



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo nº: 1084215
Natureza: Representação
Representado: Câmara Municipal de Maria da Fé e ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda.
Representante: Ministério Público de Contas

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face da Câmara Municipal de Maria da Fé e ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., em razão de irregularidades praticadas na contratação direta, por inexigibilidade, para prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em Administração Pública.

A Coordenadoria de Protocolo e Triagem manifestou-se pela autuação dos documentos como representação, às fls. 1.345 a 1.346.

O Conselheiro Presidente, à fl. 1.347, recebeu a documentação como representação e determinou sua autuação e distribuição.

O Conselheiro Relator, à fl. 1.349, determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria para exame dos fatos representados.

II – ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

1 – Dos casos concretos em análise

Informou o MPC, que após a realização de diligências, apurou que cerca de trinta jurisdicionados contratam diretamente, mediante inexigibilidade de licitação a sociedade empresária ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., para prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira.

Assim, devidamente instruídos os procedimentos investigatórios os quais originou a presente representação, foram apuradas as questões jurídicas e as inadequações a seguir relatadas.



2 – Das inadequações apontadas nas denúncias apresentadas ao Ministério Público de Contas e ao Tribunal de Contas e em processos similares

2.1 – Da inadequação na instrução processual dos processos de inexigibilidade em análise na presente representação

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

Nesse sentido, destacou lições de Odete Medauar e José Armando Costa.

Ademais, afirmou que, nos casos em questão, após cuidadosa análise dos documentos colacionados nos procedimentos investigatórios, foi encontrado pelo MPC fortes indícios de que a sociedade empresária ADPM apresentou os processos de inexigibilidade de licitação possivelmente já montados aos gestores, com pareceres jurídicos e pareceres técnico-contábeis já elaborados e com informações explícitas sobre como deveria ser o trâmite e a ordem dos documentos do processo.

Isso pois, observou que há extrema semelhança entre os pareceres jurídicos e pareceres técnico-contábeis apresentados nos processos realizados nos mais diversos municípios.

Outrossim, que além da semelhança nos pareceres, verificou a semelhança em várias outras peças processuais de Municípios distintos, como contratos e estimativas de impacto financeiro-orçamentário.

Por fim, ainda informou que no Processo de Inexigibilidade n. 001/2014 da Câmara Municipal de Carandaí, foi encontrada manifestação enviada pela ADPM ao Presidente da Câmara Municipal, 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.

Dessa forma, concluiu que os processos de inexigibilidade que culminaram na contratação da ADPM possivelmente foram montados pela própria sociedade e entregues aos entes públicos, inclusive com informações explícitas sobre como deveria ser o trâmite e a ordem dos documentos nos respectivos processos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Além disso, que não se tratam de práticas de atos isolados, uma vez que as mesmas irregularidades foram encontradas em vários procedimentos investigatórios instaurados no âmbito do Ministério Público de Contas.

2.2 – Da ausência de singularidade do objeto para contratação por inexigibilidade de licitação

Informou o Ministério Público de Contas, que da análise dos documentos colacionados nos autos, verifica-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.

Ademais, sustentou que as referidas contratações se fundamentaram nos arts. 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.

Assim, afirmou que são requisitos para a contratação de serviços técnicos profissionais mediante processo de inexigibilidade: a inviabilidade de competição; natureza singular do objeto; e notória especialização dos profissionais ou sociedades empresárias a serem contratadas.

Contudo, que há grande divergência de entendimentos acerca do preenchimento ou não do requisito da singularidade do objeto na contratação.

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

Por fim, ressaltou que o projeto de lei n. 1.292/95, que trata da nova lei de licitações, não está prevendo a singularidade como requisito para a contratação por inexigibilidade.

2.3 – Da ausência de justificativa para os preços de serviços contratados

Dá análise dos documentos colacionados aos processos, verificou o MPC que os processos de inexigibilidade não foram devidamente instruídos com a justificativa dos preços acordados.

Informou que os contratantes apenas se pautaram nas informações apresentadas pela própria ADPM, não procedendo a uma pesquisa própria que demonstrasse a coerência dos preços ofertados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Dessa forma, sustentou que a falta de pesquisa de preços, 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.

Nesse sentido, destacou o art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993 e julgados deste Tribunal.

Por fim, registrou que há tabela e parâmetros estabelecidos por entidades sindicais e representativas de classe, que podem servir de referência para referidas contratações.

2.4 – Do conflito de interesses: contratação pela Prefeitura e pela Câmara do mesmo Município

O Ministério Público de Contas, informou que a Constituição Federal, 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 exercer-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, além de outras funções previstas no texto constitucional de maneira atípica.

Isso posto, ressaltou que em diversos municípios investigados, houve a contratação tanto pela Prefeitura Municipal quanto pela Câmara de Vereadores, no mesmo exercício financeiro.

Ademais, afirmou que diante da função fiscalizatória conferida constitucionalmente às Câmaras Municipais, existe um conflito de interesses na contratação da mesma consultoria contábil pelos Poderes Executivo e Legislativo do mesmo Município e, ainda, desrespeita os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Isso pois, não seria possível que a mesma empresa 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, sustentou que há eminente conflito de interesses e afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, podendo-se concluir que a



contratação da mesma consultoria pelos Poderes Executivo e Legislativo do mesmo Município afigura-se irregular.

3 – Da possibilidade de solução jurídica do tema em debate

3.1 – Dos requisitos da contratação por inexigibilidade previstos expressamente na Lei n. 8.666/1993

Afirmou o MPC, que em consonância com os 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, todos os potenciais interessados, de acordo com a Lei n. 8.666/1993.

No que tange a inexigibilidade, informou que sua realização se dá quando 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.

Ademais, ressaltou que o art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993, apresenta os requisitos para inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados enumerados no art. 13, além dos demais requisitos que se extraem da Lei n. 8.666/1993, tais como os constantes do art. 26.

Assim, sustentou que de acordo com o art. 25, II, c/c art. 13, ambos da Lei n. 8.666/1993, são requisitos para a contratação direta de serviços mediante processo de inexigibilidade: serviços técnicos-profissionais especializados; singularidade do objeto; e notoriedade do profissional a ser contratado.

3.1.1 – Serviços técnicos-profissionais especializados

Informou o MPC que o art. 13, da Lei n. 8.666/1993 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.

Assim, afirmou que, no caso em análise, não restam dúvidas de que o serviço contratado e prestado pela ADPM é técnico profissionais especializado.

3.1.2 – Singularidade do objeto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Esclareceu o MPC que a natureza singular decorre de características próprias e específicas do objeto do contrato, envolve a particularidade da situação que motivou a contratação que pode conter alguma particularidade.

Além disso, afirmou que não se pode confundir a singularidade do objeto com a unicidade do prestador de serviços, vez que a existência de diversos executores não interfere no conceito de singularidade, pois, em que pese a possibilidade de que outros profissionais possam realizar o serviço, cada qual o fará a sua forma.

Sendo assim, aduziu que a natureza singular é relacionada ao serviço e não ao número de pessoas capacitadas a executá-lo e, exatamente porque o serviço técnico profissional é singular, que sua execução deve ser confiada a profissionais que reúnam condições satisfatórias de realiza-lo.

3.1.3 – Notoriedade do profissional, confiança e discricionariedade

Aduziu o MPC, que a conceituação de notória especialização é dada pelo §1º do art. 25, da Lei n. 8.666/1993, o qual dispõe que se considera 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 contratado.

Ademais, ressaltou que 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.

Desse modo, afirmou que cabe ao administrador, concluir, motivadamente, e de forma discricionária, pela notória especialização. Assim, essa análise passa 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.

Portanto, afirmou que o elemento confiança profissional, embora não possa sozinho sustentar a contratação por inexigibilidade de licitação perpassa essa contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Além disso, informou que presentes os requisitos estipulados pela Lei n. 8.666/1993 para a contratação por inexigibilidade, reserva-se ao gestor público a faculdade de escolher discricionariamente, o profissional que executará o serviço. Contudo, embora sejam atos discricionários do administrador, as escolhas devem ser devidamente motivadas e obedecer a critérios técnicos.

3.2 – Dos requisitos da contratação por inexigibilidade que decorrem dos princípios constitucionais

Afirmou o MPC, que 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.

3.2.1 – Ausência de conflito de interesses

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

Assim, afirmou 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.

3.2.2 – Eficiência e economicidade

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

No que tange ao princípio da eficiência, informou que está inserido no art. 37, da Constituição Federal e está intimamente relacionado com a necessidade de efetivação célere das finalidades públicas elencadas no ordenamento jurídico.

Ademais, afirmou que este não pode ser analisado exclusivamente sob o prisma econômico, pois a Administração tem o dever de considerar outros aspectos igualmente fundamentais, tais como a qualidade do serviço ou do bem, durabilidade, confiabilidade e universalização do serviço para o maior número possível de pessoas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Dessa forma, sustentou que a medida Administrativa será eficiente quando implementar com maior intensidade e com os menores custos possíveis, os resultados legitimamente esperados.

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

No entanto, que tendo em vista a falta de pesquisa de preço, além de constituir ofensa a dispositivo de Lei, restou demonstrado 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.

Por fim, ressaltou que vale registrar que há tabela e parâmetros estabelecidos entidades sindicais e representativas de classe, que podem servir de referência para as referidas contratações.

3.2.3 - Regionalização

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

Alegou que, em casos como os dos autos, de consultoria e assessoria contábil, administrativa, judicial, 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.

Assim, se garantiria a eficiência, para a efetiva prestação de um serviço adequado, por meio da proximidade, em razão da relação direta do contratado com os contratantes.

Dessa forma, sustentou que admitir-se-ia a inexigibilidade de licitação, desde que incluída a regionalização como requisito, pois só assim a confiança poderá ser efetivamente exercida.

3.3 – Da responsabilização

Sustentou o MPC, que as inadequações apresentadas, assim como a contratação por inexigibilidade de licitação em desatendimento ao disposto na Lei n. 8.666/1993, notadamente em seu art. 25, dão ensejo à aplicação das sanções legais cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Dentre estas, informou que cabe a aplicação de sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público, à sociedade empresária ADPM e de seus representantes legais.

Além disso, que incidem outras sanções aplicáveis aos gestores e responsáveis, tais como inabilitação para o exercício do cargo em comissão ou função de confiança e multa, nos termos do arts. 83, II e III, e 85, II, da lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Por fim, que ainda é possível, que este Tribunal exare determinação para que os gestores das entidades regularizem a situação em comento.

3.4 – Da celebração de Termo de Ajustamento de Gestão - TAG

O Ministério Público de Contas, informou que 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.

Ademais, destacou os arts. 93-A e 93-B, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, acerca da celebração de TAG por esta Corte de Contas.

Sendo assim, sugeriu 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 participação da ADPM, com a finalidade de ajustar as contratações que já ocorreram e balizar as futuras contratações, as quais deverão obedecer aos requisitos estabelecidos nos Termos.

3.5 – Da edição de cartilha orientadora direcionada aos gestores públicos mineiros

Informou o MPC, que 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 e do grande número de municípios jurisdicionados que contrataram a sociedade empresária de consultoria ADPM por inexigibilidade de licitação, o MPC sugeriu a elaboração de cartilha de orientações aos Municípios mineiros, com possível apresentação de uma minuta de contrato, com os requisitos e elementos necessários e cabíveis à questão.

Afirmou que com a disseminação das informações constantes dessa cartilha, objetiva-se orientar e contribuir tecnicamente para o aprimoramento e a efetividade das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



contratações que será futuramente realizada pelos jurisdicionados, visando uma atuação eficiente, dinâmica, atual e parceira do controle externo.

Análise Técnica

O Processo de Inexigibilidade, trata-se de um procedimento complexo, que embora mais simples que o Processo Licitatório, também enseja a prática de vários atos, conforme elencado nos arts. 26 e 38, da Lei n. 8.666/1993.

Dessa forma, conforme informou o MPC, de fato, não é razoável que diversos Processos dos mais variados Municípios e jurisdicionados possuam documentos exatamente iguais, principalmente como no caso em cerne, em que se verificou a similaridade nos pareceres jurídicos.

Ora, o Parecer Jurídico é um documento, por meio do qual o advogado ou consultor jurídico fornece informações técnicas sobre determinado tema, contendo opiniões jurídicas fundamentadas em bases legais, doutrinárias e jurisprudenciais. Deve ser elaborado de forma clara e fundamentada pois, servirá de parâmetro para a prática de determinado ato. Dessa forma, tendo em vista que o parecer deve ser fundamentado, cada situação ensejará uma justificativa.

Sendo assim, tal situação, de fato, nos leva a concluir que os processos de inexigibilidade que culminaram na contratação da ADPM possivelmente foram montados pela própria sociedade e entregues aos entes públicos, inclusive com informações explícitas sobre como deveria ser o trâmite e a ordem dos documentos nos respectivos processos.

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

Em regra, a Administração Pública tem o dever de licitar, entretanto, a Lei n. 8.666/1993 prevê situações em que será possível a contratação direta, são as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade.

A inexigibilidade de licitação se caracteriza quando há apenas um determinado objeto ou pessoa que atenda às necessidades da Administração, não sendo possível a licitação em razão da inviabilidade de competição. A respeito da inexigibilidade o art. 25 da Lei n. 8.666/1993, assim dispõe:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



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

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

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

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

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

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

Observa-se que, para a realização de contratações de serviços técnicos por inexigibilidade, o objeto deve ter natureza singular, ser técnico especializado e o futuro contratado possuir notória especialização.

Quanto à caracterização de serviço técnico especializado, não há questionamentos nem considerações a serem realizadas, pois, conforme afirmado na própria representação, não restam dúvidas de que os serviços prestados se caracterizam como técnicos especializados. Do mesmo modo, quanto a notória especialização do contratado.

Sendo assim, a irregularidade restringe-se a demonstração de singularidade do objeto. Em que pese a existência de divergência acerca da necessidade de demonstração da natureza singular, conforme informou o *parquet*, este trata-se de requisito expressamente previsto em Lei, dessa forma, ainda que o Projeto de Lei altere a redação e retire a demonstração de natureza singular do objeto, hoje, o que se aplica é a necessidade desta.

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

Nesse sentido, excerto do voto exarado pelo Relator, Conselheiro Wanderley Ávila no processo n. 811150, que também versava sobre a contratação por inexigibilidade da empresa ADPM, *in litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



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

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

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

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

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

Observe-se que as diversas conceituações de singularidade utilizadas na doutrina e aplicadas pelos Tribunais, embora corretas, permitem que na escolha do contratado utilize-se certa subjetividade. Contudo, um elemento é comum às contratações diretas por inexigibilidade com fulcro no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, qual seja, a imprevisibilidade do resultado da execução. Isso porque a Administração define as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



características do que pretende contratar, mas não tem como saber de plano o resultado da execução.

Registre-se que a subjetividade conferida ao administrador não implica que a Administração adote na escolha do prestador a variabilidade da forma de execução, que varia de executor para executor, pois nesse caso a administração escolheria o prestador de acordo com a confiança depositada e a singularidade estaria nas variadas formas de execução, levando ao mesmo resultado, logo previsível.

Em se tratando da confiança e da discricionariedade do gestor para essas contratações, ressalte-se a Súmula 39 do TCU, *in verbis*:

“A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993”.

No caso em cerne, o objeto da contratação é a prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão, dessa forma, serão elaborados pareceres e relatórios que, embora cada profissional possa fazer à sua maneira, tendo em vista sua especialização, o resultado será o mesmo, ou seja, inexiste imprevisibilidade do resultado.

Desse modo, não se vislumbra a singularidade do objeto, não sendo possível a contratação direta por inexigibilidade, motivo pelo qual entende-se irregular as contratações realizadas.

Prosseguindo a análise das inadequações processuais, no tocante a justificativa de preços, conforme já ressaltado nesta análise, o processo de inexigibilidade, ainda que trate de processo simplificado, também enseja a prática ordenada de vários atos.

Nesse sentido o art. 26, da Lei n. 8.666/1993, estabelece os elementos que devem constar do processo de inexigibilidade, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

A par da legislação aplicável, verifica-se que um dos requisitos necessários é a apresentação de justificativa de preços.

A justificativa de preço é essencial para comprovar que o preço ajustado é compatível com o valor praticado pelo mercado.

Dessa forma, a falta de demonstração da justificativa de preços, não só desrespeita o permissivo legal, como impossibilita a Administração verificar se a contratação que está sendo realizada é vantajosa. Sendo assim, entende-se irregular a ausência de justificativa de preços.

No que tange aos requisitos da contratação por inexigibilidade que decorrem dos princípios constitucionais, conforme informou o MPC, não restam dúvidas quanto a efetividade do princípio da eficiência. Assim, cabe realizar considerações acerca do conflito de interesses, princípio da economicidade e regionalização.

O conflito de interesses caracteriza-se por toda situação que represente um confronto entre interesses de dois ou mais jurisdicionados, que possa, de forma concreta ou aparente, comprometer ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho das funções do Gestor.

No caso em cerne, o conflito de interesses caracteriza-se pelo confronto entre interesses públicos que acabam por comprometer ou influenciar no interesse coletivo.

Isso, pois, conforme bem informou o MPC, cabe ao Executivo fiscalizar o Legislativo, logo, se torna impossível realizar uma fiscalização imparcial, se ambos forem orientados por uma mesma empresa, ficando até mesmo refêns desta empresa que poderia direcioná-los de acordo seus interesses.

Dessa forma, entende-se que não poderia ter sido realizada a contratação, dentre outros motivos já demonstrados, em razão do conflito de interesses presente no caso.

No tocante ao princípio da economicidade, este refere-se à promoção de resultados esperados com o menor custo possível, para isso, conforme informou o MPC, o art.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, dispõe acerca da necessidade da apresentação de justificativa de preços, ainda que em se tratando de inexigibilidade, a qual conforme análise já realizada não se verificou.

Desse modo, de fato, a ausência de justificativa de preço, bem como, o fato de terem se pautado apenas nas informações apresentadas pela própria ADPM, não procedendo a uma pesquisa própria que demonstrasse a coerência dos preços ofertados, além de inobservância ao permissivo legal, fere o princípio da economicidade.

Ademais, no que tange a regionalização, cumpre ressaltar que a contratação de consultoria e assessoria se baseia em auxiliar os administradores a tomarem decisões corretas em termos de gestão, e obedientes aos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade.

Sendo assim, cabe aos consultores suprir os clientes de dados, informações e análises obtidos e baseados nos resultados de pesquisas dos precedentes técnicos e jurídicos relativos à matéria, contribuir e enriquecer as informações tendo por base o próprio conhecimento profissional, e, como aspecto essencial de consultor, tecer considerações e recomendar soluções de sua lavra.

Por este motivo, nos serviços de consultoria e assessoria não se basta a pesquisar, coletar e compilar dados históricos e atualizar informações sobre a matéria em foco. O serviço de consultoria e assessoria necessariamente vai além: apresenta os dados e tece considerações a respeito dos resultados encontrados, fornecendo um diagnóstico da situação e, se for o caso, os caminhos ou soluções para sanar os problemas existentes.

Dessa forma, de fato, dada as semelhanças culturais, geográficas e administrativas de alguns municípios, entende-se pela possibilidade de contratação deste serviço de acordo as características regionais.

No tocante a elaboração de cartilha, conforme bem ressaltou o *parquet*, nos termos do art. 3º, do RITCEMG, compete a este Tribunal, não só fiscalizar e julgar as contas, mas também a função pedagógica de orientador os gestores e jurisdicionados.

No intuito de cumprir tal função, uma das ações que podem ser realizadas por este Tribunal é elaboração de cartilha com orientações e informações que orientem e contribuam tecnicamente para o aprimoramento e a efetividade das contratações que serão futuramente realizadas pelos jurisdicionados.

Desse modo, tendo em vista o grande número de contratações da mesma empresa, realizadas pelos mais diversos jurisdicionados contendo as mesmas irregularidades, bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



como, a existência de decisões conflitantes proferidas por essa Corte de Contas acerca da possibilidade de contratação, entende-se que se faz importante a elaboração de cartilha orientadora direcionada aos gestores públicos mineiros.

Por fim, quanto a proposta de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, submete-se à consideração superior.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, sugere-se a elaboração de cartilha orientadora direcionada aos gestores públicos mineiros, tendo em vista o grande número de contratações da mesma empresa, realizadas pelos mais diversos jurisdicionados contendo as mesmas irregularidades, bem como, a existência de decisões conflitantes proferidas por essa Corte de Contas acerca da possibilidade de contratação.

E, ainda, a citação dos responsáveis, Câmara Municipal de Maria da Fé e ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., para que se manifestem acerca das irregularidades apuradas nas contratações direta, por inexigibilidade, para prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em Administração Pública.

1ª CFM, 15 de janeiro de 2020.

Maria Helena Pires
Analista de Controle Externo
TC – 2172-2

Carolina Bastos de Oliveira
Estagiária



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo nº: 1084215
Natureza: Representação
Representado: Câmara Municipal de Maria da Fé e ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda.
Representante: Ministério Público de Contas

Encaminhem-se os autos ao Relator, em cumprimento ao despacho de fls. 1.349.

1ª CFM, 15 de janeiro de 2020.

Maria Helena Pires
Coordenadora de Área
TC – 2172-2