. 1853/2012, da 2ª Câmara, *in verbis*:

Ementa: O TCU cientificou a Universidade Federal do Ceará sobre a necessidade de que fossem instruídos os processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação com os devidos pareceres jurídicos e justificativas de preços, em cumprimento aos arts. 36 e 38 da Lei n. 8.666/1993

Dessa forma, não é razoável a utilização de modelos de parecer apresentados de forma idêntica, sem analisar profundamente cada caso.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, as alegações dos defendentes foram devidamente examinadas, devendo ser acolhida a preliminar de prescrição com relação ao Processo de Inexigibilidade n. 01/2013.

Contudo entende-se que devem ser mantidas todas as irregularidades, com relação aos demais Processos, referentes à contratação direta da empresa ADPM pela Câmara Municipal de Piranguçu, por inexigibilidade de licitação, cabendo a responsabilização dos agentes relacionados:

- a) Sr. Darli Veloso Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Piranguçu (2013 e 2014);
- b) Sr. José Márcio da Silva Corrêa, Presidente da Câmara Municipal de Piranguçu (2015 e 2017);
- c) Sr. João Martinho Ferreira de Rezende, Assessor e Parecerista Jurídico nos Processos Licitatórios 01/2013, 03/2014, 01/2014 e 04/2017.

1ª CFM, 20 de setembro de 2019.

Márcia Carvalho Ferreira
Analista de Controle Externo
TC – 1483-1

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

De acordo com a análise de fls. 3125 a 895.

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

1ª CFM, 20 de setembro de 2019.

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