



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### **Distribuição por dependência/conexão com a Representação n. 1.082.409**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por sua Procuradora que ao final subscreve, vem, perante Vossa Excelência, com fulcro no art. 310 da Resolução n. 12/2008 – Regimento Interno desta Corte de Contas – c/c art. 70, § 1º, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, e, no exercício da competência atribuída pelo art. 32, I, do mesmo diploma legal, oferecer **REPRESENTAÇÃO** com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

JURISDICIONADOS E/OU INTERESSADOS, doravante denominados REPRESENTADOS: Câmara Municipal de MARIA DA FÉ, ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. e respectivos gestores e/ou responsáveis legais.

Em razão da extensão e relevância do caso, passar-se-á à elaboração de um sumário da peça:

#### SUMÁRIO:

1 DOS CASOS CONCRETOS EM ANÁLISE;

2 DA CONEXÃO;

3 DA SITUAÇÃO JURÍDICA; 3.1 Da divergência de entendimentos no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; 3.2 Da divergência de entendimentos no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; 3.3 Da situação no Tribunal de Contas da União; 3.4 Da situação nos Tribunais Superiores; 3.5 Divergência de entendimentos no Poder Judiciário e nas Cortes de Contas: segurança jurídica e estabilidade das relações administrativas;

4 DAS INADEQUAÇÕES APONTADAS NAS DENÚNCIAS APRESENTADAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E AO TRIBUNAL DE CONTAS E EM PROCESSOS SIMILARES; 4.1 Da inadequação na instrução processual dos processos de inexigibilidade em análise na presente representação; 4.2 Da ausência de singularidade do objeto para contratação por inexigibilidade de licitação; 4.3 Da ausência de justificativa para os preços dos serviços contratados; 4.4 Do conflito de interesses: contratação pela Prefeitura e pela Câmara do mesmo Município;

5 DA POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO JURÍDICA DO TEMA EM DEBATE; 5.1 Dos requisitos da contratação por inexigibilidade previstos expressamente na Lei n. 8.666/93; 5.1.1 Serviços técnico-profissionais especializados; 5.1.2 Singularidade do objeto; 5.1.3 Notoriedade do profissional, confiança e discricionariedade; 5.2 Dos requisitos da contratação por inexigibilidade que decorrem dos princípios constitucionais; 5.2.1 Ausência de conflito de interesses; 5.2.2 Eficiência e economicidade; 5.2.3 Regionalização; 5.3 Da responsabilização; 5.4 Da celebração de termo de ajustamento de gestão – TAG; 5.5 Da edição de cartilha orientadora direcionada aos gestores públicos mineiros;

6 DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS E DOS PEDIDOS; 6.1 Da conexão / prevenção; 6.2 Da celebração de termo de ajustamento de gestão – TAG – e da edição de cartilha orientadora por esta Corte de Contas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Passa-se, assim, ao desenvolvimento dos tópicos da presente representação:

### 1 DOS CASOS CONCRETOS EM ANÁLISE

Após realização de diligências, o Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais apurou que os jurisdicionados relacionados abaixo contrataram diretamente, mediante inexigibilidade de licitação, a sociedade empresária ADPM Administração Pública para Municípios Ltda., CNPJ n. 02.678.177/0001-77, para prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira.

De acordo com diligências realizadas pelo Ministério Público de Contas junto aos sistemas informatizados do TCE/MG, há mais de uma centena de órgãos e entes contratantes da ADPM. Segundo os procedimentos presididos por esta Procuradora, foram celebrados contratos com os seguintes Municípios:

- I: Carandaí/MG:
  - I.1: Prefeitura Municipal de Carandaí;
  - I.2: Instituto de Previdência Social de Carandaí;
  - I.3: Câmara Municipal de Carandaí;
  - I.4: Hospital Sant'ana de Carandaí;
- II: Wenceslau Braz/MG:
  - II.1: Prefeitura Municipal de Wenceslau Braz;
  - II.2: Câmara Municipal de Wenceslau Braz;
- III: Serro/MG:
  - III.1: Prefeitura Municipal de Serro;
  - III.2: Câmara Municipal de Serro;
- IV: São José do Alegre/MG:
  - IV.1: Prefeitura Municipal de São José do Alegre;
  - IV.2: Câmara Municipal de São José do Alegre;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

- V: Câmara Municipal de São Gonçalo do Abaeté/MG;
- VI: Santa Maria de Itabira/MG:
  - VI.1: Prefeitura Municipal de Santa Maria de Itabira;
  - VI.2: Câmara Municipal de Santa Maria de Itabira;
- VII: Câmara Municipal de Raul Soares/MG;
- VIII: Câmara Municipal de Pingo D'água/MG;
- IX: Paineiras/MG:
  - IX.1: Prefeitura Municipal de Paineiras;
  - IX.2: Câmara Municipal de Paineiras;
- X: Prefeitura Municipal de Morada Nova de Minas/MG;
- XI: Câmara Municipal de Maria da Fé/MG;
- XII: Instituto de Previdência de Itamarandiba/MG;
- XIII: Fortaleza de Minas/MG:
  - XIII.1: Prefeitura Municipal de Fortaleza de Minas;
  - XIII.2: Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Fortaleza de Minas;
- XIV: Cristina/MG:
  - XIV.1: Prefeitura Municipal de Cristina;
  - XIV.2: Câmara Municipal de Cristina;
- XV: Conceição das Pedras/MG:
  - XV.1: Prefeitura Municipal de Conceição das Pedras;
  - XV.2: Câmara Municipal de Conceição das Pedras;
- XVI: Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Amparo/MG;
- XVII: Município de Buritis/MG;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

- XVII.1: Prefeitura Municipal de Buritis;
- XVII.2: Câmara Municipal de Buritis;
- XVII.3: Instituto de Previdência do Município de Buritis.

Assim, dentre os jurisdicionados que contrataram a sociedade empresária ADPM, nos procedimentos presididos por esta Procuradora, encontra-se a **CÂMARA MUNICIPAL DE MARIA DA FÉ**, ora representada.

Devidamente instruídos os procedimentos investigatórios dos quais originou a presente representação, foram apuradas as questões jurídicas e as inadequações relatadas nesta inicial.

### 2 DA CONEXÃO

Verifica-se na presente representação que se analisam contratações da mesma sociedade empresária ADPM Administração Pública para Municípios Ltda., realizadas por diversos órgãos e entes da Administração Pública municipal, conforme relatado, dentre eles o CÂMARA MUNICIPAL DE MARIA DA FÉ, ora representado.

Além disso, todos os demais casos examinados por este órgão de contas, de contratação da sociedade empresária ADPM Administração Pública para Municípios Ltda. nos períodos em questão, devem ser analisados de forma conjunta.

Isso porque se verifica, *in casu*, conexão entre todos os casos de contratação da sociedade empresária ADPM Administração Pública para Municípios Ltda.

De acordo com o art. 55 do Código de Processo Civil, “reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.”

Sobre a aplicação desse instituto, valiosa é a observação feita por Alexandre Freitas Câmara:

É de se afirmar que a conjunção “ou”, empregada no texto do artigo, é usada como “ou conjuntivo”, isto é, no sentido de “e/ou”. Em outras palavras, haverá conexão tanto nas hipóteses em que apenas um dos elementos objetivos da demanda (causa de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

pedir e pedido) coincidir com o de outra demanda, como também haverá conexão quando os dois elementos forem comuns.<sup>1</sup>

De acordo com o § 1º do mesmo art. 55 do CPC, “os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta [...].”

Ademais, faz-se importante ressaltar a importância em se **evitar decisões conflitantes** no caso em comento, uma vez que, como se verá no próximo tópico, já é possível verificar atual divergência de entendimentos quanto à possibilidade de se contratar, por meio de inexigibilidade de licitação, sociedades empresárias de consultorias contábeis, jurídicas, orçamentárias e de finanças, acarretando insegurança jurídica na gestão pública, o que deve ser evitado em um Estado Democrático de Direito.

Quanto a essa questão, o § 3º do mesmo art. 55 do CPC também apresenta inteligente solução:

“§ 3º **Serão reunidos** para **juízo conjunto** os processos que possam gerar risco de prolação de **decisões conflitantes ou contraditórias** caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.” [g.n]

Sobre esse tema, o Regimento Interno dessa Corte de Contas (Res. n. 12/2008) dispõe o seguinte:

Art. 156. O apensamento de processos, em caráter definitivo ou temporário, decorrente de dependência, conexão ou continência, observará as disposições específicas do Código de Processo Civil.

[...]

Art. 157. [...]

Parágrafo único. O apensamento poderá ser solicitado por Auditor, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, Diretor de unidade técnica do Tribunal e pela parte.

Ainda, dispõe o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Art. 90. Processos conexas serão objeto de **um só juízo**, fazendo-se o **apensamento** devido, a critério do Relator, observado o disposto nos arts. 156 e 157 deste Regimento.

Art. 91. Processos que **versem sobre a mesma questão**, e que apresentem aspectos peculiares, poderão ser **juizados conjuntamente**. [g.n]

---

<sup>1</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 17 ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008, p. 100-101.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Dessa forma, a acentuada divergência de entendimentos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais provoca insegurança jurídica, gera intranquilidade e ofende, de modo fundamental, a estabilidade das instituições e das relações sociais e, dessa forma, os pilares do Estado Democrático de Direito.

Portanto, a fim de prestigiar os princípios da eficiência e da segurança jurídica e afastar o risco de mais decisões conflitantes e divergentes no âmbito da Corte de Contas, revela-se necessário apreciar todos os processos de forma conjunta, em razão da ocorrência de conexão.

Ademais, apenas com a análise conjunta de todas as contratações é que se pode concluir pelos apontamentos realizados nas apurações que culminaram na presente representação.

Alternativamente, caso o relator entenda não ser viável o apensamento dos autos e, no presente caso, a apuração em conjunto das contratações de todos os Municípios, faz-se necessário que, ao menos, seja aplicado o instituto da prevenção – **com a consequente e devida compensação** –, para que todas as representações apresentadas pelo Ministério Público de Contas com objeto similar ao desta representação – contratação da sociedade empresária ADPM Administração Pública para Municípios Ltda. para consultorias contábeis, jurídicas, orçamentárias e de finanças – sejam instruídas e julgadas pelo mesmo órgão e pelo mesmo relator.

Referidas providências de instrução se encontram em consonância com o disposto pelo Código de Processo Civil, notadamente seu art. 58:

Art. 58. A reunião das ações propostas em separado far-se-á no juízo prevento, onde serão decididas simultaneamente.

Por fim, registre-se que os procedimentos de investigação dos quais se originou a presente representação foram autuados com a finalidade de apurar eventuais irregularidades na contratação da sociedade empresária ADPM “por mais de trezentas Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado de Minas Gerais”, conforme Notícia de Irregularidade n. 265/2017/MPC-MG, da qual originaram os demais procedimentos investigatórios, que culminaram na interposição desta representação.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Dessa forma, considerando que se analisam contratações da mesma sociedade empresária ADPM Administração Pública para Municípios Ltda., realizadas por diversos órgãos e entes da Administração Pública municipal; que todos os demais casos examinados por este órgão de contas devem ser analisados de forma conjunta, até mesmo porque é apenas assim que se podem analisar e concluir pelos apontamentos realizados nas apurações que culminaram com a representação; considerando a conexão; considerando a importância em se **evitar decisões conflitantes**; considerando o disposto no Código de Processo Civil e no Regimento Interno dessa Corte de Contas; REQUER o Ministério Público de Contas o apensamento dos autos e, no presente caso, a apuração em conjunto das contratações de todos os Municípios. Alternativamente, caso o relator entenda não ser viável o apensamento dos autos e, no presente caso, a apuração em conjunto das contratações de todos os Municípios, REQUER o Ministério Público de Contas seja reconhecida a prevenção – **com a consequente e devida compensação** –, para que todas as representações apresentadas pelo Ministério Público de Contas com objeto similar ao desta representação – contratação da sociedade empresária ADPM Administração Pública para Municípios Ltda. para consultorias contábeis, jurídicas, orçamentárias e de finanças – sejam instruídas e julgadas pelo mesmo órgão e pelo mesmo relator.

### 3 DA SITUAÇÃO JURÍDICA

#### 3.1 Da divergência de entendimentos no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Inicialmente, antes de adentrar à análise das inadequações percebidas nos procedimentos mencionados no item 1 e nos anexos desta representação, bem como em processos similares, cumpre ressaltar que há, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, divergência quanto à possibilidade de se contratar, por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação, sociedades empresárias de consultorias contábeis, jurídicas ou afins.

A seguir, colacionam-se decisões da Corte de Contas mineira, que exemplificam e ilustram as questões ora delineadas:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. [...] INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA SERVIÇOS TÉCNICO-ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA GERAL,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

ADMINISTRATIVA E JURÍDICA SEM O PREENCHIMENTO DO REQUISITO DE SINGULARIDADE. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. [...] 2. Nos termos da súmula nº 106 deste tribunal de contas, nas contratações de serviços técnicos celebradas pela administração com fundamento no art. 25, inciso II, combinado com o art. 13 da lei nº 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. (TCE, Segunda Câmara, Denúncia n. 880.041. Relator Cons. Wanderley Ávila, j. em 01/06/2017).

[Destacam-se] os seguintes julgados: 'Entidade Detentora de Quadro Próprio de Advogados — Contratação direta — Licitação inexigível. [...] A circunstância de entidade pública ou órgão governamental contar com quadro próprio de advogados não constitui impedimento legal a contratar advogado particular para prestar-lhe serviços específicos, desde que a natureza e as características de singularidade e de complexidade desses serviços sejam de tal ordem que se evidencie não poderem ser normalmente executados pelos profissionais de seus quadros próprios, justificando-se portanto a contratação de pessoa cujo nível de especialização a recomende para a causa. [...] A natureza singular, por seu turno, não significa a existência de um único notório especializado, mas pressupõe sem dúvida uma qualificação incomum, algum trabalho que se realizado por outro produzirá um resultado substancialmente diferente. [...] (TCU-000.760/98-6, Ministro Relator Bento José Bugarin)' [...]

Ainda, sob o mesmo enfoque, é mister lembrar a brilhante análise do ministro Eros Graus sobre a questão: [...] 'Por outro lado, impossível acolher-se, em sede extraordinária, a afirmação de que os serviços noticiados nos autos [...] não são daqueles que exigem notória especialização ao ponto de não poderem ser realizados pelos procuradores integrantes do quadro da própria municipalidade [...]. No caso em exame, diante da farta documentação carreada aos autos [...], em primeira instância e, posteriormente, em grau de recurso, neste Tribunal [...], impõe-se considerações atinentes à singularidade dos serviços prestados, cuja prestação não foi negada'. (Recurso Extraordinário, n. 466.705, STF)

Insisto, no entanto, em lembrar que o fato de se poder fazer uma contratação amparada pela inexigibilidade não dispensa o administrador de todas as formalidades e do zelo legalista, que deve manter quanto a todos os seus atos. Neste sentido, ao examinar os documentos apresentados na defesa, observei que não foram atendidos, no Processo de Inexigibilidade em análise, os requisitos previstos no art. 26, principalmente quanto à justificativa de preço, falta esta que, como já expus anteriormente, torna-se indesculpável, na medida em que, além de ferir o inciso III do parágrafo único do referido artigo, expõe a prejuízo o Erário, na contratação de valor que pode não ser o praticado pelo mercado corrente. [Processo Administrativo n. 630.583. Rel. Conselheira Adriene Andrade. j. 14/08/2007]

[...] não é a possibilidade de o serviço ser prestado por mais de uma pessoa que lhe tira a natureza de 'singular'. A singularidade de um serviço é aferida, exatamente, no confronto com o prestado por outras pessoas sobre um mesmo assunto ou tema, conforme se depreende da lição do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, em artigo publicado na Revista 'Licitar', vol. 6 — Dezembro/1997, citado pelo próprio órgão técnico, em que leciona: "um serviço deve ser tido como singular quando nele tem que interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa". [...] a singularidade de um serviço é aferida, exatamente, no que ele excepciona em relação aos serviços comumente encontrados no mercado. [Processo Administrativo n. 682.377. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrade. j. 22/05/2007]



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Em relação à não realização de procedimento licitatório para contratação dos serviços [...], não obstante os argumentos apresentados referentes à qualificação do profissional contratado, entendo não serem os serviços inéditos ou singulares [...], uma vez que [...] a contratação refere-se, genericamente, à assessoria técnico-legislativa, atividade normal e comum a uma Câmara Municipal. Ressalva-se que não se encontra minudenciada nos autos nenhuma característica apta a considerar o serviço incomum ou complexo, seja em função da matéria, da relevância econômica, [...] que demande a contratação direta por inexigibilidade de licitação. Sem embargo dos outros requisitos necessários para legitimar a contratação direta por inexigibilidade de licitação, a escolha direta do contratado pressupõe, necessariamente, a realização de serviço incomum, sendo o profissional escolhido o único em condições de executá-lo. O recorrente não juntou nenhum documento que comprove cabalmente a singularidade do serviço, demandando qualidades profissionais relevantes para sua execução. [Recurso de Revisão n. 684.518. Rel. Conselheiro Subst. Gilberto Diniz j. 08/08/2007]

É de se observar [...] que a contratação direta, com fulcro no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, pressupõe duas exigências que devem ser obedecidas conjuntamente, ou seja, a notória especialização é apenas um dos requisitos que legitimam a contratação, restando, ainda, a necessidade de que o serviço seja singular. A lei exige a singularidade dos serviços e não do prestador, ao qual já se impõe a comprovação da notória especialização. [...] Quanto à notória especialização do profissional ou da empresa, há que se considerar dois conceitos: especialização que consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, conferindo-lhe maior habilitação que outros da mesma área de atuação (tais como: cursos de pós-graduação, exercício de magistério superior, premiação em cursos, etc.) e a notoriedade, significando o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade (JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9. ed. 2002, p. 280).

[...] O TCU, no Acórdão n. 410/2001, captou com muita propriedade a sutileza da questão, ao asseverar que 'Singular não significa necessariamente único. A singularidade de um serviço diz respeito a sua invulgaridade, especialidade ou notabilidade, quer dizer que não se trata de algo corriqueiro [...]. A existência de outros profissionais que possam prestar o serviço não basta para retirar sua singularidade'. [...] Nesses termos, é importante frisar que a constatação da singularidade deve ser aferida, em cada caso concreto, em função de especificidades da Administração e das circunstâncias fáticas que envolvem a contratação direta por inexigibilidade e que, em última análise, devem sempre preservar o interesse público.

O TCU, no Acórdão n. 85/1997 — Plenário, assim deliberou: 'A singularidade é característica do objeto, que o diferencia dos demais. É o serviço pretendido pela Administração que é singular e não aquele que o executa. A caracterização da singularidade deve visar ao atendimento do interesse público'. Assim, exemplificadamente, no atendimento ao interesse público, pode-se aferir que um serviço considerado não rotineiro ou não habitual — singular — para a União, pode não o ser para um Município ou determinado Estado e vice-versa, em função exatamente das particularidades de cada um. É o que podemos denominar singularidade relativa. [Processo Administrativo n. 468.724. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. j. 06/02/2007]

REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTADA. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURÍDICA POR MEIO DE PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA SINGULARIDADE DO OBJETO. MONTAGEM DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PARECER JURÍDICO FORNECIDO PELA CONTRATADA. IRREGULARIDADE. RESPONSABILIDADE DA SUPOSTA PARECERISTA E DA AUTORIDADE RATIFICADORA. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÃO.1. Só é inexigível a licitação para a contratação de serviços



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização quando se tratar de prestação de natureza singular, insuscetível de execução pela maioria dos profissionais qualificados atuantes no mercado. 2. A prática da montagem de processos licitatórios, instruídos com pareceres modelo, previamente fornecidos pela contratada, afronta os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade da Administração Pública e o disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações, no qual se exige a análise prévia de editais e contratos pela assessoria jurídica da própria Administração. (TCE, Primeira Câmara, Representação n. 1.058.848. Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho, j. em 09/07/2019).

[...] Pelo exposto, pactuo do entendimento que a singularidade exigida pela Lei não diz respeito à quantidade de serviços a serem executados, tampouco à sua descrição enumerativa. O que faz do serviço de um contador ou de um jurista, face às armadilhas técnicas que surpreendem a qualquer gestor à frente de problemas de variadas gamas, é a confiança que deve depositar neste técnico, vez que, devido à peculiaridade da situação, uma mera informação omitida ou transmitida levemente pode levar à ruína seu empreendimento de gestão e causar-lhe todas as responsabilidades da Lei. Afinal, devemos lembrar que quem responde pelos negócios da Administração é o seu comandante e as assessorias, no árduo momento da prestação de contas, são invisíveis aos olhos da fiscalização. Daí, pela justiça do próprio controle sobre os atos da Administração, entendo que deva ser dada ao gestor a oportunidade de escolher quem serão seus colaboradores fundamentais à integridade de sua gestão. Nesse sentido, Ivan Barbosa Rigolin asseverou: “Duas pecas advocatícias por dois diferentes autores são tão similares entre si quanto dois romances de dois diferentes autores, dois quadros de diferentes pinturas ou duas composições de dois diversos compositores: absolutamente nada. E aí, na diversidade inimitável entre dois trabalhos, porque personalíssimos, reside a sua natureza singular. A execução personalíssima é a chave da definição ou do conceito de natureza singular de algum.” (RIGOLIN, Ivan Barbosa, Comentários às Licitações Públicas, 2001, pg. 159). No mesmo sentido, é farta a jurisprudência pátria, que ecoa ao aludir que o contrato com assessoria contábil ou jurídica é de natureza personalíssima, fiduciária e, portanto, singular, como expressam, melhor do que eu, os seguintes julgados: “Entidade Detentora de Quadro Próprio de Advogados - Contratação Direta – Licitação Inexigível. [...] A circunstância de entidade pública ou órgão governamental contar com quadro próprio de advogados não constitui impedimento legal a contratar advogado particular para prestar-lhe serviços específicos, desde que a natureza e as características de singularidade e de complexidade desses serviços sejam de tal ordem que se evidencie não poderem ser normalmente executados pelos profissionais de seus quadros próprios, justificando-se portanto a contratação de pessoa cujo nível de especialização a recomende para a causa. [...] A natureza singular, por seu turno, não significa a existência de um único notório especializado, mas pressupõe sem dúvida uma qualificação incomum, algum trabalho que se realizado por outro produzirá um resultado substancialmente diferente. [...] Ante o exposto, acolho o parecer da Unidade Técnica e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao plenário.” [TCU-000.760/98-6, Ministro Relator Bento José Bugarin]. (TCE, Segunda Câmara, Processo Administrativo n. 703842. Relator Cons. Adriene Andrade, j. em 22/05/07).

[...] todo município deve possuir, no seu quadro de pessoal, um corpo jurídico mínimo de advogados, de acordo com a complexidade da máquina administrativa, que possa exercer tarefas rotineiras, permanentes e não excepcionais do ente. Em regra, não devem ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais que fazem parte do plano de cargos do órgão ou entidade. Contudo, essa regra comporta exceções, diante das situações concretas, cabendo ao administrador público, em cada caso, ater-se aos termos da lei e aos princípios norteadores da administração pública. Se o serviço advocatício for de natureza singular, por exemplo, não se inserindo nas atividades rotineiras ou habituais dos procuradores municipais, poderá o ente recorrer à contratação de advogado, valendo-



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

se da hipótese do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93 — que remete à inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos enumerados no seu art. 13, de natureza singular. Os motivos da contratação devem ser prévios e claramente expressos, observando-se as formalidades do art. 26 da citada Lei Nacional de Licitações. Trata-se de hipótese que tem sua regularidade vinculada não apenas à singularidade ou invulgaridade do serviço — que constitui atributo do objeto contratado — como também à notória especialização do profissional, mediante comprovado desempenho anterior, reconhecimento no seu campo de atuação e formação jurídica especializada. (...) quando o Poder Público não possui profissionais especializados para a tarefa, de natureza singular — ou, se possuindo, a natureza da tarefa pretendida, pelo volume, não puder ser realizada pelos profissionais do quadro —, é possível a contratação de advogado (...) a solução possível e adequada é o sistema de credenciamento para contratação dos serviços advocatícios, mediante a pré-qualificação dos advogados ou das sociedades de advogados, quando existam demandas judiciais em que o ente seja parte e se mostre desarrastado ou economicamente inviável o deslocamento do procurador do próprio órgão para prestação dos serviços advocatícios (Consulta n. 765.192. Rel. Cons. Wanderley Ávila. j. 27/11/2008).

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA E DE ADVOCACIA JUDICIAL POR MEIO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E DE CONVITE. RAZÕES REPETIDAS. SINGULARIDADE E NOTORIEDADE NÃO COMPROVADAS. NÃO PROVIMENTO. Na contratação por inexigibilidade de licitação devem ser demonstrados a singularidade e a notoriedade, conforme entendimento desta Corte de Contas, sumulado no enunciado nº 106, requisitos exigidos também pelo art. 25, II, da Lei n. 8666/93. (TCE, Pleno, Recurso Ordinário n. 958096. Relator Cons. Wanderley Ávila, j. em 30/01/2019).

REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURÍDICA POR MEIO DE PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA SINGULARIDADE DO OBJETO. SÚMULA 106 DESTA CORTE. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. RECOMENDAÇÃO. Só é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização quando se tratar de prestação de natureza singular, insuscetível de execução pela maioria dos profissionais qualificados atuantes no mercado. (TCE, Representação n. 1024763. Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho, j. em 03/05/2018).

[...] 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 deste objeto. Deste 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 artigos 2º e 3º da Lei de Licitações. [TCE, Pleno, Consulta n. 746.716. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. j. 17/09/2008]

[...] acerca das alegações de que o contrato decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação [...] se enquadraria no dispositivo do art. 25, II e art. 13 da Lei n. 8.666/93, entendendo que, em tese, assiste razão ao recorrente, [...] uma vez que, em recente decisão, assim se posicionou o Supremo Tribunal Federal, in verbis:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

[...] INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL. [...] (STF — AP 348 / SC — Santa Catarina — Rel. ministro Eros Grau — DJ 03/08/2007).

[...] No entanto, em que pese meu aceite quanto à singularidade da referida contratação, a análise da aferição da notoriedade da especialização da empresa contratada merece atenção redobrada, nesse caso. Para elucidar meu entendimento, trago à luz deste julgado o princípio da formalidade dos atos públicos, enfocando que a Administração Pública deve observar os procedimentos pertinentes a cada ato. Nesse sentido, considero que a maneira legal de se instruir um processo administrativo, como é o processo de inexigibilidade, é fazê-lo conter documentos que comprovem, repito, a condição de notoriedade do contratado, quais sejam, estudos, experiências, publicações, ou outros documentos da espécie, o que não aconteceu no processo de inexigibilidade [...], conforme disposto no art. 25, II, e §1º da Lei n. 8.666/93 [...]. Neste caso, o responsável pela formalização do Processo em questão não observou a Lei, ao não acostar os documentos probatórios da notoriedade alegada, e, mais uma vez, em defesa, as justificativas apresentadas não foram suficientes para comprovar a notoriedade da empresa contratada, visto que não se fizeram acompanhar de documento algum que pudesse assegurá-la. Assim, tendo em vista que a Lei de Licitações impõe, para a contratação direta, consubstanciada nessa hipótese legal, que os profissionais ou as empresas possuam a qualificação de notória especialização, e que os serviços tenham natureza singular, entendo que, apesar do meu aceite quanto à singularidade, não foi documentalmente demonstrada no processo de inexigibilidade [...] a notória especialização da empresa contratada [...]. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro também já firmou decisão nesse sentido, in verbis: 'Licitação — Prestação de Serviços [de] Advocacia — Inexigibilidade. É inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos de natureza singular, prestados por profissionais de notória especialização. Serviços singulares são aqueles que apresentam características tais que inviabilizam, ou pelo menos dificultam a sua comparação com outros; notória especialização tem o profissional que, sem ser o único, destaca-se entre os demais da mesma área de atuação. Preenche tais requisitos a prestação de serviços de advocacia junto aos Tribunais Superiores prestados por profissionais de notório saber jurídico e larga experiência na área do Direito Público, na defesa de causas de grande valor patrimonial para a Administração Municipal. Não se pode perder de vista, por outro lado, que o mandato é contrato intuitu personae, em que o elemento confiança é essencial, o que o torna incompatível com a licitação' (TJ-RJ — Apelação Cível n. 6648/96 — 2ª Câmara Cível — Rel. des. Sérgio Cavalieri Filho, apud ADCOAS 8154950).

[Recurso de Reconsideração decorrente do Processo Administrativo n. 705.142. Rel. Conselheira Adriene Andrade. j. 30/10/2007]

[...] a) os serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais devem, em regra, ser realizados pelo corpo jurídico do próprio ente. Consultas ns. 765.192 (27/11/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004), 684.672 (01/09/2004) e 183.486 (21/09/1994); b) admite-se a contratação de serviços advocatícios, por meio de licitação, quando não houver procuradores suficientes para representar o órgão em juízo e promover ações de sua competência. Consultas ns. 746.716 (17/09/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004) e 684.672 (01/09/2004); c) há a possibilidade de utilização do sistema de credenciamento para prestação de serviços jurídicos comuns, mediante a pré-qualificação dos advogados ou sociedades de advogados, quando a licitação para a escolha de um único contratado mostrar-se inviável, observados os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência. Consultas ns. 812.006 (30/03/2011), 765.192 (27/11/2008) e 735.385 (17/10/2007); d) nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666/93, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas quanto da



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração. Enunciado de Súmula n. 106 e Consultas ns. 765.192 (27/11/2008), 746.716 (17/09/2008), 735.385 (17/10/2007) e 688.701 (15/12/2004); e) a confiança em relação ao contratado para realização de um serviço não é elemento 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 ns. 746.716 (17/09/2008), 688.701 (15/12/2004) e 652.069 (12/12/2001). [TCE, Pleno, Consulta 888.126. Rel. Conselheiro Wanderley Ávila. j. 19/08/2013]

RECURSO ORDINÁRIO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. PRELIMINAR. CONHECIMENTO. MÉRITO. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA CONTRATADA E DA SINGULARIDADE DO OBJETO. SÚMULA N. 106/TCEMG. NEGADO PROVIMENTO. MANTIDA A DECISÃO PROFERIDA NOS AUTOS DA REPRESENTAÇÃO. (TCE, Recurso Ordinário n. 951624. Relator Cons. Mauri Torres, j. em 16/09/2015).

[...] por via de regra, a prestação de serviço jurídico advocatício é atividade profissional que deve ser realizada pelo corpo jurídico do próprio ente. Cumpre destacar que o corpo jurídico deve estar previsto no plano de cargos e vencimentos/salários do ente público, quer da Administração Direta, quer da Indireta. Assim, deve o ente público, em seu quadro de pessoal, criado por lei, contemplar número razoável de cargos ou empregos de procuradores a fim de que possa auxiliá-lo nas atividades cotidianas de consultoria e assessoria e de representação em juízo. Os cargos [são] próprios do regime estatutário, e os empregos, próprios do regime celetista este último, adotado, obrigatoriamente, para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Dessa forma, afigura-se, em regra, irregular a contratação, ainda que mediante licitação, pelo órgão ou entidade pública, de escritório de advocacia com o objetivo de realizar serviços rotineiros de ajuizamento e acompanhamento das ações normais do ente, quando este, em princípio, possua quadro funcional próprio para execução de tais trabalhos. Contudo, excepcionalmente, em não havendo procuradores suficientes para representar o ente em juízo e promover as ações de sua competência, entendo que determinados serviços advocatícios — motivadamente — possam ser terceirizados a uma sociedade civil de advogados, mas, por via de regra, mediante procedimento licitatório prévio. Não posso [...] deixar de mencionar [...] a hipótese de contratação de advogado, diretamente, com fundamento no preceito contido no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 — que remete à inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos enumerados no seu art. 13, de natureza singular, requisitos que devem estar claramente demonstrados e motivados pelo administrador, observadas as formalidades do art. 26 da mencionada Lei Nacional de Licitações. Esta hipótese, de natureza excepcional, como reiteradas vezes já decidiu este Tribunal, tem sua regularidade vinculada à notória especialização do contratado e à característica singular do trabalho prestado, que inviabilize a competição e, por conseguinte, a realização de certame licitatório (Consulta n. 735.385. Rel. Cons. Wanderley Ávila. j. 08/08/2007).

*In casu*, os serviços desempenhados pelo Grupo SIM não se revestem do caráter de especialidade e, ainda que se vislumbre a notória especialização da empresa, os serviços desempenhados são amplos e corriqueiros, deveriam estar sendo prestados por servidores da própria administração contratante, e, na falta de estrutura adequada, dever-se-ia promover a competente licitação, por inúmeras são as empresas existentes no mercado capazes de oferece-los aos municípios mineiros.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Não se diga, ademais, que a qualidade dos softwares e da prestação dos serviços oferecidos pelo Grupo SIM, nos moldes dos contratos analisados por esta Corte, seriam suficientes para ensejar contratação direta. A depender da natureza dos serviços contratados é plenamente viável adotar-se licitação do tipo melhor técnica ou técnica e preço, em ordem a que tais aspectos sejam objeto de valoração pela Administração Pública no momento de realizar o certame. A inexigibilidade há de ser exceção. Pelo exposto, decido o incidente adotando a tese que preconiza a irregularidade da contratação do suscitante no que tange aos serviços que não se revistam do caráter de singularidade exigido pela Lei de Licitações. (TCE. Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 684.973, j. em 14/04/2004).

(...) esta Corte já se manifestou sobre a matéria em várias ocasiões, sendo que, no trato específico desta, citam-se a Consulta de nº 652069 (...) e a Consulta de nº 684672 (...). O entendimento desta Corte sobre a contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, exarado nas consultas citadas e em várias outras decisões, é de que se deve observar, em princípio, a regra geral contida na Lei nº 8.666/93, que é a de licitar e, em caso específico, o disposto em seu art. 25, que remete para o art. 13, no qual estão catalogados os serviços técnicos, entre eles, os serviços advocatícios. Este Tribunal considera que nem todos os serviços advocatícios podem ser considerados singulares; aliás, poucos têm essa característica.

Somente [podem assim ser consideradas] as causas que, por sua complexidade ou pelo montante isolado que cada uma representa, ou circunstância especial, marcante para a população ou para a administração pública, se revestem desse caráter singular. Se estão no dia a dia da administração, não podem ser considerados eventuais, mas sim serviços rotineiros, ou seja, aqueles que podem ser prestados pela esmagadora maioria de advogados e são passíveis de licitação. Assim, não basta que o serviço esteja listado no art. 13; é necessário que seja singular. (...) Sabemos que a notoriedade não é inerente ao profissional do Direito ou operador do Direito, como chamado por alguns. É adquirida, personalíssima e depende da capacidade de cada um e, às vezes, pode permitir a contratação direta com o Poder Público, desde que o serviço a ser contratado esteja revestido do caráter singular. Ressalte-se, também, que a confiança do Administrador não é fator caracterizador da inexigibilidade. Pelo contrário, o que deve nortear a sua escolha é o interesse público que alcança toda a coletividade, portanto, é impessoal. (...) quanto aos serviços da área fiscal, como recuperações de crédito e outros, a Consulta nº 684672 (...) dirimiu todas as dúvidas. Entendeu-se que é vedada a transferência a terceiro ou a terceirização da cobrança de arrecadação da dívida ativa tributária, por se tratar de serviço essencial, permanente, coordenado e especializado, devendo ser executado pela própria Administração Pública, por seus agentes especializados. E, no caso de não estruturado ainda, poderá ser feita a contratação de terceiros, mediante prévio certame licitatório, nos termos da Lei 8.666/93, pelo prazo estritamente necessário para que se providencie estrutura própria para que seus próprios agentes executem os serviços (Consulta n. 688.701. Rel. Cons. Elmo Braz Soares. j. 15/12/2004).

[...] não obstante, admite-se a contratação de advogados, em caráter excepcional e extraordinário, quando o volume do serviço não possa ser absorvido pelos procuradores municipais ou, ainda, na hipótese de inexistência de cargo de advogado nos quadros da administração, até que o Poder Público organize sua estrutura de pessoal, observada, em todo caso, a adequada motivação, bem como as seguintes premissas: b.1. a contratação de serviços de advocacia para resgate de créditos previdenciários indevidamente recolhidos com ajuste de honorários por êxito é possível, devendo a remuneração do profissional ser fixada, no instrumento contratual, em valor estimado, observando-se o princípio da razoabilidade, evitando-se o desembolso de valores exorbitantes; b.2. os honorários de sucumbência, quando vencedor o ente público, pertencem à entidade, e não ao procurador ou representante judicial, devendo ser contabilizado como fonte de receita; b.3. é possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, devendo constar no contrato o valor estimado dos honorários e a dotação orçamentária própria para o pagamento de serviços de terceiros; b.4. o pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço. [Consulta n. 873.919. Rel. Conselheiro em exercício Hamilton Coelho. j. 10/04/2013]

Quanto aos serviços de advocacia, efetivamente pagos, juntou o Processo de Inexigibilidade de Licitação [...], que estaria em conformidade com o previsto nos arts. 13, III e V, § 3º; 25, II, § 1º e 26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, [...]. [...] Quanto à singularidade, a unidade técnica frisou que a própria especificação detalhada do objeto do contrato demonstraria que os serviços não seriam singulares, pela natureza contínua de sua prestação e previsão de prorrogação contratual. No que tange à notória especialização, observou que, para se configurar a inexigibilidade, além da singularidade exigida, seria indispensável a comprovação da notória especialização da contratada, o que não foi demonstrado pelo defendente, sendo, portanto, imposta a realização do procedimento licitatório. [...] ausentes os pressupostos para a utilização da exceção legal do dever de licitar, que dizem respeito à singularidade e à notória especialização, não comprovados nos presentes autos, consoante informação do próprio órgão técnico. Dessa forma, mantenho o apontamento da equipe de inspeção. [Consulta n. 486.121. Rel. Auditor Hamilton Coelho. j. 13/12/2011]

[...] o cargo de técnico em contabilidade e/ou contador deve estar previsto entre aqueles constantes do Quadro de Servidores Efetivos da Administração, cujas atribuições devem elencar todos os atos necessários ao acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial, que vão desde os registros contábeis, os serviços de confecção de balanços, auditoria contábil, operacional, etc., necessários à sua operacionalização, respeitadas as atribuições privativas, no caso de contador. Na hipótese de não constar no quadro permanente tais cargos e sendo estes serviços considerados rotineiros, portanto, não singulares, já que podem ser realizados por qualquer um que possua habilitação específica e competência para fazê-los, para sua contratação, impõe-se a licitação, nos termos previstos na Lei n. 8.666/93 [...]. Não há no ordenamento jurídico ou na jurisprudência desta Corte determinação de que, para se efetuar a execução orçamentária e financeira em cada Secretaria municipal, seja exigida a contratação de um profissional em ciências contábeis, tampouco a obrigatoriedade de que as notas de empenho sejam assinadas por profissional em ciências contábeis. O que se exige é que no município tenha pelo menos um contabilista, nos termos do art. 1º da Resolução CFC n. 560/83, competente para o exercício das atividades compreendidas na Contabilidade, que será o responsável pelo serviço de contabilidade do Município. [Consulta n. 742.250. Rel. Conselheiro Eduardo Carone Costa. j. 10/09/2008]

REPRESENTAÇÃO - PREFEITURA MUNICIPAL - PRELIMINAR: ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA - ACOLHIMENTO PARCIAL - MÉRITO: CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE - IRREGULARIDADE - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO - APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL - ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.1) Acolhe-se em parte a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo defendente, afastando a sua responsabilização com relação à contratação de empresa por meio do Convite, considerando que não há nos autos qualquer indicação de que ele participou da decisão de promover a prorrogação do prazo contratual, que elevou o valor da contratação para limite superior à modalidade licitada, mantendo-se a sua responsabilidade apenas no que tange à contratação por inexigibilidade de licitação. 2) No mérito, tendo em vista que os serviços contratados por inexigibilidade de licitação não se revestem da característica da singularidade, tendo sido prestados de forma contínua e habitual e, como o próprio defendente afirma, contratados para



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

suprirem necessidades jurídicas que o dia-a-dia da atividade administrativa exige, considera-se procedente a representação e julga-se irregular a contratação realizada em contrariedade aos arts. 2º e 3º da Lei n. 8.666/93, vez que não se enquadra na hipótese do art. 25, II, da mesma lei. Aplica-se multa ao responsável, com fundamento no § 2º do art. 276 do RITCMG c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar n. 102/2008. (TCE, Representação n. 708673. Relator Cons. Mauri Torres, j. em 21/03/2013).

PROCESSO ADMINISTRATIVO - MUNICÍPIO - PRELIMINAR DE MÉRITO - PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA CORTE DE CONTAS - INOCORRÊNCIA - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA E CONSULTORIA JURÍDICA - SUJEIÇÃO À LICITAÇÃO - INOBSERVÂNCIA - NÃO PREENCHIMENTO DO REQUISITO DA SINGULARIDADE - PRECEDENTES - SÚMULA TC 106 - IRREGULARIDADE - APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR - LICITAÇÃO - MODALIDADE CONVITE - VIOLAÇÃO DO ART. 43, IV, DA LEI N. 8.666/93 - IRREGULARIDADE - APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR - APONTAMENTO DE FALHAS NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO - RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR - DETERMINAÇÕES. 1) Não se aplica ao caso a prejudicial de mérito de prescrição da pretensão punitiva da Corte de Contas. 2) Infere-se que os serviços contratados não preenchem todos os requisitos para a contratação por inexigibilidade de licitação, previstos no inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/93, no caso, a singularidade do objeto, uma vez que não houve descrição de qualquer atividade específica que diferencie os serviços contratados dos demais ordinariamente executados no âmbito de qualquer Administração Pública, razão pela qual julga-se irregular a licitação, aplicando-se multa ao gestor. 3) Verifica-se que, no procedimento examinado, a falta de comprovação ou registro de pesquisa de preços, necessária para embasar a estimativa da contratação, ganha relevo exponencial e compromete a lisura do certame. Assim, julga-se irregular o certame e aplica-se multa ao responsável. 4) Recomenda-se ao atual gestor a correção das falhas no sistema de controle interno. 5) Fazem-se determinações a Órgãos da Casa. (TCE, Processo Administrativo n. 694963. Relator Cons. Gilberto Diniz, j. em 13/09/2012).

[...] para ocorrer a inexigibilidade prevista no mencionado art. 25, na contratação de serviços técnicos, relacionados no art. 13, além da inviabilidade da competição, premissa fundamental, impõe-se, ainda, que o serviço apresente singularidade, que seja realizado por empresa ou profissional de notória especialização e que não se trate de serviços de publicidade e divulgação. Dessa feita, se houver possibilidade de competição, ou seja, se existir mais de uma pessoa ou empresa que possa realizar os serviços, deverá haver o procedimento licitatório. [...] De início é importante dizer que a singularidade, como estabelece a Lei de Licitação, é do objeto do contrato. É o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é da própria natureza humana (Jorge Ulisses Jacoby em seu livro Contratação direta sem licitação, p. 299). [...] Singular é, pois, a característica do objeto que o individualiza que o distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade, de cor ou de forma. Assim, a singularidade pode incidir sobre um serviço cujo valor esteja abaixo dos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93. [...] A definição da singularidade deve ser estabelecida exclusivamente à luz do interesse público e justificada sob os princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade e publicidade. Com relação à caracterização da notória especialização, deve-se registrar que ela envolve dualidade de conceitos, ou seja, a especialização e a notoriedade. Para a regularidade da contratação direta, impõe-se que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto. E, como indica a palavra, se faz no direcionamento, na busca do conhecimento e no desenvolvimento de certa atividade específica diferenciada. Deve também ser aferível, contrastável e, também, deve ser demonstrada. Atualmente é um atributo que por si só não leva ao afastamento da realização da licitação, nem muito menos a credenciar a declaração de inviabilidade de competição. [...] a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

confiança do administrador em relação ao contratado para realização de um serviço não pode ser usada como critério para fundamentar a inexigibilidade da licitação. Cabe ao administrador definir os aspectos da contratação exclusivamente à luz do interesse público justificado sob os princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade e publicidade. Deve-se lembrar que o interesse público não admite preferências pessoais (Consulta n. 652.069. Rel. Cons. Elmo Braz Soares. j. 12/12/2001).

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. (TCE/MG, Enunciado n. 106 das Súmulas)

### **3.2 Da divergência de entendimentos no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**

Da mesma maneira, encontram-se divergências de entendimentos na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG –, conforme se extrai dos julgados a seguir colacionados.

EMENTA: ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ASSESSORAMENTO E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS SEM LICITAÇÃO - PROCEDIMENTO PRÉVIO PREVISTO PARA A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - INDISPONIBILIDADE DE BENS - AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE ATO DE IMPROBIDADE - RECURSO PROVIDO. - Em sede de agravo de instrumento, parece ser inexigível a licitação para contratação de serviço que abrange consultoria jurídica em determinado ramo complexo, estratégico e sensível para a contratante, voltado para a recuperação de créditos tributários, haja vista quando existe a notória especialização e o ente público necessita dispor de margem discricionária para, fundado na confiança, eleger o profissional que melhor lhe aprouver. - Se não existem elementos objetivos que caracterizem a conduta atribuída ao réu como ímproba, não é possível a decretação liminar de indisponibilidade de bens. (TJMG, Agravo de Instrumento n. 1.0144.14.003405-5/001. Relator Des. Alberto Vilas Boas, publ. em 20/05/2015, DJe).

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL DE REPARAÇÃO DE DANOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LICITAÇÃO - INEXIGIBILIDADE - ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA - OBJETO DO CONTRATO - INEXISTÊNCIA DE SINGULARIDADE A PONTO DE INVIABILIZAR A ABERTURA DE CERTAME - INDISPONIBILIDADE DE BENS - FUMUS BONI IURIS - CONSTRICÇÃO PARA A GARANTIA DE REPARAÇÃO DE EVENTUAL DANO - DECISÃO MANTIDA - RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Tratando-se de contratação de profissional de advocacia, só se admite a dispensa da licitação quando houver singularidade do serviço a ser prestado e notória especialização do contratado, assim entendido o profissional cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de sua atuação e outros atributos, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, a ponto de inviabilizar a competição. 2. Sendo a prestação de serviço contratada pautada pela simplicidade do serviço de assessoria e consultoria jurídica, com estudo, elaboração e emissão de pareceres, além de defesas administrativas e/ou judiciais nas ações de interesse do município em primeira, segunda e instâncias superiores, em trâmite na Justiça Estadual, Federal e Trabalhista. 3. Desse modo, não apresenta qualquer



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

peculiaridade que o singulariza a ponto de inviabilizar a competição entre os possíveis prestadores. 4. Na esteira do entendimento do STJ, para que seja deferida a liminar de indisponibilidade de bens, é dispensável a demonstração de dilapidação do patrimônio, bastando a comprovação dos indícios de improbidade e de prejuízo ao patrimônio público. 5. Consoante jurisprudência do STJ, o simples fato de se dispensar indevidamente a licitação representa, por si só, prejuízo ao Erário, haja vista que, ao deixar de realizar o procedimento licitatório para escolher a melhor proposta, o Poder Público já se encontra efetivamente prejudicado pela conduta ímproba. 6. Logo, em tese, existe evidência de lesão ao erário, o que justifica a suspensão do contrato firmado e a decretação da medida de indisponibilidade de bens. 7. Recurso não provido. (TJMG, 2ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento n. 1.0000.18.126115-7/001. Relator Des. Raimundo Messias Júnior, publ. em 25/09/2019, DJe).

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE MATOZINHOS. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INEXIGIBILIDADE. ARTIGOS 13, V E 25, II, AMBOS DA LEI Nº 8.666/93. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE. CONFIGURAÇÃO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NÃO CONFIGURAÇÃO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO LATO SENSU OU GENÉRICO NÃO DEMONSTRADO. PRECEDENTES DO STJ. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. PRECEDENTES DO COLENDO STJ.

I. A ação civil pública constitui o meio processual hábil conferido ao Ministério Público para a defesa do patrimônio público, sendo cabível, portanto, quando se objetiva a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 para os atos de improbidade administrativa, bem como quando se postula o ressarcimento dos danos causados ao erário (Precedentes do STJ).

II. Os artigos 13 e 25, ambos da Lei nº 8.666/93, elencam, diante de inúmeras hipóteses que redundam na inviabilidade da competição, quais são os serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular e de notória especialização que justificam a inexigibilidade da licitação.

III. O que a norma legal exige é a notória especialização e a singularidade do objeto - complexidade das questões, sua relevância econômica, especialidade da matéria, local onde o serviços serão prestados, o grau de jurisdição -, acrescido do elemento subjetivo da confiança de que os contratados produzirão atividade mais adequada. No caso concreto, existem requisitos suficientes para o seu enquadramento em hipótese na qual não incide o dever de licitar. Os causídicos que integram o escritório contratado têm notória especialização, e desfrutam da confiança da Administração. IV. A caracterização do ato de improbidade por ofensa aos princípios da administração pública, com base no artigo 11, da Lei nº 8.429/92, exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedentes do colendo STJ. (TJMG, Apelação Cível n. 1.0411.10.001177-3/002. Relator Des. Washington Ferreira, publ. em 31/08/2018, DJe)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREFEITO MUNICIPAL DE PIRAPETINGA - CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO - NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E SINGULARIDADE DO OBJETO - INOCORRÊNCIA - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - VIOLAÇÃO - DANO ERÁRIO - PRESCINDIBILIDADE - DOLO GENÉRICO - PRESENÇA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA - SANÇÃO CIVIL - MULTA - RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - OBSERVÂNCIA. A licitação é a regra para a contratação de serviços de advocacia, pois tem o escopo de viabilizar proposta mais benéfica à municipalidade, contendo gastos excessivos ao erário, evitando arbitrariedade na contratação e concretizando o princípio da isonomia entre os concorrentes. Para se invocar a exceção do inciso II, do artigo 25 da Lei 8.666/93, o Administrador deve comprovar a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado. A natureza singular do serviço advocatício caracterizar-se-á em virtude da presença de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

requisitos de diferente natureza: a complexidade da questão, a especialidade da matéria, a sua relevância econômica, o local em que se exercitará a atividade, o grau de jurisdição e assim por diante. Ausente a singularidade do serviço contratado, qual seja, prestar serviços de assessoria e consultoria jurídica na área de licitações e compras do Município de Pirapetinga, não há falar em inexigibilidade de licitação. A contratação por inexigibilidade de licitação constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da legalidade e impessoalidade. Consoante jurisprudência do STJ, "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992 é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico." (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, primeira seção, julgado em 09/06/2010, DJe de 04/05/2011). A aplicação das sanções dependerá da extensão e da natureza do ato ímprobo, cabendo ao julgador atentar para o princípio da proporcionalidade, sopesando a extensão do dano, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, arbitrar condenação devidamente individualizada, não sendo obrigatória a cumulação de todas as penas previstas. (TJMG, 8ª Câmara Cível, Apelação Cível 1.0511.15.001161-3/001. Relator Des. Ângela de Lourdes Rodrigues, j. em 20/09/2018, publicação em 11/10/2018, DJe).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA ESPECIALIZADOS. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. CARACTERIZAÇÃO. PROVAS ROBUSTAS. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. SENTENÇA MANTIDA.

- Confirma-se a sentença que julgou improcedente a ação civil pública quando os elementos de convicção submetidos à apreciação do julgador demonstram a inexistência de ato de improbidade administrativa.

- A dispensa de licitação que abrange a contratação de escritório de advocacia para atuação em determinado ramo complexo, com sérios reflexos para o Município é lícita, haja vista quando existe a notória especialização e o ente público necessita dispor de margem discricionária para, fundado na confiança ínsita ao contrato de mandato, eleger o profissional que melhor lhe aprouver. (TJMG, Apelação Cível 1.0035.08.139326-2/001. Relator Des. Alberto Vilas Boas, publ. 18/08/2015, DJe).

EMENTA: PROCESSO DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA - ART. 89, LEI 8.666/93 - SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS - CONTRATAÇÃO COM INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO - REQUISITOS PREENCHIDOS - LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO - ART. 1º, § 1º, I, LEI 9.613/98 - AUSÊNCIA DE INFRAÇÃO PENAL ANTECEDENTE - ORIGEM LÍCITA DO DINHEIRO - FALSIFICAÇÃO IDEOLÓGICA - AUSÊNCIA DE PROVA DA FALSIDADE DAS INFORMAÇÕES - ÔNUS DA ACUSAÇÃO - ART. 1º, II, DO DECRETO-LEI 201/67 - UTILIZAÇÃO DE RENDA PÚBLICA EM PROVEITO PRÓPRIO - INOCORRÊNCIA - CONTRATO CELEBRADO PARA DEFESA DO MUNICÍPIO - CRIMES NÃO CONFIGURADOS - ABSOLVIÇÃO NECESSÁRIA - JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO.

I - Demonstrada a singularidade do serviço, bem como a notória especialização do contratado, a contratação de serviços advocatícios para defesa do município se encaixa na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, II, da Lei 8.666/93.

II - É característica intrínseca ao serviço advocatício a confiança do contratante no contratado.

III - Para que o agente seja condenado pelo delito de lavagem de dinheiro é necessário que o valor seja proveniente de uma infração penal. Não havendo a infração penal antecedente, imperiosa é a absolvição dos réus.

IV - Cabe à acusação o ônus de provar que as informações contidas no documento são falsas, sendo o parecer emitido pelo Procurador-Geral do Município dotado de presunção de boa-fé.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

IV - Tendo o contrato sido celebrado com o nítido objetivo de defesa do Município em uma ação civil pública não é possível se falar em crime de responsabilidade do Prefeito na modalidade de utilização de renda pública em proveito próprio. (TJMG, Ação Penal - Ordinário 1.0000.13.023303-4/000. Relator Des. Alberto Deodato Neto, publ. 20/09/2013, DJe).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS E DE CONSULTORIA - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - SINGULARIDADE DEMONSTRADA - RAZOABILIDADE DO PREÇO CONTRATADO - AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - RECURSO DESPROVIDO E EXAURIDO O OBJETO DO REEXAME NECESSÁRIO.

- Consoante o art. 3º da Lei nº 8.429/92, "as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta."

- Em se tratando de contratação de serviços advocatícios, configurada está a hipótese da inexigibilidade de licitação porque presentes a singularidade, a inviabilidade de competição, a notória especialização e a razoabilidade no preço, pelo que não há ilegalidade ou improbidade na contratação.

- As condutas elencadas no art. 11 da Lei n. 8.429/92, exigem, para sua configuração, a presença do elemento subjetivo doloso, devendo-se investigar, sempre, se houve má-fé na prática de quaisquer dos atos descritos no referido diploma legal. (TJMG, 5ª Câmara Cível, Apelação Cível 1.0472.13.001668-7/001. Relator Des. Luís Carlos Gambogi, j. em 06/12/2018, publicação em 12/12/2018, DJe).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA - DISPENSA DE LICITAÇÃO - SINGULARIDADE DO SERVIÇO - NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO - RECURSO PROVIDO.

O STJ firmou que: É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição. 5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço). 6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, firmados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional. (REsp 1192332/RS).

O STF, por sua vez, decidiu: A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa. (Inq 3074)

Comprovada no caso concreto a singularidade do serviço e a presença da notória especialização, 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, mantém-se como legítima a contratação do advogado com inexigibilidade do procedimento licitatório. (TJMG, Apelação Cível 1.0177.12.001411-9/003. Relator Des. Vanessa Verdolim Hudson Andrade, publ. 11/12/2015, DJe).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

### 3.3 Da situação no Tribunal de Contas da União

No âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU –, vigora a Súmula n. 39, a qual determina:

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.

Relacionados a essa Súmula, referida Corte de Contas publicou os seguintes enunciados de jurisprudência:

A contratação direta por inexigibilidade de serviços técnicos especializados não se subsume à hipótese do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, uma vez que as situações elencadas nos incisos desse artigo são exemplificativas. Na presença de situações outras em que o atendimento das necessidades da Administração implique a inviabilidade de competição, admite-se a contratação direta por inexigibilidade com fulcro no art. 25, caput. (Acórdão 2503/2017 – Plenário, j. 08/11/2017, Rel. Ministro Weder de Oliveira)

Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento. (Acórdão 2616/2015 – Plenário, j. 21/10/2015, Rel. Ministro Benjamin Zymler)

O conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. (Acórdão 7840/2013 - Primeira Câmara, j. 05/11/2013, Rel. Min. Benjamin Zymler)

[...] 105. Nesse passo, identificaram as seguintes ilegalidades envolvendo a contratação dos escritórios de advocacia: a primeira que se referia à celebração de contrato mediante inexigibilidade de licitação, sem a presença dos requisitos legais autorizadores previstos em lei e sem a competitividade que garantisse a melhor proposta; a segunda, referente à pactuação de preço que não estabelecia preço certo na contratação e a terceira; relacionada à previsão de pagamento do contratado com recursos que eram destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica.

106. A contratação de profissionais de advocacia sem vínculo empregatício com a entidade pública também só pode ocorrer mediante processo licitatório ou, em situações raras, em casos de serviços específicos onde a assessoria jurídica do ente não possa realizar devido à complexidade ou à especificidade.

107. O Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu cinco parâmetros de observância obrigatória para a contratação direta de escritórios de advocacia sem licitação, que são: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação dos serviços por integrante do Poder Público; e) cobrança de preço



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

compatível com o praticado pelo mercado. (TCU, Plenário, Processo n. 033.286/2018-3, Acórdão n. 2018/2019. Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 28/08/2019).

O conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. [...]

127. No tocante à contratação por *inexigibilidade* de licitação, é oportuno mencionar a jurisprudência consolidada na Súmula TCU 39: 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.

128. É necessário demonstrar, portanto, que o serviço contratado é de natureza singular, exigindo-se, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade que não possa ser medido por critério objetivo de qualificação.

129. Em princípio, nada há de singular em serviço de *consultoria* com vistas ao aumento de receitas, diminuição de despesas e melhoria da qualidade do serviço prestado, áreas de atuação típicas das *consultorias* e que não se revestem de caráter de ineditismo e complexidade que pudessem justificar, no caso, a contratação por *inexigibilidade*. Logo, não há como alegar que, para a escolha do executor, estava presente um grau de subjetividade insuscetível de ser medido por critérios objetivos de qualificação. [...]

136. A descrição do objeto, seu desdobramento em frentes de atuação, bem como os produtos e relatórios a serem apresentados, constituem áreas de atuação típicas das consultorias e não demonstram que se tratava de um caso anômalo, incomum, impossível de ser enfrentado, se não por todo e qualquer profissional especializado, pelo menos por outras consultorias atuantes no mercado, e que essas consultorias não pudessem realizar esse trabalho tão bem quanto a consultoria contratada, e por qual motivo a contratada deteria uma expertise que a tornaria tão mais apta ao desempenho da missão em confronto com outras consultorias. Ou, ainda, que o serviço a ser contratado se revestisse de um grau de ineditismo e complexidade que justificasse a contratação direta do INDG. Não ficou demonstrada, portanto, a inviabilidade de competição. (TCU, Plenário, Processo n. 031.814/2016-6, Acórdão n. 2993/2018. Relator Min. Bruno Dantas, j. 12/12/2018).

### 3.4 Da situação nos Tribunais Superiores

No que diz respeito aos Tribunais Superiores, a divergência de entendimentos perdura.

Assim, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ –, colacionam-se as decisões a seguir.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ACÓRDÃO RECORRIDO. PUBLICAÇÃO ANTERIOR À VIGÊNCIA DO NOVO CPC. REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SOBRESTAMENTO. DESNECESSIDADE. *DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL DEMONSTRADA*. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇO DE ADVOCACIA PELO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO NO CASO CONCRETO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 3º, 13 E 25 DA LEI DE 8.666/93 E 11 DA LEI DE 8.429/92. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL EM PATAMAR MÍNIMO.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

[...] Condições legais para a inexigibilidade de licitação: possibilidade de contratação de serviços advocatícios sem licitação.

8. Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II § 1º, da Lei 8.666/1993 é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste. A inexigibilidade é medida de exceção que deve ser interpretada restritivamente.

9. A singularidade envolve casos incomuns e anômalos que demandam mais que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem sua resolução por qualquer profissional, ainda que especializado. Contratação direta de serviços não singulares – violação dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/1993 e 11 da Lei 8.429/92 – improbidade administrativa caracterizada – afronta aos princípios administrativos.

10. Na demanda em análise, a municipalidade, a pretexto da singularidade dos serviços de advocacia, terceirizou em bloco, entre os anos de 2001 e 2004, com dispêndio de cerca de R\$ 136.723,84 (centro e trinta e seis mil, setecentos e vinte e quatro reais e oitenta e quatro centavos, válidos para o referido período), atividades que são próprias e bem poderiam ter sido executadas pelos advogados que integram, com vínculo público, a Prefeitura de Visconde do Rio Branco-MG.

11. A leitura dos autos indica que o objeto dos sucessivos contratos (ao todo foram 04) era absolutamente genérico, pois consistente na prestação de serviços técnico-especializados de assessoria e consultoria e patrocínio judicial e administrativo congêneres.

12. Tais tarefas não podem ser consideradas como singulares no âmbito da atividade jurídica de um Município. Os procedimentos que correm nos respectivos Tribunais de Contas, de maneira geral, versam sobre assuntos cotidianos da esfera de interesse das municipalidades. E mais, assuntos de licitação e de assessoria em temas financeiros não exigem conhecimentos demasiadamente aprofundados, tampouco envolvem dificuldades superiores às corriqueiramente enfrentadas por advogados e escritórios de advocacia atuantes na área da Administração Pública e pelo assessoramento jurídico do município. Ilegalidade. Serviços não singulares.

13. A contratação de serviços sem procedimento licitatório, quando não caracterizada situação de inexigibilidade, viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e os deveres de legalidade e imparcialidade e configura improbidade administrativa.

(STJ, Segunda Turma, Recurso Especial n. 1505356/MG. Rel. Ministro Herman Benjamin, j. em 10/11/2016, publicado em 30/11/2016, DJe)

PROCESSUAL CIVIL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. ESPECIALIDADE É SINGULARIDADE. REQUISITOS NÃO CONFIGURADOS. VÍNCULO DE CONFIANÇA ENTRE CONSTITUINTE E CONSTITUÍDO. INADMISSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Inicialmente é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo n. 3/STJ: "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC".

2. A contratação sem licitação por inexigibilidade deve estar vinculada à notória especialização do prestador de serviço, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado e, sendo assim, inviável a competição entre outros profissionais.

3. A existência de vínculo de confiança entre constituinte e constituído não pode ser admitida como fundamento para a contratação de serviços de advocacia com inexigibilidade de licitação. 4. Agravo interno não provido.

(STJ, Segunda Turma, AgInt no REsp n. 1581626/GO. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, j. em 08/11/2016, publicado em 14/11/2016, DJe)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

HABEAS CORPUS. LICITAÇÃO ILEGALMENTE INEXIGIDA (ART. 89 DA LEI N. 8.666/93). ATIPICIDADE DA CONDUTA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO PROFISSIONAL PARA PATROCÍNIO DE CAUSA ESPECÍFICA. EXISTÊNCIA DE CORPO JURÍDICO CONSTITUÍDO NO ÂMBITO DA AGÊNCIA DE FOMENTO. CONFLITO DE INTERESSES CONFIGURADO. GRAU DE CONFIABILIDADE. CRITÉRIO SUBJETIVO. DISCRICIONARIEDADE DO AGENTE PÚBLICO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO. ORDEM CONCEDIDA.

1. O tipo penal descrito no artigo 89 da Lei n. 8.666/93 visa apenar o administrador que dispensa ou considera inexigível o procedimento licitatório fora das hipóteses legais (artigos 24 e 25 do aludido diploma legal), ou deixa de observar formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.

2. A inviabilidade de competição a que se refere o artigo 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93, não se caracteriza apenas na exclusividade na prestação do serviço técnico almejado, mas também na sua singularidade, marcada pela notória especialização do profissional, bem como pela confiança nele depositada pela administração. Precedente do Supremo Tribunal Federal.

3. O grau de confiança depositado na contratação do profissional, em razão da sua carga subjetiva, não é suscetível de ser valorado no bojo de um certame licitatório e se encontra no âmbito de atuação discricionária do administrador público, razão pela qual a competição se torna inviável.

4. Na hipótese em apreço, o órgão acusatório considerou irregular a contratação direta pela administração pública pelo fato da agência de fomento presidida pelo paciente contar com um corpo jurídico próprio, o qual seria apto a defendê-la na demanda que é objeto do contrato.

5. O fato da agência de fomento presidida pelo paciente possuir um corpo jurídico próprio, por si só, não torna ilegal a contratação de escritório de advocacia por meio de inexigibilidade do certame licitatório, mormente pela existência de conflito de interesses de membros daquele com a demanda.

6. Constatando-se que a contratação direta ocorreu dentro dos limites legais, afasta-se a tipicidade da conduta, sendo imperioso o trancamento da ação penal em apreço.

7. Sendo comum aos demais corréus o constrangimento ilegal reconhecido, aplica-se o disposto no artigo 580 do Código de Processo Penal.

8. Ordem concedida para reconhecer a atipicidade da conduta atribuída ao paciente, determinando-se o trancamento da ação penal deflagrada, estendendo-se os efeitos desta decisão aos demais corréus.

(STJ, Quinta Turma, HC n. 228759/SC. Rel. Ministro Jorge Mussi, j. em 24/04/2012, publicado em 07/05/2012, DJe)

No âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF –, ressaltam-se julgamentos proferidos nos quais, em conjugação com os requisitos previstos na Lei n. 8.666/93, se estabelece ser necessário haver o critério da confiança no profissional contratado. Ou seja, a licitação seria inexigível por ser incompatível com a natureza subjetiva da contratação, porquanto a confiança depositada pelo gestor no profissional contratado restaria, em última instância, como elemento norteador da sua escolha, em contraste com a objetividade própria do certame licitatório. Nesse sentido:

EMENTA: AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL.

A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação.

2. "Serviços técnicos profissionais especializados" são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposita na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseja contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços – procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança.

Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração.

Ação Penal que se julga improcedente.

(STF. Plenário, Ação Penal n. 348/SC. Rel. Ministro Eros Grau, j. em 15/12/2006, DJe 02/08/2007)

EMENTA: Penal e Processual Penal. Inquérito. Parlamentar federal. Denúncia oferecida. Artigo 89, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Artigo 41 do CPP. Não conformidade entre os fatos descritos na exordial acusatória e o tipo previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93. Ausência de justa causa. Rejeição da denúncia.

1. A questão submetida ao presente julgamento diz respeito à existência de substrato probatório mínimo que autorize a deflagração da ação penal contra os denunciados, levando em consideração o preenchimento dos requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal, não incidindo qualquer uma das hipóteses do art. 395 do mesmo diploma legal.

2. As imputações feitas aos dois primeiros denunciados na denúncia, foram de, na condição de prefeita municipal e de procurador geral do município, haverem declarado e homologado indevidamente a inexigibilidade de procedimento licitatório para contratação de serviços de consultoria em favor da Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL.

3. O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ilegalidade inexistente. Fato atípico.

4. Não restou, igualmente, demonstrada a vontade livre e conscientemente dirigida, por parte dos réus, a superar a necessidade de realização da licitação. Pressupõe o tipo, além do necessário dolo simples (vontade consciente e livre de contratar independentemente da realização de prévio procedimento licitatório), a intenção de produzir um prejuízo aos cofres públicos por meio do afastamento indevido da licitação.

5. Ausentes os requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal, não há justa causa para a deflagração da ação penal em relação ao crime previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93.

6. Acusação, ademais, improcedente (Lei nº 8.038/90, art. 6º, caput).

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do STF, em sessão plenária, sob a presidência do Sr. Min. Cezar Peluso, na conformidade da



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

ato do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar improcedente a acusação, contra o voto do Sr. Min. Marco Aurélio.

Brasília, 29 de março de 2012.

MINISTRO DIAS TOFFOLI (grifos meus)

(STF, Plenário, Inquérito n. 3.077/AL. Rel. Ministro Dias Toffoli, j. em 29/03/2012)

A questão, que rende extensos e variados debates doutrinários e jurisprudenciais, está novamente sendo apreciada pela Corte Suprema, que reconheceu a **repercussão geral** no julgamento do Recurso Extraordinário n. 656.558. De acordo com a decisão do Relator, Ministro Dias Toffoli, exarada em dezembro de 2016, o reconhecimento da repercussão geral não implica, necessariamente, em paralisação instantânea e inevitável de todas as ações a versarem sobre a mesma temática do processo piloto, bem como que inexistente sobrestamento imediato decorrente automaticamente da lei<sup>2</sup> (art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil). Segundo se noticiou<sup>3</sup>, o julgamento deverá ser retomado em conjunto com o Recurso Extraordinário n. 610.523 e com a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 45, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sobre o mesmo tema.

### **3.5 Divergência de entendimentos no Poder Judiciário e nas Cortes de Contas: segurança jurídica e estabilidade das relações administrativas**

Diante do que foi exposto no presente tópico, percebe-se a grande divergência de entendimentos, seja nos Tribunais judiciários, seja nos Tribunais de Contas, quanto à possibilidade de se contratar, por meio de inexigibilidade de licitação, sociedades empresárias de consultorias contábeis, jurídicas e assemelhadas.

A acentuada imprevisibilidade das decisões dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas provoca insegurança jurídica, gera intranquilidade e ofende, de modo fundamental, a estabilidade das instituições – especialmente na Administração Pública – e os princípios do Estado Democrático de Direito.

Considerando a indispensável segurança jurídica e a estabilização das relações sociais, notadamente na seara da gestão pública, basilar em um Estado

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/416042404/andamento-do-processo-n-656558-recurso-extraordinario-16-12-2016-do-stf?ref=topic-lawsuit>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/469125951/suspensao-julgamento-sobre-licitacao-para-servicos-de-advocacia>>. Acesso em: 02 nov. 2019.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Democrático de Direito, e considerando os requisitos para as contratações precedidas de inexigibilidade, baseados nos princípios constitucionais e administrativos, na razoabilidade e na proporcionalidade, passa-se à análise das inadequações percebidas nos procedimentos analisados para a interposição da presente representação.

### **4 DAS INADEQUAÇÕES APONTADAS NAS DENÚNCIAS APRESENTADAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E AO TRIBUNAL DE CONTAS E EM PROCESSOS SIMILARES**

#### **4.1 Da inadequação na instrução processual dos processos de inexigibilidade em análise na presente representação**

Para assegurar a elucidação da verdade real dos fatos, o processo administrativo possibilita a produção de provas por qualquer meio lícito. Assim, diante da ausência de elementos probatórios que indiquem indubitavelmente a verdade real objetivada pelo processo, é possível a utilização de provas indiciárias.

Por oportuno, insta transcrever as lições de Odete Medauar, que ensina:

[...] o princípio da verdade material ou real, vinculado ao princípio da oficialidade, exprime que *a Administração deve tomar as decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos*. Para tanto, tem o direito e o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos considerados pelos sujeitos. *Assim, no tocante a provas, desde que obtidas por meios lícitos (como impõe o inciso LVI do art. 5º da CF), a Administração detém liberdade plena de produzi-las.*<sup>4</sup> (g.n.)

Ainda nesse sentido, José Armando da Costa, em seu livro *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*<sup>5</sup>, explica que, consoante o Código de Processo Penal, indício é a circunstância conhecida e provada que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outras circunstâncias (art. 239 do Código de Processo Penal<sup>6</sup>). O autor depreende dessa conceituação legal que o dado indiciário faz com que se chegue, por via indireta, ao fato que se pretende provar, constituindo, por conseguinte, uma modalidade de comprovação reflexa.

<sup>4</sup> MEDAUAR, Odete. *A Processualidade do Direito Administrativo*. 2.ed. São Paulo: RT, 2008, p. 131.

<sup>5</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 5 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 109.

<sup>6</sup> Art. 239. Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Portanto, tendo em vista o inescusável dever de alcançar a verdade material no processo administrativo, a prova indiciária, desde que trabalhada com a devida cautela, revela-se uma alternativa necessária, podendo ser de grande valia para o esclarecimento dos fatos. Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>7</sup>.

Nos casos em questão, após cuidadosa análise dos documentos colacionados nos procedimentos investigatórios dos quais originou a presente representação, foram encontrados pelo Ministério Público de Contas fortes indícios de que a sociedade empresária ADPM apresentou os processos de inexigibilidade de licitação possivelmente já “montados” aos gestores, com pareceres jurídicos, pareceres técnico-contábeis já elaborados e com informações explícitas sobre como deveria ser o trâmite e a ordem dos documentos no processo.

Pode-se citar, a título de exemplo, que os pareceres jurídicos dos processos de inexigibilidade n. 001/2017 do Hospital Municipal Sant’ana de Carandaí, n. 002/2017 da Prefeitura Municipal de Carandaí, n. 001/2015 e n. 001/2016 da Câmara Municipal de Carandaí, são muito semelhantes entre si e foram assinados pelo mesmo assessor, o advogado José Maurício do Carmo Lourenço, mesmo se tratando de entidades diferentes (documentos nos respectivos anexos dos processos).

Além disso, os pareceres jurídicos citados são muito semelhantes com outros pareceres presentes em processos de inexigibilidade de outros Municípios com os quais a ADPM mantinha ou ainda mantém contrato de prestação de serviços especializados. O parecer jurídico do processo de inexigibilidade n. 004/2014 da Prefeitura Municipal de São José do Alegre **é idêntico aos pareceres supracitados**

---

<sup>7</sup> A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação mediante conluio de licitantes, devendo ser declarada a inidoneidade das empresas para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992). (TCU, Plenário, acórdão n. 823/2019, Representação n. 033.169/2014-4, Rel. Ministro Bruno Dantas, j. em 10/04/2019). (g.n.)

É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, fortes e convergentes, e o responsável não apresenta contraindícios de sua participação nas irregularidades. (TCU, Plenário, acórdão n. 1.223/2015, Tomada de Contas Especial n. 002.198/2010-0, Rel. Ministra Ana Arraes, j. em 20/05/2015). (g.n.)

Indícios vários e coincidentes que apontam para a prática de fraude à licitação, consubstanciada na prática de atos capazes de restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e de promover o direcionamento do certame, constituem prova. (TCU, Plenário, acórdão n. 502/2015, Representação n. 004.821/2012-2, Rel. Ministro Weder De Oliveira. Sessão de 11/03/2015). (g.n.)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

**do Município de Carandaí**, mesmo tendo sido assinado por outro procurador, José Hamilton Cipresso Cintra (documentos nos respectivos anexos dos processos).

Ademais, os pareceres jurídicos dos processos n. 30/2015 e n. 05/2017 da Prefeitura Municipal de Paineiras, e o de n. 02/2017 da Câmara Municipal de Paineiras, **são todos idênticos entre si e aos pareceres dos Municípios de Carandaí e de São José do Alegre**, mesmo tendo sido assinados por assessores diferentes, respectivamente os advogados Roberto de Sousa Lamounier, José Lúcio Rocha Silva e Flávio de Souza Calmon (documentos nos respectivos anexos dos processos).

Além da similitude entre os pareceres jurídicos, o mesmo pode ser observado nos pareceres técnico-contábeis.

Notadamente, ressaltem-se os pareceres técnico-contábeis dos processos de inexigibilidade n. 002/2017 da Prefeitura Municipal de Carandaí e n. 001/2017 do Hospital Municipal Sant'ana de Carandaí, ambos assinados pela contadora Patrícia Simone Júlio Almeida Barros. Além desses, registrem-se os pareceres dos processos de inexigibilidade n. 001/2017 do Instituto de Previdência Social de Carandaí, assinado por Eduardo Sávio de Paiva, e n. 001/2016 da Câmara Municipal de Carandaí, assinado pela técnica em contabilidade Elaine Miranda Melo Baeta. **Todos esses pareceres são idênticos entre si, mesmo tendo sido assinados por profissionais distintos, representantes de entidades diferentes.**

Ainda, os pareceres técnico-contábeis supracitados também apresentam simetria com demais pareceres de outros Municípios mineiros, cujos processos de inexigibilidade também são objeto de investigação por este Gabinete. A título de exemplo, ressaltem-se os pareceres exarados nos processos de inexigibilidade n. 001/2017 da Câmara Municipal de Paineiras, n. 05/2014 da Prefeitura Municipal de Conceição das Pedras, e n. 004/2014 de São José do Alegre (documentos nos respectivos anexos dos processos). **Todos esses pareceres, embora assinados por contadores diferentes, representantes de entidades situadas em Municípios distintos, são idênticos entre si e entre os pareceres do Município de Carandaí em comento.**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Além da unidade dos procedimentos quanto à confecção dos pareceres jurídicos e técnico-contábeis, existem semelhanças entre várias outras peças processuais de Municípios distintos, como contratos e estimativas de impacto financeiro-orçamentário, o que reforça ainda mais os indícios de que a sociedade empresária ADPM apresentou os processos de inexigibilidade de licitação já “montados” aos gestores, quase como um “pacote completo” oferecido aos gestores públicos de variados Municípios mineiros.

Como se não bastasse, no processo de inexigibilidade n. 001/2014 da Câmara Municipal de Carandaí (f. 458 do anexo VI da NI respectiva – documentos nos respectivos anexos), foi encontrada manifestação enviada pela ADPM ao Presidente da Câmara Municipal, de 23/01/2014, no qual a sociedade empresária informa quais documentos devem constar do processo de inexigibilidade a ser preparado pelo contratante e a ordem em que eles devem se apresentar.

Sendo assim, é possível concluir que os processos de inexigibilidade que culminaram na contratação da ADPM possivelmente foram “montados” pela própria sociedade empresária e entregues aos entes públicos, inclusive com informações explícitas sobre como deveria ser o trâmite e a ordem dos documentos nos respectivos processos. É de se registrar indícios de realização dos procedimentos sem a adequada instrução formal, sem os cuidados processuais adequados, sem a atenção à legalidade imperativa.

Como já explicitado, não se tratam tais práticas de atos isolados, uma vez que as mesmas irregularidades foram encontradas em vários procedimentos investigatórios instaurados no âmbito do Ministério Público de Contas, sendo que mais de trinta deles presididos por esta Procuradora.

Inclusive, esses procedimentos já resultaram na interposição de várias representações em trâmite no âmbito desse Tribunal de Contas, tendo o Ministério Público de Contas como representante, tais como as representações n. 1.058.579, 1.053.873 e 1.058.527.

### **4.2 Da ausência de singularidade do objeto para contratação por inexigibilidade de licitação**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Da análise dos documentos colacionados aos autos, observa-se que o objeto dos serviços contratados pelos jurisdicionados, já mencionados, consiste na prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira.

Verifica-se que as referidas contratações se fundamentaram nos art. 25, inciso II, c/c art. 13, inciso III, da Lei n. 8.666/93, os quais trazem hipótese de inexigibilidade, dada a inviabilidade de competição<sup>8</sup>.

São os requisitos para a contratação direta de serviços técnicos profissionais mediante processo de inexigibilidade: a) inviabilidade de competição; b) natureza singular do objeto; e c) notória especialização dos profissionais ou sociedades empresárias a serem contratados.

Contudo, como já visto, há grande divergência de entendimentos acerca do preenchimento ou não do requisito da singularidade do objeto na contratação, por meio de inexigibilidade de licitação, de sociedades empresárias de consultorias contábeis, jurídicas e assemelhadas.

No caso concreto, observa-se que o *software* utilizado pela ADPM demonstra que os serviços contratados se referem à rotina administrativa. Do contrário, dificilmente seria possível à sociedade empresária disponibilizar um único sistema padrão, capaz de suprir as necessidades de qualquer órgão de qualquer município.

No Ministério Público Estadual, a ausência de singularidade do objeto nas contratações da ADPM por inexigibilidade de licitação já foi tema de análise. Foi

---

<sup>8</sup> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

[...]

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: [...]

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

publicada a Nota Técnica n. 38/2017, na revista MPMG Jurídico sobre Patrimônio Público<sup>9</sup>, que explicita:

[...] é suficiente à conclusão de que os serviços contratados são rotineiros e permanentes, indispensáveis ao adequado exercício da administração municipal.

[...]

### 3 Conclusão

Respeitada a independência funcional da Promotora de Justiça Natural, e considerando o até aqui exposto, conclui o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público que o objeto dos contratos celebrados pela Prefeitura de Monsenhor Paulo e a empresa ADPM não possui a característica de singularidade, não se enquadrando na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, II, da Lei de Licitações.

Por outro lado, a doutrinadora Cristiana Fortini, doutora em direito administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG – e professora nessa instituição, em parecer juntado em alguns dos procedimentos, conclui não haver óbice à contratação da ADPM por inexigibilidade. Segundo a professora, sendo a licitação uma ferramenta, que possui natureza servil, ao atendimento do interesse público, no caso concreto, referido instrumento não serviria aos fins aos quais se destina, tendo em vista não ser possível uma comparação meramente objetiva. Pontua a professora que serviço singular seria aquele com alguma particularidade, um traço distintivo que o personalize, com aporte subjetivo, o toque do especialista. Além disso, alia ao requisito da notória especialização o elemento confiança, diferenciando os serviços técnicos daqueles vulgares.

Por fim, registre-se que o projeto de lei n. 1292/95, que trata da nova lei de licitações<sup>10</sup>, não está prevendo a singularidade como requisito para a contratação por inexigibilidade de serviços técnicos profissionais especializados.

### 4.3 Da ausência de justificativa para os preços dos serviços contratados

Da análise dos documentos colacionados aos processos, verifica-se que os processos de inexigibilidade ora em exame não foram devidamente instruídos com a justificativa dos preços acordados.

---

<sup>9</sup> FERNANDES JUNIOR, José Carlos. Nota jurídica n. 38/2017. *MPMG Jurídico - Patrimônio Público*. Belo Horizonte, v. 3, p. 38, dez./jan. 2018. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFAA61795DAA01617AEC6C6C6505>>

<sup>10</sup> Cf. CAMARÃO, Tatiana. Apresentação na VI Jornada de contabilidade pública, TCEMG, 18 de outubro de 2019, relativamente ao art. 72 do projeto de lei em questão.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Os contratantes apenas se pautaram nas informações apresentadas pela própria ADPM, não procedendo a uma pesquisa própria que demonstrasse a coerência dos preços ofertados. Assim sendo, entende-se que não há escusa para a precariedade dos estudos que precederam as contratações em questão.

Pode-se citar, a título de exemplo, a inexigibilidade n. 001/2017, processo de licitação n. 001/2017, deflagrado pelo Hospital Municipal de Sant'ana de Carandaí, e a inexigibilidade n. 001/2016, processo de licitação n. 031/2016, da Câmara Municipal de Carandaí. Em ambos os casos, existem apenas declarações dos respectivos presidentes das comissões permanentes de licitação de que a proposta da ADPM seria "equivalente ao preço por ela praticado em outros Municípios para a execução de serviços equivalentes" (documentos nos respectivos anexos dos processos).

A falta de pesquisa de preço, além de constituir ofensa a dispositivo de lei, afronta aos princípios da economicidade e da eficiência e impossibilita a averiguação da razoabilidade do valor contratado, por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados no mercado.

O art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 determina que o processo de inexigibilidade será instruído com os elementos relacionados à justificativa do preço.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Contas da União também reafirma a necessidade de justificativa do preço nas contratações por inexigibilidade, como se observa nos seguintes julgados:

[...] 3. A pesquisa de mercado deve ser realizada em todas as modalidades licitatórias, bem como nos procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, observadas, nestes últimos casos, as peculiaridades do objeto [...]. (TCMG, Representação n. 977603, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz, j. em 28/06/2018, publicado em 12/07/2018, DOC).

Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas. (TCU, Pleno, Pedido de Reexame n. 031.478/2011-5, Rel. Ministro Vital do Rêgo, j. em 24/06/2015, publicado em 10/07/2015).

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

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

81. De acordo com o disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, é obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado, daqueles fixados por órgão oficial competente ou, ainda, daqueles constantes do sistema de registro de preços. (TCU, Pleno, Embargos de Declaração n. 015.335/2006-8, Rel. Ministra Ana Arraes, j. em 04/09/2013, publicado em 13/09/2013).

[...] Um dos **princípios** norteadores da Administração Pública é o da **economicidade**, que visa ao menor dispêndio de recursos para o pleno atendimento do interesse público, e até mesmo o processo de inexigibilidade deve ser instruído com a justificativa de preço. [...] (TCE/MG, SEGUNDA CÂMARA, j. 04.03.04, INSPEÇÃO-LICITAÇÃO Nº 616273, RELATOR: CONSELHEIRO ELMO BRAZ) [g.n]

“[...] quanto ao processo de inexigibilidade, entendo ter falhado o responsável pela contratação, uma vez que [...] também não se preocupou em justificar o preço de sua contratação, contrariando, gravemente, o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/93” (TCEMG, Processo Administrativo n. 701.008, Rel. Conselheira Adriene Andrade, j. 21/08/2007).

[...] Insisto, porém, em lembrar que o fato de se poder contratar por inexigibilidade não dispensa o Administrador de observar todas as formalidades e o zelo legalista, que deve ser mantido quanto aos seus atos, fazendo constar do processo as justificativas pela razão da escolha do fornecedor e pelo preço acordado, consoante art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/93 [...].

Especificamente quanto à justificativa de preço, entendo ser essa uma exigência de caráter relevante, pois, por meio dela, pode-se refrear a coligação maliciosa de qualquer interessado no intento de superfaturar o valor da contratação, e, faltando tal requisito, vê-se prejudicada vitalmente a validade do procedimento. Dessa forma, ao compulsar os autos, notei a ausência de justificativa do preço para tal contratação, o que me leva a considerar a irregularidade do procedimento, por infringir o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei de Licitações. (TCEMG, Primeira Câmara, j. 25/05/2010, Rel. Conselheira Adriene Andrade, Processo Administrativo n. 702593).

Diante do exposto, a ausência de justificativa para os preços

contratados é ilegal, por afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93 e ao princípio da economicidade.

Por outro lado, é de se registrar que há tabela e parâmetros estabelecidos por entidades sindicais e representativas de classe, que podem servir de referência para referidas contratações.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

### **4.4 Do conflito de interesses: contratação pela Prefeitura e pela Câmara do mesmo Município**

A Constituição Federal de 1988, visando principalmente evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais, previu a existência de Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito.

Ainda, atribuiu funções predominantes aos Poderes, denominadas funções típicas, as quais fazem com que estes se caracterizem como detentores de parcela da soberania estatal, e outras funções previstas no texto constitucional de maneira atípica.

As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância. O exercício da função típica dos órgãos legisladores, consistente no controle parlamentar por meio de fiscalização, pode ser classificado em político-administrativo e financeiro-orçamentário. Pelo primeiro controle, o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias. Pelo segundo controle, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do erário público e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, além dos sistemas internos de cada Poder, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, com auxílio dos Tribunais de Contas<sup>11</sup>.

Isso posto, faz-se relevante ressaltar que em vários municípios investigados, listados no item 1, houve a contratação da sociedade ADPM tanto pela Prefeitura Municipal quanto pela Câmara de Vereadores, no mesmo exercício financeiro.

---

<sup>11</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016. p. 688/689.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Diante da função fiscalizatória conferida constitucionalmente às Câmaras Municipais, pode-se afirmar haver conflito de interesses na contratação da mesma consultoria contábil pelos Poderes Executivo e Legislativo do mesmo Município e, ainda, desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Isso porque, da análise dos documentos colacionados aos autos, observa-se que o objeto dos serviços contratados pelos jurisdicionados consiste na prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira. Assim, não seria possível que a mesma contratada que prestou consultoria contábil, orçamentária e financeira a uma Prefeitura municipal possa, com a imparcialidade necessária, executar serviço similar na Câmara municipal do mesmo Município.

Diante do exposto, tendo em vista o eminente conflito de interesses e a afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, pode-se concluir que a contratação da mesma consultoria pelos Poderes Executivo e Legislativo do mesmo município afigura-se irregular.

Por fim, destaca-se que *as inadequações aqui apresentadas, no tópico 4 da presente representação, são suficientes para que haja a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público, da sociedade empresária ADPM e de seus representantes legais*, conforme documentos anexos.

Importa também destacar que a declaração de inidoneidade não prejudica a incidência de outras sanções legais cabíveis, a serem aplicadas aos gestores responsáveis, à sociedade ADPM e a seus representantes legais, tais como a **inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e multa**, tudo nos termos dos art. 83, II e III, e art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008.

Por seu turno, deve o Tribunal determinar que, nos certames que vierem a ser deflagrados pelo órgão ou ente municipal, os responsáveis não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares no presente feito.

Por fim, a teor do art. 290 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Resolução n. 12/2008), deve essa Corte



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento das determinações proferidas na presente ação de controle externo.

Assim, esta Procuradora, em evolução de seu entendimento, passa a apontar possibilidade de solução jurídica do tema em debate.

### **5 DA POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO JURÍDICA DO TEMA EM DEBATE**

#### **5.1 Dos requisitos da contratação por inexigibilidade previstos expressamente na Lei n. 8.666/93**

Em consonância com princípios e regras constitucionais, verificada a necessidade de contratação de obras, serviços, compras, alienações e locações, a Administração instaurará processo licitatório, dando a necessária publicidade ao instrumento de convocação, de sorte que ao certame possam comparecer, em igualdade de condições<sup>12</sup>, todos os potenciais interessados, de acordo com a Lei n. 8.666/93.

Examinados os objetivos das licitações públicas, assegura-se aos que delas participem o direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Na inexigibilidade, a competição é inviável, tornando inócuo o procedimento licitatório, cuja razão de ser é, justamente, fomentar a disputa entre os interessados, a fim de angariar a melhor proposta.

A utilização da licitação, nesses casos, não cumpriria com o interesse público, sendo, bem ao revés, mero formalismo prejudicial à economicidade administrativa e à celeridade na satisfação de necessidades públicas.

Nesse sentido, o art. 25, inciso II, da Lei de Licitações apresenta os requisitos para a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos

---

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12ed. São Paulo: Dialética. 2008. p. 281.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

enumerados o art. 13, além dos demais requisitos que se extraem da Lei n. 8.666/93, tais como os constantes do art. 26.

Assim, de acordo com os art. 25, II, c/c art. 13 da Lei de Licitações, são requisitos para a contratação direta de serviços mediante processo de inexigibilidade: serviços técnico-profissionais especializados; singularidade do objeto; e notoriedade do profissional a ser contratado, conforme abaixo detalhado.

### **5.1.1 Serviços técnico-profissionais especializados**

O art. 13 da Lei n. 8.666/93 dispõe explicitamente sobre os serviços técnicos profissionais especializados, considerando-os tais os trabalhos relativos a: estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; 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; restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Conforme já explicitado, no caso em análise, não restam dúvidas de que o serviço contratado e prestado pela ADPM é técnico profissional especializado.

### **5.1.2 Singularidade do objeto**

Já a natureza singular decorre de características próprias e específicas do objeto do contrato. Isso envolve a particularidade da situação que motivou a contratação que, por conter alguma particularidade, um traço distintivo que o personalize, o torne anômalo, com aporte subjetivo, o toque do especialista.

Além disso, a singularidade do objeto não se confunde com a unicidade do prestador de serviços, uma vez que a existência de diversos executores não interfere no conceito de singularidade.

Isso porque, em que pese ser possível admitir que outros profissionais possam ostentar currículo que os qualifica, aspectos subjetivos, relacionados à execução e a forma de trabalhar, a solução que cada qual indicaria para o problema, os desigalam.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União decidiu:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Verifico, entretanto, que o requisito da singularidade de que trata o inciso II da Lei n. 8.666/93 não se confunde com a ideia de unicidade. Ou seja, o fato de haver mais de uma empresa atuando em determinado segmento do mercado não é incompatível com a ideia de singularidade do objeto a ser contratado (TCU, 1ª Câmara, Pedido de reexame, Representação n. 013.157/2012-4. Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. em 05/11/2013).

Dessa forma, a natureza singular é relacionada ao serviço e não ao número de pessoas capacitadas a executá-lo. Exatamente porque o serviço técnico profissional é singular, é que sua execução deve ser confiada a profissionais que reúnam condições satisfatórias de realizá-lo.

#### **5.1.3 Notoriedade do profissional, confiança e discricionariedade**

A conceituação de notória especialização é dada pelo §1º do art. 25 da Lei n. 8.666/93, o qual dispõe que se considera de notória especialização o profissional ou sociedade empresária 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.

É importante anotar que a notória especialização exigida é conceito relativo, pois pode variar de acordo com a localidade da prestação contratual. Assim, determinado profissional pode deter atributos ou específica formação que lhe franqueie *status* de notório especialista em uma pequena cidade ou região. Essa relatividade deve ser respeitada e apurada no caso concreto.

Assim, cabe ao administrador concluir, motivadamente, e de forma discricionária, pela notória especialização. Essa análise passa, dessa forma, pelo liame subjetivo da confiança, ou seja, o gestor somente concluirá pela notoriedade se o exame dos documentos apresentados pelo prestador dos serviços o autorizar a confiar que o contratado prestará de forma satisfatória o objeto tido como singular.

Nesse sentido, expôs o Ministro Eros Grau no julgamento da Ação Penal n. 348-5/SC:

“Serviços técnicos profissionais especializados” são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseja contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

contratação de tais serviços – procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato (ver o §1o do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. (STF, Tribunal Pleno, Ação Penal n. 348-5/SC. Min. Rel. Eros Grau, j. em 15/06/2006. Publicado em 03/08/2007, DJ).

Também se manifestou a Ministra Carmen Lúcia:

No caso de contratação de advogados, tal como justificado, ocorreria realmente a situação prevista de inexigibilidade de licitação, pois não há, como disse o Ministro Eros grau, condições de objetivamente cumprir-se o artigo 3o da Lei n. 8.666/93. Um dos princípios da licitação, postos no artigo 3o, é exatamente o do julgamento objetivo. Não há como dar julgamento objetivo entre dois ou mais advogados. De toda sorte, como verificar se um é melhor do que o outro? Cada pessoa advoga de um jeito. Não há como objetivar isso. Este é o típico caso, como mencionou o Ministro Eros Grau, de inexigibilidade de licitação — artigo 25 c/c artigo 13. (STF, Tribunal Pleno, Ação Penal n. 348-5/SC. Min. Rel. Eros Grau, j. em 15/06/2006. Publicado em 03/08/2007, DJ).

Diante do exposto, o elemento da confiança profissional, que se alicerça no currículo, na expertise, no passado do prestador dos serviços singulares, embora não possa sozinho sustentar a contratação por inexigibilidade de licitação, perpassa essa contratação.

Ademais, presentes os requisitos estipulados pela Lei n. 8.666/93 para a contratação por inexigibilidade, reserva-se ao gestor público a faculdade de escolher, discricionariamente, o profissional que executará o serviço. Contudo, muito embora, em última análise, sejam atos discricionários do administrador, as escolhas devem ser devidamente motivadas e obedecer a critérios técnicos.

A respeito do processo discricionário de escolha pela Administração Pública, explicita Menezes Niebuhr:

O agente administrativo encontra amplo espaço de liberdade para escolher aquele especialista que reputa o mais adequado à satisfação de utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.<sup>13</sup>

Nesse sentido, precedente do Superior Tribunal de Justiça:

---

<sup>13</sup> Menezes Niebuhr apud Cademartori, Luiz Henrique Urquhart. Moraes, Leonardo Bruno Pereira de. Inexigibilidade de licitação para serviços técnicos profissionais especializados na área da advocacia. *RDE – Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 272, p. 93-118, maio/ago. 2016.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.

5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).

6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fncados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional. (STJ, Tribunal Pleno. REsp 1.192.332/RS). [g.n]

Por fim, cumpre ressaltar o entendimento do Tribunal de Contas da

União:

[...] o Tribunal deve buscar essencialmente verificar se, diante dos elementos de informação que se possa coligir, a decisão adotada pelo administrador atendeu de forma razoável às exigências da lei.

De posse dos dados e informações sobre o caso concreto, ao fazer essa avaliação, considero essencial, igualmente, que a Corte de Contas esteja criteriosamente atenta à margem de poder discricionário que a lei expressamente confere ao administrador, para decidir em tais situações.

A não ser diante de casos em que, como adiantei acima, fique flagrante e desenganadamente caracterizada interpretação abusiva do art. 25 da Lei das Licitações, entendo que o Tribunal deve respeitar a opção adotada pelo administrador no momento de aplicá-lo. (TCU, Tribunal Pleno. Decisão n. 565/1995. Min. Rel. Carlos Átila).

## **5.2 Dos requisitos da contratação por inexigibilidade que decorrem dos princípios constitucionais**

Presentes os requisitos acima listados para a contratação direta de serviços técnicos profissionais mediante processo de inexigibilidade, faz-se necessário também analisar os requisitos da contratação por inexigibilidade que decorrem dos princípios constitucionais.

### **5.2.1 Ausência de conflito de interesses**

Conforme visto acima, faz-se necessário que também, quando houver a contratação por inexigibilidade, não haja conflito de interesses, nos moldes explicitados no item 4.4 desta representação.

Diante da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar por meio de fiscalização, não seria possível que a mesma contratada que prestou consultoria contábil, orçamentária e financeira a uma Prefeitura Municipal



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

possa, com a imparcialidade necessária, prestar o mesmo serviço à Câmara Municipal do mesmo ente municipal.

Isso posto, faz-se relevante ressaltar novamente que em vários municípios investigados, listados no item 1 desta representação, houve a contratação da sociedade ADPM tanto pela Prefeitura Municipal quanto pela Câmara de Vereadores, e no mesmo exercício financeiro.

Assim, pode-se afirmar haver conflito de interesses na contratação da mesma consultoria contábil pelos Poderes Executivo e Legislativo do mesmo município e, ainda, desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

### 5.2.2 Eficiência e economicidade

Além disso, faz-se necessário também que a contratação de serviços pelo administrador público obedeça aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, verdadeiros deveres constitucionais.

O princípio da eficiência, inserido no art. 37 da CF/88, está intimamente relacionado com a necessidade de efetivação célere das finalidades públicas elencadas no ordenamento jurídico<sup>14</sup>.

Ressalta-se que a eficiência não pode ser analisada exclusivamente sob o prisma econômico, pois a Administração tem o dever de considerar outros aspectos igualmente fundamentais, tais como qualidade do serviço ou do bem, durabilidade, confiabilidade e universalização do serviço para o maior número possível de pessoas. A medida administrativa será eficiente quando implementar com maior intensidade e com os menores custos possíveis, os resultados legitimamente esperados.

No caso concreto, o princípio da eficiência restará suficientemente atendido em havendo a comprovação da efetiva prestação do serviço, bem como a prestação de um serviço adequado.

---

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Já quanto à falta de pesquisa de preço, além de constituir ofensa a dispositivo de lei, afronta aos princípios da economicidade e da eficiência e impossibilita a averiguação da razoabilidade do valor contratado, por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados no mercado, nos termos já delineados acima.

A falta de elementos relacionados à justificativa do preço, na forma do art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, afronta o princípio da economicidade, sendo farta a jurisprudência do TCE/MG e do TCU nesse sentido, conforme visto acima.

Por outro lado, é de se registrar que há tabela e parâmetros estabelecidos por entidades sindicais e representativas de classe, que podem servir de referência para referidas contratações.

### 5.2.3 Regionalização

Por fim, o requisito da regionalização, além de materializar os requisitos anteriores, tem o condão de atender diretamente aos princípios da eficiência e da economicidade.

Em casos como os dos autos, de consultoria e de assessoria, contábil, administrativa, jurídica, financeira e de gestão em administração pública, relevante seria que a prestação dos serviços se dessem em grupos de Municípios, divididos por regiões no Estado de Minas Gerais, em razão das semelhanças culturais, geográficas e administrativas.

Nesse sentido, ao se elencar o requisito da regionalização, garantir-se-á eficiência, para a efetiva prestação de um serviço adequado, o que a proximidade garante, mediante a relação direta do contratado com os contratantes.

Assim, admitir-se-ia a inexigibilidade de licitação, desde que se incluía como requisito o da regionalização, pois só assim a confiança poderá ser efetivamente exercida, com contato direto e próximo entre contratante e contratados.

Dessa forma, a regionalização, ou seja, a prestação de serviços, por uma mesma contratada, por regiões do Estado, garante uma relação de proximidade



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

entre os Municípios, havendo necessidade dessa relação mais direta do contratado com cada ente público, sendo uma salutar solução em razão ainda das diferenças regionais.

Por outro lado, a prestação dos serviços e contratação, de uma mesma sociedade empresária, por vários entes e órgãos municipais, em diferentes regiões do Estado, abala o requisito da confiança, seja pela quantidade de órgãos contratantes, seja pela diversidade e diferença regional aliadas às distâncias que dificultam essa relação de proximidade e, portanto, uma adequada e eficaz prestação do serviço.

### 5.3 Da responsabilização

Como visto, as inadequações apresentadas no tópico 4 da presente representação, assim como a contratação por inexigibilidade de licitação em desatendimento ao disposto na Lei n. 8.666/93, notadamente seu art. 25, dão ensejo à aplicação das sanções legais cabíveis.

Há previsão legal de aplicação de sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público, à sociedade empresária ADPM e de seus representantes legais, conforme documentos anexos.

Ainda, incidem outras sanções legais cabíveis, a serem aplicadas aos gestores responsáveis, à sociedade ADPM e a seus representantes legais, tais como a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e multa, tudo nos termos dos art. 83, II e III, e art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008.

Por seu turno, deve o Tribunal determinar que, nos certames que vierem a ser deflagrados pelo órgão ou ente municipal, os responsáveis não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares no presente feito.

A teor do art. 290 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Resolução n. 12/2008), deve essa Corte providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento das determinações proferidas na presente ação de controle externo.

Por fim, é possível que este Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais exare determinação para que os gestores das entidades regularizem a situação em comento.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

### 5.4 Da celebração de termo de ajustamento de gestão – TAG

O termo de ajustamento de gestão – TAG – foi instituído no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais pela Lei Complementar estadual n. 120/2011 e regulamentado pela Resolução TCE n. 14/2014, com o propósito de, inserindo o elemento da consensualidade no controle externo, possibilitar a regularização de atos e procedimentos inerentes à gestão administrativa.

Nesse sentido, verifica-se que a Lei Complementar estadual n. 102/2008 (LO-TCE/MG) assim passou a disciplinar a celebração de TAG pela Corte de Contas mineira:

Art. 93-A – Fica instituído, no âmbito do Tribunal de Contas, Termo de Ajustamento de Gestão para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados.

§ 1º – O Termo de Ajustamento a que se refere o caput poderá ser proposto pelo Tribunal de Contas ou pelos Poderes, órgãos e entidades por ele controlados, desde que não limite a competência discricionária do gestor.

§ 2º – A assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão suspenderá a aplicação de penalidades ou sanções, conforme condições e prazos nele previstos.

§ 3º – É vedada a assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão nos casos em que esteja previamente configurado o desvio de recursos públicos e nos casos de processos com decisão definitiva irrecorrível.

§ 4º – Nos casos em que o Termo de Ajustamento de Gestão impuser obrigações a particulares, por via direta ou reflexa, estes serão notificados previamente, observado o devido processo legal.

§ 5º – Os efeitos decorrentes da celebração de Termo de Ajustamento de Gestão não serão retroativos se resultarem no desfazimento de atos administrativos ampliativos de direito, salvo no caso de comprovada má-fé.

§ 6º – O não cumprimento das obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Gestão pelas autoridades signatárias enseja sua automática rescisão.

§ 7º – Cumpridas as obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Gestão, o processo relativo aos atos e procedimentos objeto do termo será arquivado.

§ 8º – O Termo de Ajustamento de Gestão será publicado na íntegra no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas.

(Artigo acrescentado pelo art. 7º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)

Art. 93-B – O Tribunal de Contas regulamentará a aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão em ato normativo próprio.

(Artigo acrescentado pelo art. 7º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)

Por sua vez, a regulamentação da aplicação do TAG dispõe:

Art. 9º Nas hipóteses em que da celebração do TAG decorrer, por via direta ou reflexa, obrigações a particular, o Relator o notificará acerca do inteiro teor da minuta do Termo.

Parágrafo único. O prazo para o particular manifestar-se é de 15 (quinze) dias contados da juntada do aviso de recebimento da notificação efetivada por via postal.

Diante do exposto, este Ministério Público de Contas sugere a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão entre o Tribunal de Contas do Estado



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

de Minas Gerais e os gestores ora representados, com a participação da ADPM, com a finalidade de ajustar as contratações que já ocorreram e balizar as futuras contratações, as quais deverão obedecer e comprovar os requisitos estabelecidos nos termos, tudo conforme constou dos fundamentos jurídicos e das soluções possíveis apontadas na presente representação.

Ainda, em atenção aos comandos da legislação atinentes não apenas à consensualidade, mas também aos parâmetros de segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, sugere-se sejam chamadas para se manifestar e participar a sociedade empresária ADPM e as entidades representativas das associações de municípios das microrregiões do Estado de Minas Gerais, bem como a Associação Mineira de Municípios – AMM –, tudo com base nos fundamentos supra.

### **5.5 Da edição de cartilha orientadora direcionada aos gestores públicos mineiros**

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na qualidade de agente de controle externo, possui dentre suas competências a função pedagógica e orientadora e pode editar cartilhas com esclarecimentos e orientações aos gestores e jurisdicionados.

Diante das inúmeras decisões conflitantes proferidas por essa Corte de Contas, conforme exposto acima, e do grande número de municípios jurisdicionados que contrataram a sociedade empresária de consultoria ADPM por inexigibilidade de licitação, bem como tendo em vista os elementos e sugestões apresentados na presente representação, este Ministério Público de Contas sugere a elaboração de uma cartilha de orientação aos municípios mineiros, com possível apresentação de uma minuta de contrato, com os requisitos e elementos necessários e cabíveis à questão.

Com a disseminação das informações constantes dessa cartilha, objetiva-se orientar e contribuir tecnicamente para o aprimoramento e a efetividade das contratações que serão futuramente realizadas pelos jurisdicionados, visando uma atuação eficiente, dinâmica, atual e parceira do controle externo.

Espera-se, assim, que os gestores passem a estar aptos a seguir os conceitos fundamentais do direito administrativo, bem como os principais aspectos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

legais e constitucionais, as diretrizes, as normas e os princípios aplicáveis às licitações e contratos públicos.

### 6 DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS E DOS PEDIDOS

#### 6.1 Da conexão / prevenção

**Considerando** que se analisam contratações da mesma sociedade empresária ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., realizadas por diversos órgãos e entes da Administração Pública municipal;

Considerando que todos os demais casos examinados por este órgão de contas devem ser analisados de forma conjunta, até mesmo porque é apenas assim que se podem analisar e concluir pelos apontamentos realizados nas apurações que culminaram com a representação;

Considerando a conexão;

Considerando a importância em se **evitar decisões conflitantes**;

Considerando o disposto no Código de Processo Civil e no Regimento Interno dessa Corte de Contas, tudo nos termos delineados no tópico 2 da presente representação;

REQUER o Ministério Público de Contas o apensamento dos autos e a apuração em conjunto das contratações de todos os Municípios.

Alternativamente, caso o relator entenda não ser viável o apensamento dos autos, REQUER o Ministério Público de Contas seja reconhecida a prevenção – **com a consequente e devida compensação** –, para que todas as representações apresentadas pelo Ministério Público de Contas com objeto similar ao desta representação – contratação da sociedade empresária ADPM para consultorias contábeis, jurídicas, orçamentárias e de finanças – sejam instruídas e julgadas pelo mesmo órgão e pelo mesmo relator.

#### 6.2 Da celebração de termo de ajustamento de gestão – TAG – e da edição de cartilha orientadora por esta Corte de Contas



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Considerando a indispensável segurança jurídica e a estabilização das relações sociais, notadamente na seara da gestão pública, basilar em um Estado Democrático de Direito.

Considerando os requisitos para as contratações precedidas de inexigibilidade, baseados nos princípios constitucionais e administrativos, na razoabilidade e na proporcionalidade, bem como os ora apontados na presente representação.

Considerando que ao Ministério Público compete zelar pela tentativa de solução consensual dos litígios.

Com base em tudo quanto foi exposto na presente representação, o Ministério Público de Contas SUGERE:

- 6.2.1 a celebração de termos de ajustamento de gestão entre o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e os gestores ora representados, com a finalidade de regularizar as contratações que já ocorreram e balizar as futuras contratações, nos moldes explicitados no item 5.4;
- 6.2.2 a edição de cartilha de orientação aos municípios mineiros, nos moldes apontados no item 5.5;
- 6.2.3 Sucessivamente, em caso de frustração da tentativa consensual sugerida nos itens 6.2.1 e 6.2.2 supra, REQUER a procedência da presente representação, diante as irregularidades elencadas, após a devida citação dos responsáveis, bem como a aplicação das sanções legais cabíveis a todos os responsáveis, tudo nos termos apontados nesta representação.

Nesses termos, pede deferimento.

Belo Horizonte, 08 de novembro de 2019.

**Maria Cecília Borges**

Procuradora do Ministério Público / TCE-MG