



PROCESSO Nº: 1.084.215 (ELETRÔNICO)
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO: CÂMARA MUNICIPAL DE MARIA DA FÉ
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
ANO REF.: 2019

REEXAME

I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos acerca da representação apresentada pelo Ministério Público de Contas (MPC) sobre as irregularidades ocorridas na contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, da empresa Administração Pública para Municípios Ltda (ADPM) para a prestação de serviços de auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira, instaurada pela Câmara Municipal de Maria da Fé/MG (fls. 1/26 - Peça nº 7 -SGAP).

Em síntese, a representante apontou as seguintes irregularidades (fls. 01/26 – Peça nº 7 - SGAP):

- 1) Da inadequação na instrução processual dos processos de inexigibilidade;
- 2) Da ausência de singularidade do objeto para contratação por inexigibilidade de licitação;
- 3) Da ausência de justificativa para os preços de serviços contratados;
- 4) Do conflito de interesses: contratação pela Prefeitura e pela Câmara do mesmo município.

Foram juntados à representação (fls. 01/28 – Peça nº 7 -SGAP), os documentos referentes ao Processo Licitatório nº 01/2017, Inexigibilidade de Licitação nº 01/2017 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



ao Processo Licitatório nº 01/2018, Inexigibilidade de Licitação nº 01/2018 (fls. 29/75 – Peça nº 7 -SGAP) (Peças nº 8/17 -SGAP) (fls. 1.215/1.341 -Peça nº 18 -SGAP).

A Coordenadoria de Protocolo e Triagem manifestou-se pela autuação dos documentos como representação (fls. 1.345/1.346 – Peça nº 18 – SGAP).

Na sequência, o Conselheiro Presidente recebeu a documentação como representação e determinou sua atuação e distribuição (fl. 1.347 – Peça nº 18 -SGAP).

Em 05/12/2019, o processo foi distribuído para relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila (fl. 1.348 – Peça nº 18– SGAP).

Nesses Termos, o Conselheiro Relator encaminhou os autos a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios para análise inicial (fl. 1.349 -Peça nº 18 – SGAP).

Em exame inicial, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios sugeriu a elaboração de uma cartilha orientadora direcionada aos gestores públicos mineiros, bem como a citação dos responsáveis, Câmara Municipal de Maria da Fé e Administração Pública para Municípios Ltda (ADPM), para se manifestarem acerca das irregularidades apuradas nas contratações direta, por inexigibilidade, dos serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira (fls. 1.349/1.357v – Peças nº 18/19 -SGAP).

O Conselheiro Relator determinou a citação do **Sr. Rodrigo Guimarães Braga (Presidente da Câmara Municipal de Maria da Fé à época)** e da **empresa Administração Pública para Municípios Ltda (ADPM)**, no prazo improrrogável de 15 dias, para que apresentassem defesa e documentos que julgassem pertinentes acerca dos apontamentos da referida Representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e da análise técnica.

Regularmente citada, a empresa Administração Pública para Municípios Ltda (ADPM) apresentou defesa (Peça nº 29 – SGAP), acompanhada dos documentos (Peças 30/67 – SGAP).



Por fim, devidamente citado, **Sr. Rodrigo Guimarães Braga (Presidente da Câmara Municipal de Maria da Fé à época)** apresentou defesa (Peça nº 70 – SGAP), com a documentação anexada às Peças nº 71/188 – SGAP.

Nestes termos, os autos retornaram a este Órgão Técnico para reexame em cumprimento à determinação da Peça nº 21 -SGAP (Peça nº 192 – SGAP).

II. FUNDAMENTAÇÃO

Passamos a analisar as defesas oferecidas pelo Sr. Rodrigo Guimarães Braga (Presidente da Câmara Municipal de Maria da Fé à época) e pela empresa Administração Pública para Municípios Ltda (ADPM), à luz da representação apresentada pelo Ministério de Público de Contas (Peça nº 7 – SGAP).

II.1 Da aplicabilidade da Lei nº 14.039/2020 (Defendente: Sr. Rodrigo Guimarães Braga – Peça nº 70 – SGAP)

O Defendente arguiu que a Lei nº 14.039/2020 definiu o caráter de singularidade dos serviços técnicos especializados prestados por advogados, contadores e guarda-livros (fl. 1 – Peça nº 70– SGAP).

Em decorrência disso, foi alterado o art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/1946, que dispôs sobre a criação do Conselho Federal de Contabilidade e as atribuições do Contador e do Guarda-livros, que passou a vigorar acrescido dos §§ 1º e 2º, após a promulgação da Lei nº 14.039/2020, estabelecendo que os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei (fl. 2 – Peça nº 70 – SGAP).

Alegou que este Tribunal de Contas, por diversas vezes, já reconheceu a notoriedade da empresa ADPM Administração Pública para Municípios Ltda (fl. 2 – Peça nº 70 – SGAP).

Registrou que os serviços técnicos especializados prestados pela empresa Administração Pública para Municípios Ltda à Câmara Municipal de Maria da fé são singulares e enquadram-se nas normas do Art. 25 c/c art. 13 da Lei 8.666/93, e nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



normas do art. 25, do Decreto-Lei 9.295/47, devendo ser reconhecida a regularidade da contratação por inexigibilidade (fl. 2 – Peça nº 70 – SGAP).

Dessa maneira, informa que, além de julgar o presente caso nos termos e normas da Lei 14.039/2020, este Tribunal de Contas deverá adotar, também, a retroatividade da norma em todos os casos assemelhados (fl. 2 – Peça nº 70 – SGAP).

Por fim, destacou que embora o presente caso não se trate de tipificação criminal, a retroatividade no caso da lei penal pode ser um paradigma para análise e julgamento do caso (fls. 3 – Peça nº 70 – SGAP).

Análise

Em 18.08.2020, foi publicada a Lei nº 14.039/2020, que altera o Decreto-Lei nº 9.295/46, que dispõe sobre a criação do Conselho Federal de Contabilidade e as atribuições do Contador e do Guarda-livros, inserindo a previsão de que os serviços profissionais de contabilidade possuem natureza técnica e singular, desde que comprovada a notória especialização do profissional, a saber:

Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

(...)

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade 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. (Grifo nosso)

Nesse contexto, uma interpretação literal desse dispositivo levaria ao entendimento de que o serviço desempenhado pelo contador deve ser considerado técnico e singular sempre que comprovada a sua notória especialização, e assim automaticamente estaria dispensada a licitação.

No entanto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu art. 5º, XXXVI, preconiza que: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

Nesse sentido, lecionou o jurista Francisco Campos¹:

O princípio da irretroatividade é indispensável à segurança das relações jurídicas, e, portanto, da sociedade, cuja organização se baseia no direito [...] Se a retroatividade fosse proclamada como regra, o direito deixaria de ser um fato de organização social, para tornar-se em um elemento de incerteza, confusão e anarquia. O mundo jurídico, que é essencialmente o mundo da segurança e da ordem, se baseia, além do postulado da justiça, nos dois postulados **da certeza e da duração**. (Grifo nosso)

Da análise do instituto "lei", observa-se que não é compatível com a possibilidade de vigência retroativa. Desse modo, a lei nada mais é do que uma retrato da vontade da população, conseqüentemente, enquanto perdura uma lei que disciplina determinada matéria, pode presumir-se que a vontade da sociedade era de que aquela normatização fosse aplicada.

Dessa forma, quando uma nova lei é aprovada sobre uma matéria anteriormente disciplinada de forma diversa, conclui-se que a vontade da população é que, apenas a partir daquele momento, o assunto receba uma nova normatização.

Além disso, um dos objetivos do Direito é o de garantir a "segurança jurídica", posto que disciplina as relações de forma a possibilitar uma previsibilidade as circunstâncias futuras, o que não ocorreria caso pudesse uma norma retroagir.

Cabe destacar que a retroatividade é uma excepcionalidade, no Direito Pátrio, por isso é tratada somente em âmbito constitucional, e a Constituição de 1988 apenas permite em relação à lei penal que seja mais benigna ao réu.

¹ Campos. Francisco, apud Serpa Lopes. Lei de introdução ao código civil comentada, Editora A noite, P. 232

Desse modo, **não há possibilidade constitucional de retroatividade**, exceto em relação à lei penal mais benigna. Dessa maneira, **a Constituição Federal não admite a retroatividade das leis em geral.**

Nessa linha, a lição de Caio Mário da Silva Pereira² prescreve que:

Quando uma lei entra em vigor, revogando ou modificando outra, sua aplicação é para o presente e para o futuro. Não seria compreensível que o legislador, instituindo uma qualquer norma, criando um novo instituto, ou alterando a disciplina da conduta social, fizesse-o com os olhos voltados para o tempo pretérito e pretendesse ordenar o comportamento para o decorrido. (Grifo nosso)

Soma-se a isso, o comentário de Márcio André Lopes Cavalcante:

[...]

Com isso, como já dito, a lei mistura três conceitos distintos e autônomos:

- 1) serviços técnicos profissionais especializados;
- 2) serviços de natureza singular;
- 3) serviços exercidos por quem tenha notória especialização.

Os serviços advocatícios e de contabilidade são sempre serviços técnicos profissionais especializados. Sempre. É da sua essência. Lei nenhuma poderia dizer o contrário. Além disso, estão previstos expressamente no art. 13 da Lei nº 8.666/93.

Vale ressaltar, no entanto, que **nem sempre os serviços advocatícios e de contabilidade terão natureza singular.**

[...]

A interpretação literal da Lei nº 14.039/2020 levaria à conclusão de que se os serviços advocatícios e de contabilidade fossem realizados por profissional ou sociedade com notória especialização, automaticamente estaria dispensada a licitação. **Essa interpretação, contudo, é inconstitucional e afronta a própria definição de inexigibilidade. A inexigibilidade de licitação ocorre quando a competição não é possível. Se o serviço de advocacia ou contabilidade é comum (não singular), existe a possibilidade de competição e, portanto, não há razões jurídicas ou morais para se evitar a licitação,** instituto que existe não apenas para atender a um comando constitucional expresso, como também para garantir a moralidade e a impessoalidade na Administração Pública. (Grifo nosso) (Disponível em <<<https://www.dizerodireito.com.br/2020/08/comentarios-lei-140392020-que-dispoe.html>>>. Acesso em 13/05/2021)

Então, **tendo em vista o caráter corriqueiro das atividades realizadas e a possibilidade de competição, não há que se falar na contratação direta por inexigibilidade, ainda que comprovada a notória especialização dos profissionais contratados.** Portanto, este Órgão Técnico **não acata os argumentos apresentados pela defesa, mantendo-se, assim, a irregularidade.**

² Instituições de Direito Civil, vol. I, Ed. Forense, 20ª ed., pag. 137.

II.2 Da legalidade da inexigibilidade de licitação para contratação da empresa ADPM Administração Pública para Municípios, nos termos do artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/93

II.2.1 Da inadequação na instrução processual dos processos de inexigibilidade (Defendente: Sr. Rodrigo Guimarães Braga – Peça nº 70 – SGAP)

O defendente asseverou que os modelos dos procedimentos, adotados pelos órgãos públicos na realização de licitações, são distribuídos em palestras e cursos ou estão disponíveis na internet (fls. 6/7 – Peça nº 70 – SGAP).

Alegou que, ao utilizar o modelo, a comissão de licitação, o assessor técnico e o assessor jurídico do órgão público em questão, ao utilizarem determinado documento do banco de dados, analisam seu inteiro teor e suas condições jurídicas e técnicas, bem como a possibilidade de sua utilização, adaptando-o ao caso concreto, e assim, o documento modelo passa a ser de autoria de quem o analisou e assinou (fl. 8 – Peça nº 70 – SGAP).

Descreveu que a própria representante do Ministério Público de Contas usou modelos em suas representações, sendo que a primeira representação e todas as posteriores, inclusive esta, são praticamente idênticas, alterando-se somente o nome do órgão e seus representados (fl. 8/9 – Peça nº 20 – SGAP).

Registrou, ainda, que a Câmara Municipal de Maria da Fé mantém um banco de dados de seus procedimentos licitatórios, já que são suas maiores demandas (fl. 9 – Peça nº 70 – SGAP).

Além disso, ressaltou, no procedimento ora analisado, o uso de modelos dos procedimentos licitatórios de seu banco de dados, alterando apenas o que era estritamente necessário (fl. 9 – Peça nº 70 – SGAP).

Por fim, concluiu que não há nenhuma ilegalidade na utilização de documentos modelos nos procedimentos licitatórios realizados pela Administração Pública, razão



pela qual as supostas irregularidades apontadas pela representante do Ministério Público de Contas devem ser prontamente descartadas. (fl. 10 – Peça nº 70 – SGAP)

Análise

De início, cabe destacar que não há dúvidas de que é comum a prática da utilização de modelos de documentos nas mais variadas situações. No entanto, em algumas situações o modelo deve ser utilizado apenas como base, pois alguns documentos servem como fundamentação, motivo pelo qual deve ser elaborado de acordo com o caso específico e adaptado, como na situação ora analisada.

No caso concreto, o documento utilizado como modelo foi o parecer jurídico. O parecer jurídico é um documento, que o jurista fornece informações técnicas acerca de um determinado tema, com opiniões ou declarações jurídicas, fundamentadas em bases legais, doutrinárias e jurisprudenciais.

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

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

Nos autos, verificou-se que os pareceres jurídicos dos procedimentos de inexigibilidade de licitação da Câmara Municipal de Maria da Fé alusivos à contratação da ADPM são muitos semelhantes aos elaborados por outros órgãos públicos nos quais a própria ADMP fora contratada.

Nesse contexto, ainda que se trate de objeto semelhante, deve ser analisado cada caso, uma vez que cada contratante possui características próprias, motivo pelo



qual a utilização de modelos, embora comum, deve ser vista apenas como um norte a ser seguido.

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

II.2.2 Da ausência de singularidade do objeto para contratação por inexigibilidade de licitação (Defendente: Sr. Rodrigo Guimarães Braga – Peça nº 70 – SGAP)

Segundo o defendente, a complexidade dos serviços contábeis executados para a Câmara Municipal de Maria da Fé demanda conhecimento técnico especializado que determina a contratação de profissional e/ou empresa especializada para seu assessoramento mediante a realização de auditoria e consultoria externa especializada (fl. 10 – Peça nº 70 – SGAP).

Destacou que a publicação da Lei 14.039, de 17 de agosto de 2020, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade põe fim às controvérsias quanto à aplicação do art. 25 c/c art. 13, da Lei 8.666/93, no tocante à contratação dos serviços de advogados e profissionais de contabilidade (fl. 12 – Peça nº 70 – SGAP).

Dissertou que Constituição Federal ressalvou situações em que não é possível realizar procedimento licitatório ou que, em determinadas hipóteses, ainda que seja viável a realização da competição, a licitação não se apresenta como meio mais eficaz para a satisfação do interesse público (fls. 13/14 – Peça nº 70 – SGAP).

Afirmou que, segundo a doutrina majoritária, somente há sentido em realizar licitação quando presentes determinados pressupostos lógicos, fáticos e jurídicos, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



citam entendimentos de Celso Antônio Bandeira de Melo, Hely Lopes Meireles, e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (fls. 14/15 – Peça nº 70 – SGAP).

Argumentou que, nos termos do art. 25, inciso II da Lei 8.666/93, os critérios para a configuração da “inviabilidade de licitação” e a hipótese de inexigibilidade de licitação, para a contratação de profissionais ou empresas de assessoria, são simplesmente a “natureza singular” dos serviços prestados e a “notória especialização” dos profissionais ou das empresas (fl. 16 – Peça nº 70 – SGAP).

A fim de sustentar os argumentos, discorre sobre o conceito de singularidade e notória especialização (fls. 17/23 – Peça nº 70 – SGAP).

Informou que o Ministério Público de Contas, em seus apontamentos, entendeu restritivamente os conceitos da lei manifestada pelo legislador pátrio, entendendo que para ocorrer a inexigibilidade de licitação é necessário a inviabilidade de competição associada à singularidade do objeto e a notória especialização do contratado (fls. 23/24 – Peça nº 70 – SGAP).

Registrou que a lei interpretada restritivamente veda a possibilidade de liberalidade no emprego dos recursos públicos, e que a capacitação e consequente notoriedade da empresa ADPM Administração Pública para Municípios Ltda., contratada pela Câmara Municipal de Maria da Fé deve ser apurada no seu conjunto, pela capacitação de seus sócios, seu corpo técnico, e pela gama de serviços e produtos disponibilizados (fl. 24 – Peça nº 70 – SGAP).

Asseverou que a doutrina e a jurisprudência têm entendido como incensurável a contratação de serviços técnicos especializados mediante inexigibilidade de licitação (fl. 25 – Peça nº 70 – SGAP).

Em decisões recentes, o Ministério Público Estadual de Minas Gerais promoveu o arquivamento de diversos procedimentos investigatórios, por entender que os serviços prestados são revestidos da singularidade, inclusive, em alguns casos

específicos, por entender que a empresa ADPM possui a notória especialização (fl. 25 – Peça nº 70 – SGAP).

Citou, ainda, a decisão proferida no Recurso Ordinário nº 952.077, em que o TCEMG considerou regular a contratação da ADPM pela Câmara Municipal de Santos Dumont para prestação de serviços análogos ao ora analisado, e também decisão proferida no Processo Administrativo nº 677.062/2007, que trata da contratação de empresas para a prestação de serviços técnicos especializados por via do Instituto da Inexigibilidade de Licitações (fls. 29/30 – Peça nº 70 – SGAP).

Por fim, conclui que a contratação da ADPM pela Câmara Municipal de Maria da Fé mediante inexigibilidade foi alicerçada no art. 25, inciso II c/c art. 13 da Lei 8.666/93, e está em consenso com diversos entendimentos dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Contas de Minas Gerais, além de pareceres técnicos jurídicos juntados aos autos (fl. 32 – Peça nº 70 – SGAP).

Análise

O art. 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 prevê a possibilidade de contratação direta por meio do procedimento de inexigibilidade de licitação. Vejamos:

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; (Grifo nosso)

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; (Grifo nosso)

A inexigibilidade da licitação, prevista na lei supracitada, exige a concorrência de três requisitos: **serviço técnico especializado constante do rol do art. 13 da Lei nº 8.666/93, singularidade do objeto e notória especialização do contratado.**

O conceito **singularidade do serviço** é bem desenvolvido pela doutrina e está fortemente relacionado com a **exclusividade no seu fornecimento**, a saber:

Certamente **não se considera de natureza singular aquilo que pode ser executado por numerosos profissionais** ou empresas. Caso o legislador não pretendesse conjugar a notória especialização do profissional ou empresa com a natureza inédita ou incomum do serviço a ser prestado, teria simplesmente omitido a expressão *natureza singular* no dispositivo mencionado. Pois singular, inédito, incomum são, na verdade, sinônimos (...). É inexigível a licitação, quando houver inviabilidade de competição³. (Grifo nosso)

Nesse sentido, há singularidade quando um único profissional é habilitado a realizar os serviços contratados. Caso haja pluralidade de particulares capazes de satisfazer o objeto do contrato, não há que se falar em singularidade do objeto do contrato.

A existência de outros profissionais aptos a desempenhar a mesma espécie de serviço descaracteriza a singularidade do objeto e viabiliza a competição, repelindo, assim, a possibilidade de contratação direta.

Cabe salientar também que o serviço técnico de natureza singular é aquele que devido a sua complexidade ou relevância se torna necessária a contratação de profissional ou empresa com notória especialização, ou seja, a contratação não se justifica para a realização de serviços comuns e rotineiros que não exijam a aplicação de conhecimento ou técnica de maior complexidade. Assim, o serviço é tão incomum e diferenciado que é exigido um grau de especialização do contratante.

Nessa linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴ define a natureza singular do serviço técnico:

Quanto à menção, no dispositivo, à natureza singular do serviço, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que não basta tratar-

³ Sant'anna, Reynaldo. Aspectos do Direito Público no Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, 1992 *apud* PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 5 ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 300-301

⁴ Pietro, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo /Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p.495.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação⁴ (Grifo nosso)

Portanto, não basta que o serviço a ser contratado seja um dos enumerados no art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93, é necessário que seja demonstrada que possui características individuais que o diferencia dos outros serviços da mesma espécie, tornando-o incomum e insuscetível de comparação.

Por sua vez, o requisito da **notória especialização** está presente quando o trabalho do profissional for essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, nos termos do § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93. *In verbis*:

Art. 25. § 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. (Grifo nosso)

Ou seja, o contratado deve reunir requisitos que ostentam a notória especialização, como decorrência de desempenho anterior demonstrado e conhecido, experiências relacionadas aos serviços técnicos pretendidos pela Administração, estudos e publicações realizadas, organização, aparelhamento e equipe técnica, pertinentes ao objeto a ser contratado, permitindo inferir que, em tese, seu trabalho atenderá de modo eficiente à plena satisfação do objeto do contrato.

In casu, verificou-se que a empresa contratada tem uma extensa experiência na prestação de serviços da mesma espécie do objeto das inexigibilidades para outros municípios, conforme currículo juntado na representação.

Portanto, esta Unidade Técnica entende **que a empresa Administração Pública para Municípios Ltda (ADPM) possui notória especialização.**



Entretanto, averiguou-se, nos autos, que os **serviços são rotineiros** e poderiam ser executados por servidores efetivos da Câmara Municipal de Maria da Fé **não correspondendo, assim, a um serviço técnico de natureza singular.**

E considerando que fosse admitida a contratação, não seria o caso de inexigibilidade de licitação, visto que os serviços são rotineiros, havendo, assim, concorrência. Logo, afasta-se **a possibilidade de contratação por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação.**

O defendente não trouxe qualquer novo argumento ou apresentou documentação que comprove que a ADPM realizou procedimentos de caráter inédito ou incomum junto à Câmara Municipal de Maria da Fé, excluindo o caráter rotineiro das atividades contratadas, mas tão somente se limitou a citar outros casos em que foi reconhecida a natureza singular dos serviços prestados pela empresa.

Em complemento a isso, a singularidade dos serviços deve ser verificada caso a caso. O fato de a ADPM ter prestado serviços de caráter complexo e inédito para outros órgãos ou entidades da administração pública em outros momentos não faz com que, automaticamente, os serviços objeto da contratação pela Câmara Municipal de Maria da Fé também sejam.

Em outras palavras, a legalidade da contratação da ADPM pela Administração Pública, em outros casos, não pressupõe automaticamente sua legalidade neste caso, uma vez que os contextos são diversos.

Diante o exposto, conclui-se que os **argumentos trazidos pelo defendente não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada, uma vez que não demonstraram a singularidade dos serviços prestados pela ADPM no caso concreto.**

II.2.3 Das contratações por inexigibilidade pelo Tribunal de Contas pelo Ministério Público Estadual (Defendente: Sr. Rodrigo Guimarães Braga – Peça nº 70 – SGAP)

O Defendente relatou que, desde 2011, o Tribunal de Contas de Minas Gerais contrata a empresa ATEST Atuária e Estatística Ltda para a prestação de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



técnicos especializados com a emissão de pareceres atuariais, bem como outras empresas em outros anos (fl. 33 – Peça nº 70 – SGAP).

Arguiu que a contratação da ATEST Consultoria Atuarial Ltda por meio do instituto da inexigibilidade atendeu ao princípio da discricionariedade, por entender que a empresa se enquadra nos critérios legais previstos no art. 25 c/c art. 13, da Lei 8.666/93, apesar da existência de inúmeras empresas aptas a prestarem o respectivo serviço (fl. 33 - Peça nº 70 – SGAP).

Destacou que, no período de 2016 a 2019, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais formalizou 91 (noventa e uma) contratações por inexigibilidade de licitação, e, em 2020, até a data da elaboração da defesa, já havia contratado 12 (doze) prestadores de serviço por inexigibilidade, conforme se observa do Portal de Transparência do Estado de Minas Gerais (fls. 34 – Peça nº 70 -SGAP).

Alegou que o Ministério Público Estadual (MPE), nos termos da Resolução PGJ n. 23, de 31 de dezembro de 2017, também adota a contratação de prestadores de serviços técnicos especializados mediante inexigibilidade de licitação, para a elaboração de pareceres técnicos de competência do referido Ministério Público (fl. 35 – Peça nº 70 – SGAP).

Ressaltou que o MPE contratou a própria empresa ADPM para a prestação dos serviços técnicos especializados, nos termos da resolução supracitada (fl. 35 – Peça nº 70 -SGAP).

Além disso, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, após ter contratado a empresa LG Informática em 2011, mediante Pregão Eletrônico, celebrou novo contrato com a empresa LG Informática Ltda, em 2018, nos termos do art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93, inexigibilidade de licitação nº 085, de 21/12/2018, para a prestação de serviços de atualização de versão, manutenção, suporte técnico, gerência de projetos e horas de consultoria técnica para implantação de melhorias relativas ao software de recursos humanos e folha de pagamento (fls. 37 – Peça nº 70 – SGAP).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Registrou, ainda, que em 2018 o órgão formalizou 95 (noventa e cinco) contratações, e em 2019, 62 (sessenta e duas) contratações, todas por inexigibilidade de contratação, conforme se observa do Portal de Transparência do Estado de Minas Gerais (fl. 38 – Peça nº 70 -SGAP).

Por fim, concluiu que as contratações da ATEST e da LG Informática Ltda, realizadas por este Tribunal e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais pelo instituto da inexigibilidade de licitação, são exatamente iguais à contratação da ADPM pela Câmara Municipal de Maria da Fé, no caso em tela, de modo que ficou demonstrado a regularidade de tal procedimento (fl. 38 – Peça nº 70 -SGAP).

Análise

Primeiramente, esclarecemos que não estamos aqui para dizer que a empresa ADPM jamais poderá ser contratada por meio de inexigibilidade de licitação, e, sim questionar se há singularidade na prestação dos serviços, fato que não se observa no caso em tela.

No que tange às contratações da empresa Atest Atuária e Estatística Ltda pelo TCEMG, verificou-se que estas possuem objetos detalhados e singulares, passíveis de serem contratados por inexigibilidade. Cita-se, a título de exemplo, o Processo nº 13/2012, que tem por objeto:

a contratação da empresa Atest Atuária e Estatística Ltda. para a prestação de serviços técnicos profissionais, com objetivo de emissão de relatórios contendo as avaliações da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Minas Gerais (RPPS), compreendendo Fundo Financeiro de Previdências – FUNFIP e Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG; do instituto de Previdência dos Servidores Militares (IPSM) e do Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLEMG) e ainda, avaliação dos dados contidos no Demonstrativo da Projeção Atuarial, Anexo XIII do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, com emissão de pareceres atuariais.

Dessa forma, contrário à contratação realizada pela Câmara Municipal de Maria da Fé, que tem especificações extremamente genéricas, os objetos, contratados pelo TCEMG, são detalhados, específicos e singulares.



Com relação à contratação da empresa LG Informática Ltda pelo MPMG, observou-se que o objeto, contratado por meio inexigibilidade, atendeu, também, os requisitos de singularidade.

Nessa esteira, entende-se como correto o uso do instituto da inexigibilidade de licitação nas contratações realizadas pelo TCEMG e MPMG.

Sendo assim, **não assiste razão aos defendentes ao comparar a contratação ora analisada às contratações realizadas por este Tribunal e pelo MPMG.**

II.2.4 Da ausência de justificativa para os preços dos serviços contratados (Defendente: Sr. Rodrigo Guimarães Braga – Peça nº 70 – SGAP)

O Defendente arguiu que a cotação de preço difere da justificativa de preço, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93 (fl. 43 -Peça nº 70 – SGAP).

Destacou que a contratação da ADPM foi respaldada pela Orientação Normativa nº 17/2009 da Advocacia Geral da União - AGU, alterada pela Portaria AGU nº 572, de 13/12/2011 (fls. 43/44 – Peça nº 70 – SGAP).

Afirmou que consta no procedimento de inexigibilidade a existência de regular justificativa de preços, ou seja, existe o comparativo entre o valor das propostas e os valores cobrados de outros órgãos públicos, demonstrando que os valores cobrados estão de acordo com os valores praticados no mercado (fl. 44 – Peça nº 70 – SGAP).

Dissertou que a inexigibilidade de licitação, pela sua própria natureza, impossibilita a adoção integral dos mesmos procedimentos adotados para os processos licitatórios, razão pela qual o procedimento de inexigibilidade deve seguir o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93 (fls. 45 – Peça nº 70– SGAP).

Aduziu que a alteração dos valores dos contratos pode ocorrer sob a forma de reajuste por índices gerais, específicos ou setoriais, de acordo com o objeto da contratação, ou por repactuação, aplicável sempre que for possível identificar a variação nominal dos custos do contrato administrativo para a prestação de serviço contínuo (fl. 45 – Peça nº 70 – SGAP).

Esclareceu que o reajuste é convencionado entre os contratantes a fim de evitar que venha a romper-se o equilíbrio financeiro do ajuste em razão de elevação dos custos, enquanto a revisão decorre de fatos imprevisíveis, caso de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou álea econômica extraordinária. (fls. 45/46 – Peça nº 70 - SGAP).

Argumentou que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos, expressa em lei e amplamente reconhecida pela jurisprudência, é garantida mediante a revisão contratual e o reajustamento de preços (fl. 46 – Peça nº 70 -SGAP).

Apontou ainda que, mesmo não havendo cláusula de reajuste de preço no contrato firmado com a empresa ADPM, a constituição garante a repactuação do valor do contrato a cada período de 12 meses, caso contrário não ocorrerá o equilíbrio econômico-financeiro previsto na Constituição Federal e na Lei 8.666/93. Já a revisão contratual seria o instrumento oportuno para promover o reequilíbrio econômico-financeiro diante da ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis com consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do contrato, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária ou extracontratual, conforme preconiza o inciso II, alínea “d”, do artigo 65 da Lei 8.666/93 (fl. 50 – Peça nº 70 – SGAP).

Ressaltou que ocorreu o fato do príncipe positivo na relação contratual entre a Câmara Municipal de Maria da Fé e a empresa ADPM, havendo a necessidade de reajuste no contrato para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro (fl. 52 – Peça nº 70 – SGAP).

Discorreu que todos os reajustes contratuais praticados pela Câmara Municipal de Maria da Fé ocorreram após 12 (doze) meses da assinatura do contrato originário, bem como dos termos aditivos, respeitados os valores de mercado praticados pela empresa contratada (fl. 52 – Peça nº 70 – SGAP).



A fim de sustentar os seus argumentos, apresentou uma tabela contendo valores praticados nos exercícios de 2013 a 2017 em alguns municípios que foram atendidos pela empresa ADPM (fl. 53 – Peça nº 70 – SGAP).

Informou que as repactuações dos valores dos contratos realizados entre a Câmara Municipal de Maria da Fé e a empresa ADPM foram legais, pois respeitaram o equilíbrio econômico-financeiro previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, mesmo não estando previsto em cláusula específica prevista nos contratos e termos aditivos firmados anteriormente, bem como respeitaram o valor de mercado à época, não causando qualquer dano ao erário (fl. 55 – Peça nº 70 -SGAP).

Destacou que, mesmo corrigidos, os valores ficaram menores que aqueles da maioria dos municípios relacionados na defesa (fl. 56 – Peça nº 70 – SGAP).

Por fim, argumentou que a justificativa se baseou na própria análise dos documentos apresentados pela empresa, necessários à contratação, bem como no parecer jurídico, que analisou todo o procedimento (fl. 56 – Peça nº 70 – SGAP).

Análise

Como se sabe, o reconhecimento e a justificativa das situações de inexigibilidade de licitação elencadas no art. 25 da Lei nº 8.666/93, demandam a formalização de um procedimento de inexigibilidade, do qual constará a razão da escolha do prestador dos serviços e a justificativa do preço contratado, conforme dispõe o parágrafo único do art. 26, *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.** (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005).

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
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa 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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998) (Grifo nosso)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) afirma a necessidade de justificativa do preço nas contratações por inexigibilidade, como se observa no seguinte julgado:

45. Também importante é o entendimento pacífico de que a **justificativa de preço é elemento essencial da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço** ajustado, conforme prevê o inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

[...]

47. Por outro lado, diferentemente da tese do recorrente, a inviabilidade de competição não constitui óbice, por si, à **verificação da razoabilidade do preço**. Diversos são os parâmetros que poderão ser utilizados para se avaliar a adequação dos preços, mesmo quando se tratar de fornecedor exclusivo.

48. Sobre esse tema, o jurista Marçal Justen Filho (Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª ed., 2002, p. 290-291) evidencia, de forma objetiva, a existência de vários métodos exequíveis para se evidenciar a razoabilidade dos preços. Por exemplo, um dos parâmetros poderia ser os preços praticados pelos particulares ou por outros órgãos governamentais, conforme sinaliza, inclusive, o inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/1993. Ensina o autor que, na ausência de outros parâmetros, 'o contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional (...).

49. **Em conclusão, a justificativa dos preços tanto era exequível como também era exigência legal, visto que a Administração Pública não pode contratar por valor desarrazoado. Por conseguinte, não há escusa para a precariedade dos estudos que precederam as contratações em discussão, razão porque ratifico as conclusões que fundamentaram a deliberação recorrida.** (TCU – Acórdão n. 2611/2007 – Plenário – Relator: Augusto Nardes) (Grifo nosso)

Compulsando os autos dos procedimentos de inexigibilidade de licitação, ora examinado, constata-se que não há nenhuma alusão a respeito dos critérios que foram adotados para justificar o preço contratado, violando, assim, o referido dispositivo legal.

Em complemento a isso, destaca-se que o defendente não trouxe novo argumento ou apresentou documentação que comprovasse a presença da justificativa de preços do contratado nas inexigibilidades.

Registra-se, ainda, que o preço dos serviços contratados diretamente por meio de um processo de inexigibilidade de licitação deve ser fixado a partir da realização de uma pesquisa de mercado, de modo a refletir a média dos preços praticados por outros profissionais ou empresas que desempenham os serviços a serem contratados.

Nesse sentido, ao examinar a matéria, esta Corte ressaltou a necessidade imperiosa da justificativa do preço contratado em procedimento de inexigibilidade de licitação:

"Processo Administrativo. Justificação do preço contratado. (...) quanto ao Processo de Inexigibilidade, entendo ter falhado o responsável pela contratação, uma vez que, além de não demonstrar a notoriedade do contratado, o que justificaria sua escolha, **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** (...). Especificamente, quanto à omissão na justificativa de preço, entendo ser esta uma exigência de caráter relevante, pois, através dela, **pode-se refrear a coligação maliciosa de qualquer interessado no intento de superfaturar o valor da contratação.** Nesse sentido, o Egrégio Tribunal de Contas da União, ao julgar o Processo nº 009.896/07-5, também enfatizou a observância, nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, do disposto no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, **especialmente no que se refere à exigência de justificativas para o preço contratado**, que, neste caso, viu-se severamente negligenciada. Assim, apesar de entender que o objeto da contratação é contemplado nas hipóteses de inexigibilidade, considero, no entanto, eivada de vícios a contratação em comento, não por ter ferido a regra da obrigatória licitação, **mas por não ter respeitado os requisitos para o regular procedimento de inexigibilidade**, conforme dispostos no § 1º do art. 25, bem como no inciso III do art. 26, ambos da Lei de Regência das Licitações". (TCEMG, Processo Administrativo nº 701008, Rel. Conselheira Adriene Andrade, j. em 21.08.2007.)⁵ (Grifo nosso)

Nesse contexto, **não houve comprovação da realização de pesquisa de mercado, indispensável para justificar a fixação do preço dos serviços contratados, razão pela qual concluímos pela manutenção da irregularidade dos fatos representados, relativos à alegação de ausência de justificativa de preço, em**

⁵ Extraído do site www.zenite.com.br

inobservância ao dispositivo do inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

II.2.5 Do conflito de interesses: contratação pela Prefeitura Municipal e pela Câmara do mesmo Município (Defendente: Sr. Rodrigo Guimarães Braga – Peça nº 70 – SGAP)

Segundo o Defendente, os apontamentos do MPC não passam de meras divagações teóricas sobre a separação e harmonia entre os poderes constitucionalmente constituídos (fl. 58 – Peça nº 70 – SGAP).

Destacou que em momento algum foi apresentado qualquer relatório, dado ou elemento técnico que demonstre que a independência dos Poderes Executivo e Legislativo tenha sido violada em razão da contratação concomitante (fl. 58 – Peça nº 70 – SGAP).

Ressaltou que no contrato de prestação de serviços a obrigação contratual se refere à assessoria, consultoria e auditoria dos documentos fiscais do Poder contratante, e não sobre atos e ações de execução do outro Poder (fl. 58 – Peça nº 70 – SGAP).

Afirmou que a existência de irregularidades formais não significa que existe conluio entre as partes com o objetivo de burlar a Lei nº 8.666/93 ou o Tribunal de Contas de Minas Gerais, e não invalida o procedimento de inexigibilidade de licitação e/ou o processo licitatório. (fl. 59 – Peça nº 70 – SGAP).

Aduziu que os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos (fl. 73 – Peça nº 70 – SGAP).

Argumentou que existem claras manifestações doutrinárias e jurisprudenciais no sentido de que não deve haver rigidez excessiva na formalização dos procedimentos licitatórios, deve-se procurar a finalidade dos mesmos (fl. 73 – Peça nº 70 – SGAP).

Por fim, concluiu que os procedimentos realizados não devem ser considerados irregulares, diante da inexistência de dano ao erário, bem como das vantagens apuradas em favor da administração (fls. 73/74 – Peça nº 70 – SGAP).



Análise

Analisando as contratações realizadas pela Prefeitura Municipal de Maria da Fé, por meio do SICOM e do seu site oficial, constatou-se que não houve contrato firmado entre o município e a empresa Administração Pública para Municípios Ltda (ADPM).

Logo, **não há conflito de interesse** entre a Prefeitura e a Câmara Municipal de Maria da Fé, visto que a referida empresa nunca foi contratada pelo executivo municipal.

II.2.6 Da inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de auditoria e consultoria contábil e financeira (Defendente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda)

A defendente alegou que as complexidades inerentes aos serviços contábeis executados pela Administração Pública, especialmente nos Municípios cuja infraestrutura é consideravelmente mais defasada, impõe a contratação de uma consultoria externa (fl. 2 – Peça nº 29 – SGAP).

Sustentou que o art. 37, XXI, da Constituição Federal, dispõe acerca da obrigatoriedade de que as contratações sejam precedidas por licitação, salvo nos casos previstos em lei (fl. 2 – Peça nº 29 – SGAP).

Destacou a ressalva feita pelo constituinte, ao prever que há situações em que não é possível realizar o procedimento licitatório ou que, em determinadas hipóteses, ainda que viável a realização da competição, a licitação não se apresenta como o meio mais eficaz para a satisfação do interesse público (fl. 2 – Peça nº 29 – SGAP).

Além disso, apresentou o art. 25 da Lei n. 8.666/93, que estabelece o conceito de inexigibilidade de licitação, exemplificando algumas hipóteses em que verifica a sua ocorrência, e, ainda, o art. 13, do mesmo diploma legal, que dispõe sobre a contratação de serviços técnicos especializados (fls. 3/4 – Peça nº 29 – SGAP).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Dessa forma, sustentou que conjugando o disposto no art. 13 com o art. 25, II, conclui-se que os serviços técnicos especializados podem ser contratados mediante inexigibilidade (fl. 4 – Peça nº 29 – SGAP).

Contudo, para que seja considerada lícita a inexigibilidade, afirmou que se faz necessário a presença de dois requisitos, simultaneamente, notória especialização e singularidade (fl. 4 – Peça nº 29 – SGAP).

Ressaltou que restou devidamente comprovada nos autos a notória especialização da ADPM. Quanto à singularidade, aduziu que foi editada a Lei nº 14.039/2020, que alterou o Decreto-Lei nº 9.295/46, para conhecer que os serviços prestados pelos profissionais da contabilidade com notória especialização são, por sua natureza, técnicos e singulares (fls. 4/5 – Peça nº 29 – SGAP).

Informou que as alterações promovidas pela Lei nº 14.039/2020 têm natureza interpretativa, visando esclarecer algumas situações em que os serviços são singulares, e trazer segurança jurídica nas relações com a administração pública (fl. 6 – Peça nº 29 – SGAP).

Argumentou que as alterações promovidas pela Lei nº 14.039/2020 são aplicáveis às situações anteriores à sua edição, pois não prejudicam o ato jurídico perfeito e demais limites à retroatividade da atuação estatal estabelecidos na Constituição, e devem ser aplicadas aos contratos ora analisados (fl. 8 – Peça nº 29 – SGAP).

Desse modo, alegou que, tendo em vista que tanto o Representante quanto a Unidade Técnica reconheceram a notória especialização da ADPM, verificou-se, assim, a ocorrência da hipótese do § 1º do art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/46, ou seja, os serviços prestados pela ADPM à Câmara Municipal de Maria da Fé são, pela sua própria natureza, técnicos e singulares (fl. 11 – Peça nº 29 – SGAP).

Acrescenta que não procede a alegação de que os serviços prestados pela ADPM são rotineiros. São serviços de consultoria e auditoria, que visam trazer segurança para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



a gestão financeira e orçamentária para o contratante, cuja estrutura administrativa, notadamente dos municípios pequenos, não tem condições de fornecer subsídios para a correta tomada de decisão do administrador público (fl. 13 – Peça nº 29 – SGAP).

Afirmou que o Representante concluiu que os serviços prestados pela ADPM eram rotineiros com base no *software* disponibilizado durante a vigência do contrato, não fazendo menção ou qualquer consideração acerca das cláusulas que estabelecem as obrigações, que especificam os serviços a serem prestados e que comprovam que os serviços prestados não são rotineiros (fl. 13 – Peça nº 29 – SGAP).

Por fim, o fato de as contratações se sucederem ao longo do tempo também não é suficiente para que se caracterizar o serviço como rotineiro (fl. 13 – Peça nº 29 – SGAP).

Análise

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

Em regra, a Administração Pública tem o dever de licitar, entretanto, conforme informou a defendente, a Constituição Federal c/c a Lei nº 8.666/1993 preveem situações em que será possível a contratação direta. São as hipóteses de licitação dispensada, dispensável ou inexigibilidade.

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

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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.

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

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

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

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

Quanto à caracterização de serviço técnico especializado, são aqueles enumerados no art. 13 da Lei nº 8.666/1993, quais sejam: estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras; assessorias ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; e restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Ademais, referente à notória especialização do contratado, o §1º, do art. 25, da Lei nº 8.666/1993 ressaltou o 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, que permita, assim, inferir o seu trabalho como essencial e indiscutivelmente.

Cumprido destacar que em momento algum foi questionada a notória especialização da empresa ou de não se tratar de serviço técnico especializado, mas sim, a ausência de singularidade do objeto.

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

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

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

Assim, **não se vislumbra a hipótese de contratação direta por inexigibilidade, pois os serviços contratados não trazem nenhuma especificidade que autorize, no caso, a contratação direta.**

II.2.7 Das decisões específicas em relação à ADPM (Defendente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



A defendente informou que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais tem reconhecido a regularidade da contratação da ADPM para a prestação de serviços técnicos especializados de auditoria e consultoria contábil por inexigibilidade de licitação (fls. 14/16 – Peça nº 29 – SGAP).

Ainda, destacou pareceres emitidos pelo setor de contabilidade da Central de Apoio Técnico do Ministério Público – CEAT, que concluíram pela regularidade da contratação da ADPM por inexigibilidade de licitação, confirmando a sua notória especialização e natureza singular dos serviços prestados, ressaltando que o preço praticado pela empresa é inferior ao praticado por outras empresas que atuam na mesma área (fl. 21/22 – Peça nº 29 – SGAP).

Relatou que este Tribunal de Contas também já apreciou a legalidade da contratação da empresa ADPM, sendo que no Recurso Ordinário nº 952.077, foi reconhecida a regularidade de sua contratação por inexigibilidade (fl. 20 – Peça nº 29 - SGAP).

Argumentou que o reconhecimento do MPMG e do TCE de que a ADPM pode ser contratada diretamente por inexigibilidade gera confiança para o particular e para o agente público que contrata a empresa de que tal forma de contratação é lícita, incidindo o princípio da segurança jurídica (fl. 20 – Peça nº 29 - SGAP).

Por fim, afirmou que a contratação da ADPM para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão administrativa, mediante inexigibilidade de licitação foi regular, conforme já decidido pelo TCEMG, TJMG e MPMG, devendo ser considerados regulares os contratos analisados e, conseqüentemente, julgada improcedente a Representação formulada, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica (fl. 25 – Peça nº 29 – SGAP).

Análise

Tendo em vista que os argumentos aqui apresentados em grande parte se assemelham aos apresentados pelo defendente **Rodrigo Guimarães Braga no item II.2.2**, ratifica -se a análise realizada anteriormente.

Desse modo, conforme esclarecido no tópico II.2.2, a legalidade da contratação da ADPM pela Administração Pública, em outros casos, não pressupõe automaticamente sua legalidade neste caso, uma vez que os contextos são diversos.

II.2.8 - Da montagem dos procedimentos de inexigibilidade de licitação (Defendente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda)

No que tange à irregularidade apontada quanto ao conteúdo idêntico de pareceres jurídicos, a defendente afirma que não há documentos juntados aos autos hábeis a corroborar as alegações do Ministério Público de Contas, razão pela qual deve ser afastada a irregularidade apontada (fl. 25 – Peça nº 29 – SGAP).

Sustentou que a pretensa ilegalidade não existe, tendo em vista que estamos diante de procedimento de inexigibilidade de licitação e não de procedimentos licitatórios (fl. 25 – Peça nº 29 – SGAP).

Afirmou que, nos procedimentos licitatórios se busca a melhor contratação mediante competição entre os interessados em celebrar contrato com a administração pública, enquanto nas hipóteses de inexigibilidade, o pressuposto é a inviabilidade de competição. Dessa forma, a inexigibilidade decorre de um fato alheio à vontade da administração pública ou do particular (fl. 25 – Peça nº 29 – SGAP).

Ressaltou que não há vedação para que o particular, interessado em contratar com a administração pública, forneça subsídios aos agentes públicos, permitindo a aferição da situação fática de inexigibilidade (fl. 26 – Peça nº 29 – SGAP).

Alegou que, analisando o material fornecido pelo particular, o agente público pode concordar com aqueles argumentos e documentos, endossando-os, sem que implique em mácula ou vício do procedimento (fl. 27 – Peça nº 29 – SGAP).

Sendo assim, afirmou que ainda que haja o fornecimento de material pela ADPM para o procedimento de inexigibilidade, o MPC não identificou nos procedimentos analisados qualquer documento ou argumento falso, inverídico, adulterado ou de algum modo fraudado ou que não condiz com a realidade (fl. 27 – Peça nº 29 – SGAP).

Apontou, ainda, que a utilização de modelos por si só não tem o condão de macular a atividade de um agente público (fl. 27 – Peça nº 29 – SGAP).

Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Primeiramente, não resta dúvida de que é comum a prática da utilização de modelos de documentos nas mais variadas situações.

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

No caso em cerne, o documento em que foi utilizado modelo foi o parecer jurídico. O parecer jurídico possui o condão de orientar o posicionamento da autoridade competente responsável pelo processo licitatório para obstar contratações que violem o interesse público.

O Tribunal de Contas da União (TCU) posicionou-se da seguinte forma acerca do assunto:

pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei 8.666/1993 integram a motivação dos atos administrativos. Devem apresentar abrangência suficiente para tanto, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame. É ilegal a adoção de pareceres jurídicos sintéticos, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos. (Acórdão nº 1944/2014- Plenário. Representação. Relator: Ministro André de Carvalho. Data da Sessão: 23/7/2014) (Grifo nosso)

Conforme interpretação extraída da jurisprudência pacificada do TCU, é ilegal a emissão de pareceres jurídicos com conteúdo genérico e que não demonstre o efetivo exame da análise do edital e seus respectivos anexos.

Nesse sentido, verificou-se, nos autos, que os pareceres jurídicos dos procedimentos de inexigibilidade de licitação da Câmara Municipal de Maria da Fé alusivos à contratação da ADPM são muitos semelhantes aos elaborados por outros órgãos públicos nos quais a própria ADMP fora contratada.

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



Após análise dos pareceres jurídicos, entende-se que não houve uma análise detalhada e adequada das contratações da ADPM pela Câmara Municipal de Maria da Fé, uma vez que não ficou comprovada a singularidade do objeto das inexigibilidades.

Portanto, a utilização de parecer de forma idêntica, ou seja, sem analisar profundamente os casos, somada à realização de diversas contratações da mesma empresa em diversos municípios por meio de inexigibilidade, sem a demonstração da singularidade do objeto, evidenciam a montagem do processo.

II.2.9 - Da ausência de justificativa de preços e pesquisa de mercado (Defendente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda)

A defendente aduziu que não se confundem os requisitos dos procedimentos licitatórios com os requisitos do procedimento de contratação direta, e que, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93, no procedimento de contratação direta mediante inexigibilidade de licitação não se faz cotação de preço, mas justificativa de preço (fl. 28 – Peça nº 29 – SGAP).

Argumentou que os valores das propostas de honorários foram apresentados com base nos preços praticados pela ADPM em outros municípios, e que o setor de contabilidade da Central de Apoio Técnico do Ministério Público – CEAT concluiu que os preços praticados pela empresa são inferiores aos praticados por outras empresas da mesma área (fl. 30 – Peça nº 29 – SGAP).

Análise

Inicialmente, cabe mencionar o entendimento do TCU da necessidade de prévia pesquisa de preços, mesmo em processos de inexigibilidade, conforme constatado no Acórdão nº 4549/2014 da Segunda Câmara, a seguir transcrito:

(...)

24. 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.**

25. A **jurisprudência do TCU é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, e também para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos e sendo necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações** (precedentes: Acórdãos 3.506/2009-TCU-1ª Câmara, 1.379/2007-TCU-Plenário, 568/2008-TCU-1ª Câmara, 1.378/2008-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



TCU-1ª Câmara, 2.809/2008-TCU-2ª Câmara, 5.262/2008-TCU-1ª Câmara, 4.013/2008-TCU-1ª Câmara, 1.344/2009-TCU-2ª Câmara, 837/2008-TCU-Plenário e 3.667/2009-TCU-2ª Câmara). (Grifo nosso)

26. Assim, a falta de pesquisa de preços não só configura descumprimento de exigência legal, indo de encontro às normas vigentes e à jurisprudência desta Corte, conforme visto acima, como também demonstra a falta de zelo do agente na avaliação dos preços ofertados, colaborando para aumentar o risco de dano aos cofres públicos, como aconteceu no presente caso.

[...] (Grifo nosso)

Esse também é o entendimento desta Corte de Contas, na Representação nº 959.035 de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila:

[...]

3. A realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, bem como para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. (Grifo nosso)

[...]

No caso em exame, verifica-se que não foi apresentada pesquisa de preços de mercado, de modo que a proposta apresentada pela ADPM foi baseada tão somente nos preços por ela anteriormente praticados.

Ante o exposto, entende pela permanência desta irregularidade uma vez que as justificativas apresentadas pelos responsáveis não foram capazes de sanar a irregularidade.

II.2.10 - Da ausência de conflito de interesses (Defendente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda)

A defendente destacou que **ADPM não foi contratada pela Prefeitura Municipal de Maria da Fé**, razão pela qual deve ser afastada a irregularidade apontada (fl. 31 – Peça nº 29 – SGAP).

Análise

Esta Unidade Técnica acata as alegações da defendente, tendo em vista que a empresa **ADPM nunca foi contratada pela Prefeitura Municipal de Maria da Fé.**

Desse modo, **afasta-se a irregularidade apontada pelo Ministério Público de Contas.**

III. Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica **conclui pela procedência da representação em relação aos seguintes apontamentos:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



- a) Da inadequação na instrução processual dos processos de inexigibilidade;
- b) Da ausência de singularidade do objeto para contratação por inexigibilidade de licitação;
- c) Da ausência de justificativa para os preços de serviços contratados.

Desse modo, sugere-se a aplicação de multa ao responsável legal, Sr. Rodrigo Guimarães Braga (Presidente da Câmara Municipal de Maria da Fé à época) por ter praticado ato com infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte.

À consideração superior.

3ª CFM, 28 de maio de 2021.

Guilherme de Lima Alves
Analista de Controle Externo
TC 3301-1