



Processo n.: 1.053.873
Natureza: Representação
Entidade: Município de Cedro do Abaeté
Distribuição: 18/09/2018

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, por sua Procuradora Cristina Andrade Melo, em face de supostas irregularidades na contratação de ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. pelo Município de Cedro do Abaeté.

Determinada a citação dos responsáveis (fl. 43), apresentaram defesa conjunta a Sra. Oldaira Maria de Andrade e o Sr. Luiz Antônio de Souza (fls. 47/463). Ato contínuo, ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. requereu seu ingresso no feito na condição de interessada (fls. 468/719).

A seguir, retornaram os autos a esta Coordenadoria.

É o relatório, no essencial.

II – ANÁLISE

II.1 – Quadro-síntese das irregularidades

N.	IRREGULARIDADE	RESPONSÁVEL	SANÇÃO
01	Ausência dos pressupostos mínimos autorizadores da contratação por inexigibilidade com supedâneo no art. 25, inciso II c/c art. 13 da Lei Federal 8.666/93	<i>Luiz Antônio de Souza (Prefeito)</i> <i>Oldaira Maria de Andrade (ex-Prefeita)</i>	Multa (art. 85, II, Lei Complementar Estadual n. 102/2008)
02	Ausência de indicação de índice oficial de reajuste contratual e de justificativa de preço para as contratações, com dano potencial ao erário do município.	Os mesmos do item 01	Multa (art. 85, II, Lei Complementar Estadual n. 102/2008) Restituição do dano ao erário, conforme ordenação de despesa

II.2 – Defesas apresentadas

Em sua defesa, a Sra. Oldaira Maria de Andrade e o Sr. Luiz Antônio de Souza alegaram: que a contratação da empresa ADPM atenderia à legalidade,



nos termos do art. 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93; que a contratação do serviço era necessária e que a empresa contratada contava como notória especialização; que outras contratações da mesma empresa foram consideradas regulares por esta Corte; que a empresa contratada deteria notória especialização e reconhecida capacidade técnica; que os serviços de auditoria e consultoria contábil e financeira não seriam funções típicas da Administração Pública e seriam contratados por inexigibilidade por outros órgãos públicos (como o Tribunal de Contas de Minas Gerais e o Ministério Público Estadual); que a competição seria inviável nas contratações; que os contratos podem e devem ser reajustados mesmo sem a expressa previsão de cláusula nesse sentido; que os contratos foram revistos em razão da ocorrência de fato do príncipe, consistente na “forma atabalhoada de Governo Federal administrar a economia nacional”, respeitando o equilíbrio econômico-financeiro e em conformidade com os valores de mercado, afastando a ocorrência de dano ao erário.

Com sua defesa, juntaram cópia de: decisões de arquivamento de procedimentos análogos no âmbito do Ministério Público Estadual (fls. 100/387); decisão de arquivamento de inquérito criminal (fls. 388/392); parecer do Ministério Público de Contas no Recurso Ordinário n. 952.077 (fls. 393/406); decisão desta Corte na Inspeção Ordinária n. 811.150 (fls. 407/418); pareceres jurídicos pela regularidade da contratação (fls. 419/463).

ADPM, por sua vez, alegou a ocorrência da prescrição em relação ao Contrato n. 02/2013; que a complexidade da atividade justificaria a contratação dos serviços junto a particulares; que a situação se amolda às hipóteses de inexigibilidade; que seria impossível fixar critérios objetivos de julgamento para a contratação de serviços técnicos especializados; que o caso demanda confiança do administrador no prestador do serviço e se enquadraria nas hipóteses de discricionariedade; que a existência de diversas decisões de órgãos de controle sobre a regularidade das contratações da ADPM caracterizaria hipótese de confiança legítima; que o próprio TCEM contrata, por inexigibilidade, empresas para prestação de serviço técnico especializado de consultoria atuarial; que os preços praticados e seus reajustes estão em conformidade com os valores de mercado e que não houve indicação de que seriam superfaturados.

Com sua defesa, juntaram cópia de: decisões de arquivamento de denúncias junto ao Ministério Público Estadual (fls. 508/654); Pareceres Técnico-Contábeis da Central de Apoio Técnico – CEAT do MPMG (fls.



656/683); análise técnica, pareceres ministeriais e decisões desta Corte nos autos n. 811.150 e 952.077 (fls. 684/713); decisão de rejeição de denúncia criminal em razão da contratação da ADPM por inexigibilidade (fls. 715/719).

II.3. Análise das razões de defesa apresentadas

II.3.a. Preliminar

A representação diz respeito a uma série de contratações realizadas a partir de 2013.

Na hipótese de aplicação de sanção por esta Corte se deverá ter como limite temporal os fatos praticados depois de 14/09/2013, ou seja, cinco anos antes da data de recebimento da denúncia (art. 110-C, V, c/c art. 110-E, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008).

II.3.b. Mérito

(1) Inexigibilidade

O representante assevera que, no âmbito das contratações diretas que ensejaram nos Contratos 02/2013; 08/2015; 02/2017 e 91/2017, não obstante a presença do requisito da notória especialização da contratada (ADPM), não é possível vislumbrar a presença do requisito legal da “natureza singular” dos serviços contratados.

Adiante, aduziu que seriam irregulares os procedimentos de inexigibilidade, por ausência de singularidade do objeto, em violação do art. 25, *caput* e inc. II, da Lei Federal n. 8.666/93.

Conforme alegado pelo autor da representação, a licitude do procedimento de inexigibilidade pressuporia a cumulação dos seguintes requisitos: (i) impossibilidade da competição, (ii) singularidade do objeto e (iii) notória especialização do contratado. No presente caso, alegou somente estar presente a notória especialização do contratado. Além disso, suscitou que os contratos não estabeleceriam com precisão os serviços que seriam prestados e que, na verdade, corresponderiam a serviços rotineiros da administração.



Alegou também a amplitude do objeto contratado e a ausência de singularidade da prestação. Destacou que os contratos previam que a própria prestadora de serviços auditasse os serviços por ela prestados.

Assim, a questão suscitada diz respeito à caracterização do serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública como serviço de natureza singular, capaz de justificar a ausência de licitação prévia à celebração dos contratos e respectivos termos aditivos.

Em reforço a suas alegações, invocou o enunciado da Súmula n. 106 desta Corte (“Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração”) e a similaridade dos serviços prestados pela ADPM com aqueles realizados pelo “Grupo SIM”, cuja contratação por inexigibilidade foi considerada irregular por esta Corte.

A questão examinada diz respeito, portanto, à verificação dos requisitos para a inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25 da Lei Federal n. 8.666/93. Dispõe a referida Lei:

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

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.
- VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os



referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

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; [...]

Segundo explica Marçal Justen Filho, nesse caso a “causa de inviabilidade de competição consiste na inviabilidade de seleção de alternativa mais vantajosa segundo critérios objetivos”. Adiante, explica:

“O conceito de serviço técnico profissional especializado consta do art. 13. O inciso II acrescenta duas exigências à contratação com inexigibilidade, a saber, o objeto singular da contratação e a notória especialização. A inexigibilidade apenas se configura diante da presença cumulativa dos três requisitos. Ou seja, não basta configurar-se um serviço técnico profissional especializado, mas a contratação direta dependerá de constatar-se a existência de objeto singular. Ademais disso, apenas poderá ser contratado um sujeito titular de notória especialização.”¹

No presente caso, não há dúvidas em relação à notória especialização da contratada, mas em relação à inviabilidade da competição e à natureza dos serviços.

Atenta-se que, a despeito da farta referência a decisões pela regularidade da contratação da ADPM por inexigibilidade, a matéria não chegou ao nível de estabilidade pretendido, capaz de gerar confiança digna de proteção. Basta ver as decisões em sentido contrário citadas na inicial.

Já decidiu esta Corte em relação à contratação da mesma empresa pelo Município de Felício dos Santos:

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

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 17. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 586.



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

Tal como na decisão referida, os defendentes não trouxeram aos autos qualquer documento sobre a natureza dos serviços efetivamente prestados, limitando-se a alegar, sem o respectivo lastro probatório, a notória especialização do serviço, acerca da qual não houve questionamento.

Registra-se que a referência das defesas a serviços contratados por esta Corte de Corte deixa de explicitar a ausência de identidade entre os serviços contratados. A realização de cálculo atuarial é matéria especializada e não se confunde com serviços genéricos de contabilidade. Além disso, somente em 2019 o Tribunal de Contas mineiro passou a contar com atuários em seu quadro permanente.

Por outro lado, o edital do Ministério Público Estadual referido serviu ao *credenciamento* de auxiliares técnicos, o que não se assemelha à contratação por inexigibilidade.

Oportuno destacar, por fim, que o panorama apresentado foi substancialmente modificado em razão da edição da Lei Federal n. 14.039/2020, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade. Diante desse cenário, já decidiu o Plenário desta Corte:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURÍDICA E CONTÁBIL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. LEI N. 14.039/2020. MODELO DE PARECER FORNECIDO PELA CONTRATADA. INDÍCIOS DE MONTAGEM. ADMISSIBILIDADE. PROVIMENTO. 1. Com as recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.039/2020, uma vez presentes os requisitos necessários para hipótese de



inexigibilidade de licitação (art. 25, II da Lei n. 8.666/1993), incluindo a demonstração de notória especialização da empresa contratada, não há que se falar em irregularidade da contratação. 2. Não há vedação legal de que o particular interessado em contratar com a Administração Pública forneça subsídios aos agentes públicos, tais quais modelo de peça processual e, ainda, a elaboração de parecer é prerrogativa de independência funcional. [RECURSO ORDINÁRIO n. 1077058. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 27/01/2021. Disponibilizada no DOC do dia 21/05/2021.]

Assim, analisadas as razões de defesa apresentadas, pode-se concluir pelo reconhecimento da irregularidade da contratação da ADPM por inexigibilidade, nos contratos e termos aditivos celebrados a partir de 14/09/2013, nos termos da legislação vigente à época.

Tendo em vista a modificação legislativa superveniente, conclui-se pela impossibilidade de aplicação de sanção em relação a esse item ou mesmo seu reconhecimento como regular.

(2) Ausência de justificativa de preço e dano ao erário

O representante pontua que houve reajustes sem previsão contratual e sem indicação do índice oficial utilizado. Ademais, assevera a presença de irregularidades nos acréscimos de valores das demais contratações, sem devida justificativa de preços, considerando se tratar de contratação junto à mesma empresa, para execução de serviços idênticos, sem alterações substanciais quantitativas ou qualitativas passíveis de gerar uma elevação dos custos além do mero reajuste inflacionário.

A Lei Federal n. 8.666/93 prevê:

Art. 55. São cláusulas **necessárias** em todo contrato as que estabeleçam: [...]

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; [...] [sem grifos no original]

Não obstante a obrigatoriedade da presença de cláusula que informe o índice de reajuste aplicável e sua periodicidade, é fato que sua mera ausência



não implicará a impossibilidade de reajustamento dos preços contratuais para fins de recomposição inflacionária, sob pena de ensejar em efetivo desequilíbrio econômico-financeiro, com prejuízos ao fornecedor/prestador.

O objeto da representação não se volta à impossibilidade de reajuste, mas à prática de índices que significam o aumento de preços. Veja-se que a memória de cálculo apresentada descontou eventual correção de preços com base no IPCA (fl. 08).

As defesas não trouxeram qualquer elemento concreto que justificasse o aumento de preço para além da inflação. Tampouco se explica a opção pela celebração de novos contratos, com significativo aumento de preços, em detrimento da prorrogação do contrato anterior em conformidade com os índices oficiais.

Não há qualquer elemento nos autos que justifique que o valor contratado, pelo mesmo serviço, dobre de valor entre 2013 e 2017.

Conforme já destacado, as defesas não indicam os serviços que tenham sido efetivamente prestados, limitando-se a suscitar a regularidade formal da operação. Nesse quadro, é impossível apurar a modificação quantitativa ou qualitativa que justificasse o aumento de preços.

Do mesmo modo, a citação de valores praticados pela empresa contratada não serve para apuração de valores médios de mercado.

Anote-se, ainda, que a jurisprudência desta Corte considera indispensável, mesmo nos procedimentos de inexigibilidade, da existência de projeto básico ou termo de referência, bem como de orçamento detalhado em planilhas. Isso porque a não realização o procedimento licitatório não importa a autorização para dispensa de qualquer planejamento, especialmente se descaracterizada a urgência.

Confira-se, exemplificativamente: “O procedimento de inexigibilidade de licitação deve conter orçamento detalhado em planilhas e justificativa dos preços contratados, conforme previsto, respectivamente, no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei n. 8666, de 1993, e no inciso III do parágrafo único do art. 26 do mesmo diploma legal” (TCEMG, Primeira Câmara, Licitação n. 951.358, Rel. Cons. Mauri Torres, j. 18/10/2016).

Assim, deve ser determinada a reparação ao dano ao erário municipal, imputável à Sra. Oldaíra Maria de Andrade (R\$36.640,42) e ao Sr. Luiz Antônio



de Souza (R\$78.570,83). A apuração dos valores observou a data de assinaturas dos contratos e termos aditivos em relação à duração dos mandatos.

III – CONCLUSÃO

Depois de analisadas as razões de defesa apresentadas, conclui-se pela apuração das seguintes irregularidades:

- (1) Ausência de indicação de índice oficial de reajuste contratual e de justificativa de preço para as contratações, com aplicação de multa aos seguintes agentes públicos, bem como determinação de restituição de dano ao erário:
 - a. Oldaira Maria de Andrade, em relação ao Termo Aditivo ao Contrato n. 02/2013, ao Contrato n. 08/2015 e ao respectivo Termo Aditivo, com imputação de dano de R\$36.640,42 (valor histórico);
 - b. Luiz Antônio de Souza, em relação aos Contratos n. 02/2017 e 91/2017, com imputação de dano de R\$78.570,83 (valor histórico).

Entende-se prejudicada eventual responsabilização por “ausência dos pressupostos mínimos autorizadores da contratação por inexigibilidade”, tendo em vista a jurisprudência do Plenário desta Corte em face das modificações legislativas realizadas pela Lei Federal n. 14.039/2020.

Submete-se o presente relatório à consideração superior.

2ª CFM/DCEM, em 29 de julho de 2021.

Edgard Audomar Marx Neto
Analista de Controle Externo
TC 2931-6