



## ANÁLISE DE DEFESA

**Processo nº:** 1071535

**Natureza:** REPRESENTAÇÃO

**Relator:** CONSELHEIRO SUBST. TELMO PASSARELI

**Data da Autuação:** 09/07/2019

**Processo Apenso nº:** 1084320

**Natureza:** REPRESENTAÇÃO

**Relator:** CONSELHEIRO SUBST. TELMO PASSARELI

## 1. INTRODUÇÃO

Tratam os presentes autos de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas (Peças 03 e 33 do SGAP), em face dos Srs. Ivanildo Quintal de Souza, Diretor Presidente do IPREB, Moacir Pitanguy do Prado Junior, Diretor Administrativo e Financeiro do IPREB, Emiliana Leite Botelho, Assessora Jurídica do IPREB, Rodrigo Silveira Diniz Machado, sócio majoritário da ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda. e da própria empresa ADPM, em razão de irregularidades praticadas na contratação direta por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em Administração Pública pelo IPREB - Instituto de Previdência de Buritis.

Na inicial (Peça 03 do SGAP) foram apontadas especificamente as seguintes irregularidades:

1. *Contratação irregular por inexigibilidade de licitação – Ausência de singularidade do objeto e inobservância ao artigo 25, caput e inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e à Súmula nº 106 do TCEMG;*
2. *Ausência de projeto básico ou termo de referência – Descumprimento ao artigo 7º, §2º, I da Lei n. 8.666/1993;*
3. *Ausência de orçamento detalhado em planilhas – Descumprimento ao artigo 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993;*
4. *Ausência de demonstração da justificativa do preço – Descumprimento ao artigo 26, parágrafo único, inciso III da Lei Federal n. 8.666/1993;*
5. *Ausência de cláusula contratual que estabeleça o critério de reajuste do contrato – Descumprimento ao artigo 40, inciso XI, e ao artigo 55, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;*
6. *Publicação intempestiva do termo de ratificação e do extrato de contrato – Descumprimento ao caput do artigo 26 e ao parágrafo único do artigo 61, ambos da Lei n. 8.666/1993, e à Súmula n. 46 do TCEMG;*
7. *Recondução dos membros da Comissão Permanente de Licitação – Descumprimento ao art. 51, §4º, da Lei n. 8.666/1993;*
8. *Fraude à Lei Federal n. 8.666/1993 – Reincidência do sócio Rodrigo Silveira Diniz Machado nos julgamentos do Tribunal – Conluio entre a administração municipal e a empresa contratada – Declaração de inidoneidade da empresa ADPM, nos termos do art. 93 da LC n. 102/2008;*
9. *Frustração da licitude de processo licitatório – Dano presumido (in re ipsa) – Artigo 49, caput*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



*e parágrafo 2º c/c o artigo 59, caput e parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993 – Artigo 10, caput e inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992 – Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.*

Em 23/01/2020, foi apensada a Representação MPC nº 1.084.320 oferecida pela Procuradora Maria Cecília Borges, que além de citar as irregularidades já apontadas, ressaltou, no item 4.4 daquela peça, que estaria configurado “conflito de interesses” em razão da contratação da empresa pela prefeitura e pela câmara do mesmo município.

Em Análise Inicial (Peça 31 do SGAP) esta Unidade Técnica assim concluiu:

***Pela procedência da representação no que se refere aos seguintes fatos:***

- Ausência de projeto básico ou termo de referência;
- Ausência de orçamento detalhado em planilhas;
- Contratação irregular por inexigibilidade de licitação - Ausência da singularidade do objeto;
- Recondução dos membros da Comissão permanente de Licitação;
- Ausência de cláusula contratual que estabeleça o critério de reajuste do contrato;
- Do conflito de interesses: contratação pela Prefeitura e pela Câmara do mesmo Município – Processo 1.084.320.

***Pela procedência parcial da representação no que se refere aos seguintes fatos:***

- Publicação intempestiva do termo de ratificação e do extrato de contrato.

***Pela improcedência da representação, no que se refere aos seguintes fatos:***

- Ausência de demonstração da justificativa do preço;
- Frustração da licitude de processo licitatório - Dano presumido (*in re ipsa*);
- Fraude à Lei Federal n. 8.666/1993 - Reincidência do sócio Rodrigo Silveira Diniz Machado nos julgamentos do Tribunal - Conluio entre a administração municipal e a empresa contratada
- Declaração de inidoneidade da empresa ADPM, nos termos do art. 93 da LC b. 102/2008.

Instada a se manifestar a I.R.M.P.C. **aditou sua representação (Peça 33 do SGAP)** para:

1. Desconsideração da indicação de irregularidade relacionada a “Frustração da licitude de processo licitatório - Dano presumido (*in re ipsa*)”;
2. Exclusão do sócio da ADPM do polo passivo da representação - Fraude à Lei nº 8.666/1993 – Conluio entre a administração municipal e a empresa contratada;
3. Desconsideração da indicação de irregularidade relacionada a “Ausência de demonstração da razão da escolha da empresa e da justificativa do preço – Descumprimento ao artigo 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei Federal nº 8.666/1993 – Afastamento da irregularidade”.

Efetivadas as respectivas citações foram apresentadas as seguintes defesas:

- Peça 43 do SGAP: defendentes: IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



- DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA E EMILIANA LEITE BOTELHO;
- Peça 44 do SGAP: defendente: ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.

Por fim, em atendimento ao r. Despacho do Relator (Peça 34 do SGAP), os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para análise das defesas.

É o relatório, no essencial.

Passa-se à análise das defesas.

## 2. ANÁLISE DE DEFESA

### 2.1 Apontamento:

Contratação irregular por inexigibilidade de licitação - Ausência da singularidade do objeto

#### 2.1.1 Medidas propostas na análise inicial:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

#### 2.1.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:

**Nome completo:** EMILIANA LEITE BOTELHO

**CPF:** 03251547674

**Qualificação:** Assessora Jurídica do IPREB

**Nome completo:** MARCOS AURELIO MORAES SILVA

**CPF:** 07252555607

**Qualificação:** Assessor Jurídico, na ocasião.

**Razão Social:** ADPM - ADMINISTRACAO PUBLICA PARA MUNICIPIOS LTDA

**CNPJ:** 02678177000177

**Nome completo:** IVANILDO QUINTAL DE SOUZA

**CPF:** 05800271631

**Qualificação:** Diretor Presidente do IPREB

**Nome completo:** MOACIR PITANGUY DO PRADO JUNIOR

**CPF:** 32986165168

**Qualificação:** Diretor Administrativo e Financeiro do IPREB

#### 2.1.3 Nome do(s) Defendente(s):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



- Peça 43 do SGAP: defendentes: IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA E EMILIANA LEITE BOTELHO;
- Peça 44 do SGAP: defendente: ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.

#### 2.1.4 Razões de defesa apresentadas:

N a **Peça 43 do SGAP** os defendentes, IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA e EMILIANA LEITE BOTELHO, no essencial, argumentaram, em preliminar, que “o presente caso seja apreciado e julgado nos termos da Lei 14.039, de 17 de agosto de 2020”.

Segundo eles “os serviços técnicos especializados prestados pela empresa ADPM Administração Pública para Municípios Ltda. ao Instituto de Previdência de Buritis são singulares e enquadram-se nas normas do Art. 25 c/c art. 13 da Lei 8.666/93, e nas normas do art. 25, do Decreto-Lei 9.295/47, possuindo a empresa a notoriedade determinada, em razão de seu vasto currículo, decorrente de seu desempenho anterior, devendo ser reconhecida a regularidade e legalidade da utilização da inexigibilidade de licitação na contratação, nos termos da lei.”

Que “este Tribunal de Contas, por diversas vezes, reconhece a notoriedade da empresa ADPM Administração Pública para Municípios Ltda.”, por isso “deverá adotar, também, a retroatividade da norma em todos os casos assemelhados”.

Argumentam que “se a retroatividade se aplica ao tipo criminal, também deve ser observado e aplicado na esfera administrativa, como é o caso em apreciação. ”

Ancoram tal solicitação no entendimento deste Tribunal de Contas no Processo 1.071.444, da relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o qual abordou questão análoga.

No mérito, em apertada síntese, discordam da representação do M.P.C. aduzindo que “a complexidade dos serviços executados pelo Instituto de Previdência de Buritis demandam conhecimento técnico especializado que determinam a contratação de profissional e/ou empresa especializada para seu assessoramento mediante a realização de auditoria e consultoria externa especializada, pela via exceptiva da inexigibilidade nos termos da Constituição Federal e da Lei 8.666/93, conforme iremos demonstrar. ”

Que “a publicação da Lei 14.039/20 põe, definitivamente, uma pá de cal sobre a interpretação jurídica da abrangência do art. 25 c/c art. 13, da Lei 8.666/93, no tocante à contratação dos serviços singulares dos advogados e dos profissionais de contabilidade, que desempenham com perícia suas atividades, particularmente devido a destreza peculiar dos seus métodos de trabalho, tempo de estudos, da experiência, do aparelhamento necessário e equipe técnica, além de tantos outros atributos e requisitos relacionados ao exercício do seu mister.”

Que “a estrutura procedimental adotada pelo Instituto de Previdência de Buritis, ao contratar os serviços técnicos especializados da ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., norteou-se pela alta capacitação pessoal de seus sócios, bem como de seus funcionários, conforme se pode aferir do currículo da empresa, de seus sócios e de seus funcionários, presentes nos autos, que caracterizam, por si só, a singularidade dos seus serviços, bem como pela farta jurisprudência dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Tribunais Superiores, retro citadas.”

Que “o ponto mais importante desta contratação é justamente o fato da empresa possuir em seu quadro funcional, Contadores, Auditores, Advogado, Administrador de Empresa e Analistas de Sistemas, exímios estudiosos e especialistas em serviços públicos, colocados à disposição da Administração Pública, cujos serviços se enquadram dentro dos parâmetros de notoriedade e especialização. Serviços estes prestados com retidão, profissionalismo e presteza, garantindo tranquilidade e segurança à Administração Pública. ”

Que “diferente do que foi afirmado pelo representante do Ministério Público de Contas, a Central de Apoio Operacional Técnico – CEAT, órgão de apoio técnico do Ministério Público de Minas Gerais, na elaboração de Pareceres Técnicos Contábeis, entendeu que os serviços prestados pela ADPM são singulares, podendo ser contratado por meio da inexigibilidade de licitação. ”

Asseveram que não assiste razão ao M.P.C. no sentido de que “para ocorrer a inexigibilidade de licitação é necessário a inviabilidade de competição associada à singularidade do objeto e a notória especialização do contratado”.

Que a natureza singular dos serviços prestados pela ADPM foi reconhecida pelo Conselheiro Cláudio Terrão, em seu voto vista no Processo 1058702, SEGUNDA CÂMARA – 12/11/2020. No mesmo sentido foram as decisões dos seguintes processos: 986.740,1024652, 1058527, 1058564, 1058584, 1058702, 1058864, 1058892, 1071444, 1076904 e 1084260.

Por sua vez, na **Peça 44 do SGAP**, o representante da ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA. aduziu, em apertada síntese, que os serviços são sim singulares e atendem à ressalva feita no inciso XXI, do art. 37, da CR/88, bem como se enquadram na hipótese do art. 25, II, da Lei 8.666/93.

Ancora seu entendimento em diversas jurisprudências dos Tribunais Superiores e do TJMG, bem como deste TCEMG (Processos RO 1.024.529 e 1.071.417).

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

Invoca a aplicabilidade da Lei nº 14.039/2020, argumentando sobretudo:

“Infêre-se que a Lei nº 14.039/2020 consagrou o entendimento de que a singularidade a que se refere o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 diz respeito à forma como serviço é prestado. É a técnica pessoal do prestador de serviço com notória especialização que o torna singular. Assim, o que configura a hipótese de inexigibilidade é a notória especialização, somada com a confiança depositada pelo administrador público de que aquele profissional é o melhor para realizar o serviço contratado. Por conseguinte, diante da subjetividade decorrente da confiança do gestor no serviço prestado por determinado profissional, verifica-se a ocorrência de inexigibilidade de licitação, uma vez que não é possível traçar critérios objetivos de julgamento da licitação.

Vale destacar que o §2º do art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/46, incluído pela Lei nº 14.039/2020, repetiu o conceito de notória especialização previsto no §1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93. Assim, conforme exposto acima, a notória especialização da ADPM foi reconhecida tanto pelo Representante quanto pela unidade técnica, não sendo objeto de questionamento. ”

Assevera a nova lei se caracteriza como “lei interpretativa”, devendo ser aplicada para as situações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



anteriores à sua edição, concluindo que “in casu, as alterações promovidas pela Lei nº 14.039/2020 são mais benéficas aos responsáveis (réus), uma vez que reforçam a regularidade das contratações questionadas, razão pela qual devem ser aplicadas ao presente caso. ”

Alega que este TCEMG reconheceu a regularidade da contratação da ADPM por inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços análogos aos analisados neste feito nos seguintes processos todos de iniciativa do M.P.C.: Recurso Ordinário nº 1.076.904, Representação nº 1.058.892, Representação nº 1.058.527, Representação nº 1.084.260, Representação nº 1.024.652, Representação nº 1.058.864, Representação nº 1.058.578, Representação nº 1.058.590, Representação nº 1.084.215 e Recurso Ordinário nº 1.102.163.

#### 2.1.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Nenhum

#### 2.1.6 Análise das razões de defesa:

S.M.J., como se verá, **os argumentos dos defendentes são suficientes para ilidir o apontamento irregular em apreço.**

Percebe em ambas as defesas que os subscritores além de enaltecem a notoriedade da contratada (ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.) afirmam, na síntese do essencial, que seus serviços devem ser considerados singulares mormente em função da aplicação da Lei nº 14.039/2020.

Essa lei teve por objeto alterar a Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295/1946 (Cria o Conselho Federal de Contabilidade, define as atribuições do Contador e do Guarda-livros, e dá outras providências), para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade.

Acerca dos profissionais de contabilidade foram incorporados os §§ 1º e 2º ao art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, *in verbis*:

“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:

“Art. 25. ....

.....

§ 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.” (NR)”

Pois bem.

Na Análise Inicial (Peça 31 do SGAP) apontou-se a falta de singularidade do serviço contratado mediante os Processos de Inexigibilidade 01/2016, 01/2017 e 01/2018, fundamentando-se,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



principalmente:

*“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.”*

*“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 inexistente 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.”*

Todavia, s.m.j., tal entendimento deve ser revisto em razão das alterações trazidas pela Lei Federal n. 14.039 de 17/08/2020, como se verá.

Esta casa abordou questão semelhante no julgamento do (Processo 997.675 – Denúncia. Rel. Cons. Gilberto Diniz. Primeira Câmara. Deliberado em 6.7.2021) no qual o Relator salientou *“que o serviço para ser singular deve apresentar características que o tornam inconfundível com outros, seja porque é único, seja porque, a despeito de não ser exclusivo, mostra-se inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas, sendo um aspecto inerente ao serviço e não ao profissional ou sociedade empresária que o executará. Desse modo, a singularidade do objeto a ser contratado é requisito indispensável para justificar a contratação direta, por inexigibilidade de licitação”*.

Naqueles autos, que abordou a questão de contratação de Advogada para assessora à Câmara Municipal de Ouro Branco para “prestação de serviços jurídicos para acompanhamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, exarando pareceres em questões de Direito Administrativo e Constitucional relacionados ao objeto investigado, bem como acompanhando reuniões, elaborando minutas de documentos, enfim, praticando todos os atos demandados pelo referido órgão investigativo”, o Exmº Conselheiro Relator anuiu ao entendimento Técnico e do M.P.C. no sentido de que tais serviços fazem parte da rotina de Casas Legislativas, entretanto, levantou dúvidas se tais serviços se amoldam, ou não, ao conceito de serviços singulares.

Para enfrentar o tema ressaltou, *in verbis*:

*“Nessa perspectiva, se a questão da singularidade dos serviços prestados por advogados e, também, por profissionais de contabilidade gerava controvérsia, a depender do esquadramento do objeto da contratação – o que foi empreendido nos autos tanto pelo denunciante como pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal para fundamentar o apontamento de irregularidade –, a edição da Lei nº 14.039, de 17/8/2020, afastou qualquer dúvida a esse respeito.*

A referida lei alterou o Estatuto da OAB (Lei nº 8.906, de 4/7/1994) e o Decreto Lei no 9.295, de 27/5/1946, diploma que cria o Conselho Federal de Contabilidade e define as atribuições do contador, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade. Especificamente quanto a serviços de advogados, que foi o objeto da contratação ora examinada, foi acrescida ao Estatuto da OAB, nos termos do art. 1º da Lei nº 14.039, de 2020, a seguinte disposição (...)

Não há, portanto, como este Tribunal de Contas se desviar da opção feita pelo legislador. O próprio Pleno, na Sessão de 16/9/2020, nos autos dos **Recursos Ordinários nos 1.072.531 e 1.076.886**, em atenção à sobredita lei promulgada, **desconstituiu multas aplicadas a responsáveis por conduzir processos de inexigibilidade de licitação para contratar serviços de advogados que, à época da condenação, foram considerados irregulares**

pela ausência de singularidade.

Além disso, é necessário destacar que o Pleno também tratou do tema, recentemente, nos autos da **Consulta nº 1.054.024**. Como se depreende da resposta dada a essa consulta, “o consulente manifesta dúvida acerca da possibilidade de realização de licitação por Câmara Municipal, com o objetivo de contratar assessoria técnica e contábil para atuação junto a Comissão Especial de Inquérito, e, ainda, se é possível fazê-lo por meio de inexigibilidade de licitação”. A hipótese versada na consulta assemelha-se, à vista das sobreditas inovações legislativas, à ocorrida no caso ora em exame, em que foi contratada advogada para atuar em CPI instaurada pela Câmara Municipal de Ouro Branco.

**Na mencionada consulta, especificamente em relação à possibilidade da contratação de assessoria contábil por inexigibilidade de licitação, o Tribunal assim se manifestou:**

[...]

**3) é possível a contratação de serviços contábeis por inexigibilidade de licitação, quando caracterizados como serviços técnicos profissionais especializados previstos no art. 13 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, desde que comprovadas, no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no seu art. 26, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, observando-se, para esse fim, os §§ 1º e 2º do art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27/5/1946, nele incluídos pelo art. 2º da Lei nº 14.039, de 17/8/2020.**

Diante de todo o exposto, considerando que a insurgência do denunciante recai sobre a ausência de singularidade dos serviços contratados, tendo em vista a edição da Lei nº 14.039, de 16 de 2020, mediante a qual os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, e decisões já proferidas por este Tribunal sobre a matéria, como também da notória especialização da contratada devidamente comprovada nos autos, entendo ser o caso de julgar improcedente a denúncia, quanto à alegada ausência de singularidade do serviço contratado.”

(g.n.)

Observa-se que muito embora aqueles autos abordassem contratação por inexigibilidade de licitação levadas a efeito por intermédio do Processo Administrativo n. 48/2015 (Inexigibilidade de Licitação n. 43/2015) foram adotados os preceitos da Lei nº 14.039, que entrou em vigor em 17 de agosto de 2020.

Ressalte-se que, além do fundamentado alhures, a aplicação retroativa dos efeitos dessa lei foi aceita em outras decisões desta c. Casa. A título de exemplo cita-se a decisão da **Representação 1.071.444**[1], originada por iniciativa do M.P.C., em caso análogo, da qual destaca-se a parte elucidativa do voto condutor do Exmº Relator, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho:

#### **“3.1.1. Da aplicabilidade da Lei n.º 14.039/20**

Os responsáveis requereram análise da contratação direta dos serviços que foram objeto do Processo Licitatório n.º 002/2013 – Inexigibilidade n.º 001/2013, Processo Licitatório n.º 078/2013 – Inexigibilidade n.º 008/2013, Processo Licitatório n.º 094/2014 – Inexigibilidade n.º 008/2014 e Processo Licitatório n.º 080/2017 – Inexigibilidade n.º 017/2017, à luz dos dispositivos da Lei n.º 14.039/20, que alterou o Decreto-Lei n.º 9.295/46 e o Estatuto da OAB.

Cumpr, inicialmente, verificar a viabilidade da aplicação das novas regras aos procedimentos analisados nestes autos, uma vez que os fatos ocorreram anteriormente à sua entrada em vigor.

Na Constituição da República e na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (art. 6º) estabeleceu-se, como regra, que a lei nova não teria efeito nas situações constituídas sob a vigência da legislação revogada ou modificada (princípio da irretroatividade das normas), de modo a garantir o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (CR, art. 5º, XXXVI).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



No entanto, no art. 5º, XL, da Constituição da República, previu-se também, como exceção, a possibilidade da retroatividade da norma penal mais benéfica, a conferir:

“Art. 5º. [...]”

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”

Em tal dispositivo constitucional destaca-se, como conteúdo implícito, lastreado no princípio da isonomia, a extensão, para além da esfera penal, da retroatividade da *novatio legis in melius*, incluindo-se as situações onde há o exercício do direito punitivo do Estado.

Nesse sentido têm se posicionado a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC.

**I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente.**

II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

III. Recurso especial parcialmente provido. (STJ – REsp 1.153.083/MT, rel. Min. Sérgio Kukina (voto vencido), voto vencedor proferido pela Min. Regina Helena Costa, DJe 19/11/14) (g.n.)

Relevante a transcrição de excerto extraído do voto vencedor proferido no referido Recurso Especial:

“Em meu entender, a retroação da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal.

Quando uma lei é alterada, significa que o Direito está aperfeiçoando-se, evoluindo, em busca de soluções mais próximas do pensamento e anseios da sociedade. Desse modo, se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator.

Constato, portanto, ser possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage. Isso porque, se até no caso de sanção penal, que é a mais grave das punições, a Lei Maior determina a retroação da lei mais benéfica, com razão é cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa.”

**Portanto, diante da aplicabilidade do comando constitucional (art. 5º, XL) aos processos que correm perante esta Corte de Contas, relativamente às normas de caráter sancionatório, reputo pertinente que a análise destes autos leve em consideração a novel Lei n.º 14.039/20.” (g.n.)**

Assim sendo, diante das alterações do Decreto-Lei nº 9.295, de 27/5/1946, levadas a efeito pelo art. 2º da Lei nº 14.039/2020, bem como do novel posicionamento deste eg. Tribunal de Contas anteriormente descrito, que se amolda ao caso em apreço, mesmo com todos os fundamentos relatados no apontamento técnico inicial, bem como considerando-se todos os fundamentos trazidos pelos defendentes, s.m.j., **tem-se por improcedente a representação no ponto em apreço.**

Portanto, **retifica-se, o apontamento exordial.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



[1] Acórdão publicado em 04/02/21

**2.1.7 Conclusão da análise da defesa:**

Pelo acolhimento das alegações de defesa.

**2.2 Apontamento:**

Ausência de projeto básico ou termo de referência

**2.2.1 Medidas propostas na análise inicial:**

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

**2.2.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:**

**Nome completo:** MARCOS AURELIO MORAES SILVA

**CPF:** 07252555607

**Qualificação:** Assessor Jurídico, na ocasião.

**Nome completo:** MOACIR PITANGUY DO PRADO JUNIOR

**CPF:** 32986165168

**Qualificação:** Diretor Administrativo e Financeiro do IPREB

**Nome completo:** IVANILDO QUINTAL DE SOUZA

**CPF:** 05800271631

**Qualificação:** Diretor Presidente do IPREB

**2.2.3 Nome do(s) Defendente(s):**

- Peça 43 do SGAP: defendentes: IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA E EMILIANA LEITE BOTELHO;

- Peça 44 do SGAP: defendente: ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.

**2.2.4 Razões de defesa apresentadas:**

Na **Peça 43 do SGAP** os defendentes, IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA e EMILIANA LEITE BOTELHO, no essencial, aduziram que “conforme previsto na Lei 8.666/93, notadamente no art. 6º, incisos IX e X, e no art. 7º o conceito de projeto básico, projeto executivo e orçamento detalhado, aplica-se exclusivamente aos casos de obras e serviços de engenharia, restando justificados os valores contratados, uma vez que estão dentro dos preços praticados à época pela contratada com outros municípios mineiros, ademais, não foi mensurado na peça inaugural ou durante o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



processamento dos autos indícios de que houve superfaturamento.”

Destacam jurisprudências do TCU, STJ e deste TCEMG (Representação 1.058.864 e 1.084.260).

Por sua vez, na **Peça 44 do SGAP**, o representante da ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA. aduziu, no essencial, que “nas propostas formuladas pela ADPM encontram-se devidamente definidos o objeto contratual e a forma de execução dos serviços, bem como foi realizada a efetiva justificativa de preços, restando satisfeita a exigência de especificação do objeto do serviço e as finalidades dos §§ 2º e 9º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, razão pela qual o deve ser julgada improcedente a Representação.”

Aduz que este Tribunal já decidiu nos autos da Representação nº 1.058.864 (Relator Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão do dia 27/05/2021) que “é possível que especificação do serviço decorra de documento elaborada pela própria contratada.”

#### **2.2.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:**

Não foram apresentados.

#### **2.2.6 Análise das razões de defesa:**

Apesar do inconformismo dos defendentes a irregularidade deve permanecer, como se verá, s.m.j.

Apontou-se inicialmente que da análise do Processo de Inexigibilidade n. 01/2016 não se verifica a existência de projeto básico.

Que a necessidade de projeto básico ou termo de referência está prevista no inciso I, do artigo 7º, da Lei Federal n. 8.666/1993, sendo que o parágrafo 9º deste mesmo artigo determina a aplicação das exigências, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Ressaltou-se que a falta de projeto básico ou termo de referência demonstra a ausência de planejamento dos gestores municipais, podendo trazer graves danos e riscos à qualidade da contratação e ao dispêndio dos recursos públicos do município.

Pois bem.

De acordo com o entendimento vigente neste eg. TCEMG a realização de projeto básico e orçamento estimado em planilhas é exigência para todos os procedimentos licitatórios, inclusive para as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, a teor do § 9º do art. 7º da Lei n.º 8.666/93. Isso porque a não realização do procedimento licitatório não importa a autorização para dispensa de qualquer planejamento, especialmente se descaracterizada a urgência. Que é o presente caso.

Nesse sentido, destaca-se os fundamentos do voto condutor da Representação n. 1.071.444 (Prefeitura Municipal de Dom Silvério), já mencionado alhures.

“A Administração Pública, inclusive nas hipóteses de contratação direta, deve deflagrar procedimento administrativo prévio, cumprindo todas as etapas e formalidades pertinentes, dentre as quais se incluem a elaboração de Projeto Básico e do orçamento detalhado em planilhas, a teor do § 9º do art. 7º da Lei de Licitações e Contratos:

“Art. 7º [...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.”

Ressalto que tanto o projeto básico, cuja principal função é descrever as especificações do objeto e da execução contratual, quanto a planilha de quantitativos e preços unitários, são imprescindíveis para a adequada formulação das propostas, assegurando a estimativa real de custos e o efetivo controle sobre os gastos públicos, sendo indispensáveis, inclusive, nas contratações diretas.

Esta Corte de Contas corrobora deste posicionamento, *verbis*:

“O art. 7º da Lei de Licitações define o projeto básico como elemento indispensável das licitações deflagradas para a execução de obras e para a prestação de serviços, que é o caso dos autos. O § 9º desse dispositivo determina que essa exigência aplica-se, também, aos casos de dispensa e de inexigibilidade.

Não restam dúvidas, portanto, de que o projeto básico é elemento essencial à regularidade das dispensas de licitação, pois, mesmo que não seja viável a realização de licitação, é indispensável que seja realizada a adequada definição do objeto.” (Inspeção Ordinária n.º 888.109/2017, de relatoria do Cons. Cláudio Terrão)

“LICITAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. INEXIGIBILIDADE. NÃO ENQUADRAMENTO NA HIPÓTESE LEGAL. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHA E JUSTIFICATIVA DE PREÇO. AUSÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.

1. A contratação de serviços de advocacia para recuperação de créditos em favor do município deve ser precedida de procedimento licitatório, pois não se enquadra na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666, de 1993, por não ser de natureza singular.

**2. 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.” (Licitação n.º 951.358/2016, relator Cons. Mauri Torres) [destaque]**

Dessa forma, considero que a ausência de Projeto Básico e do orçamento estimado em planilhas nos procedimentos de Inexigibilidade n.ºs 008/2014 e 017/2017 configura irregularidade, e, por esse motivo, aplico multa individual de R\$1.000,00 ao Prefeito João Bosco Coelho e aos Secretários Municipais de Finanças e Administração Luiz Afonso Cotta e Maura Aparecida Nicodemos Fraga.”

Portanto, com esses fundamentos, s.m.j., deve permanecer a irregularidade inicialmente posta.

### 2.2.7 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

### 2.3 Apontamento:

Ausência de orçamento detalhado em planilhas

#### 2.3.1 Medidas propostas na análise inicial:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

### 2.3.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:

**Nome completo:** EMILIANA LEITE BOTELHO

**CPF:** 03251547674

**Qualificação:** Assessora Jurídica do IPREB

**Nome completo:** MOACIR PITANGUY DO PRADO JUNIOR

**CPF:** 32986165168

**Qualificação:** Diretor Administrativo e Financeiro do IPREB

**Nome completo:** MARCOS AURELIO MORAES SILVA

**CPF:** 07252555607

**Qualificação:** Assessor Jurídico, na ocasião.

**Nome completo:** IVANILDO QUINTAL DE SOUZA

**CPF:** 05800271631

**Qualificação:** Diretor Presidente do IPREB

### 2.3.3 Nome do(s) Defendente(s):

- Peça 43 do SGAP: defendentes: IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA E EMILIANA LEITE BOTELHO;

- Peça 44 do SGAP: defendente: ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.

### 2.3.4 Razões de defesa apresentadas:

N a **Peça 43 do SGAP**, os defendentes, IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA e EMILIANA LEITE BOTELHO, manifestaram no sentido de que orçamento detalhado se aplica, exclusivamente, aos casos de obras e serviços de engenharia, restando justificado os valores contratados, uma vez que estão dentro dos preços praticados à época pela contratada com outros municípios mineiros, ademais, não foi mensurado na peça inaugural ou durante o processamento dos autos indícios de que houve superfaturamento.

Destacam a jurisprudência desta Casa (Representação 1.084.260).

Por sua vez, **na Peça 44 do SGAP**, o representante da ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA. aduziu, em apertada síntese, que “a própria Lei de Licitações prevê que há situações em que as suas exigências formais devem ser adaptadas ao caso concreto. E é o que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



ocorre no presente caso, como consequência da singularidade dos serviços prestados.”

Que “é possível que especificação do serviço decorra de documento elaborada pela própria contratada, consoante jurisprudência deste Tribunal (Representação nº 1.058.864. Relator Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão do dia 27/05/2021).

Aduz que “consta dos autos, que nas propostas formuladas pela ADPM encontram-se devidamente definidos o objeto contratual e a forma de execução dos serviços, bem como foi realizada a efetiva justificativa de preços, restando satisfeita a exigência de especificação do objeto do serviço e as finalidades dos §§ 2º e 9º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, razão pela qual o deve ser julgada improcedente a Representação”.

### **2.3.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:**

Nenhum

### **2.3.6 Análise das razões de defesa:**

A irregularidade deve permanecer, como se verá, s.m.j.

Apontou-se inicialmente que da análise dos Processos de Inexigibilidade n. 01/2016, 01/2017 e 01/2018, não se verifica a existência de orçamento detalhado em planilhas.

Que a necessidade do orçamento detalhado em planilhas está prevista no §2º, II, do artigo 7º da Lei Federal n. 8.666/1993, que assim dispõe:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Ressaltou-se que “o orçamento estimado em planilhas permite ao gestor a verificação do preço proposto pela empresa contratada em relação àqueles praticados no mercado, a fim de que o município não contrate serviços superfaturados. ”

Pois bem.

O artigo 7º, § 2, II da Lei 8.666/93 é solar ao determinar a obrigatoriedade de previsão detalhada das despesas, através de planilhas que indiquem os custos unitários.

*Permissa venia*, não se trata de mera formalidade, mas sobretudo de um importante instrumento legal que permite verificar se a contratação que se almeja não está eivada de vício grave, qual seja, preço



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



abusivo ou acima do praticado no mercado.

A exigência e a importância de tal instrumento há muito já é consolidada na jurisprudência de nossos Tribunais de Contas.

Cita-se a jurisprudência do c. TCU que ressalta a importância da presença da Planilha de Custos:

“A importância da realização de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é incontestável, pois fornece os parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos.” (Acórdão nº 710/2007, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro)

Nesse sentido também é o entendimento majoritário de nosso eg. TCEMG, destaca-se o julgado da já mencionada Representação 1.071.444:

“4. A realização de projeto básico e orçamento estimado em planilhas é exigência para todos os procedimentos licitatórios, incluindo-se as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, a teor do § 9º do art. 7º da Lei n.º 8.666/93.”

Compulsando os autos não se verifica a existência de orçamento detalhado em planilhas nos Processos de Inexigibilidade n. 01/2016, 01/2017 e 01/2018.

Face ao exposto, s.m.j., em que pese os argumentos de inconformismo dos defendentes, a irregularidade inicialmente posta deve permanecer.

### **2.3.7 Conclusão da análise da defesa:**

Pela rejeição das alegações de defesa.

### **2.4 Apontamento:**

Ausência de cláusula contratual que estabeleça o critério de reajuste do contrato

#### **2.4.1 Medidas propostas na análise inicial:**

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

#### **2.4.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:**

**Nome completo:** MARCOS AURELIO MORAES SILVA

**CPF:** 07252555607

**Qualificação:** Assessor Jurídico, na ocasião.

**Nome completo:** EMILIANA LEITE BOTELHO

**CPF:** 03251547674

**Qualificação:** Assessora Jurídica do IPREB

**Nome completo:** IVANILDO QUINTAL DE SOUZA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



CPF: 05800271631

**Qualificação:** Diretor Presidente do IPREB

**2.4.3 Nome do(s) Defendente(s):**

- Peça 43 do SGAP: defendentes: IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA E EMILIANA LEITE BOTELHO;

- Peça 44 do SGAP: defendente: ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.

**2.4.4 Razões de defesa apresentadas:**

N a **Peça 43 do SGAP** os defendentes, IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA e EMILIANA LEITE BOTELHO, assim como o fizeram quando da primeira oportunidade de pronunciamento nos autos, em apertada filtragem, argumentam 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.

Ainda, que o reajuste dos preços praticados no contrato administrativo é convencionado entre os contratantes no propósito de evitar que venha a romper-se o equilíbrio financeiro do ajuste em razão da elevação dos custos decorrentes da mão-de-obra ou de insumos utilizados no contrato.

Nesse sentido, destacaram lições de Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello.

Ademais, ressaltam que o reajuste é instituto diverso da revisão contratual prevista no art. 65, da Lei n. 8.666/93.

Além disso, aduzem que as alterações que garantam o equilíbrio entre os contratantes são direito imediato do contratado, podendo este, em caso de retardamento, pedir judicialmente a rescisão contratual e a indenização por perdas e danos.

Afirmam, também, que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é garantida constitucionalmente pelo art. 37, XXI, da CF/88 e possui cobertura legal prevista nos artigos 55, III, 65, §8º e 65, II, d, §6º, todos da Lei Federal n. 8.666/93.

Não bastante, destacam o art. 40, XI, da Lei n. 8.666/93, que estabelece a obrigatoriedade de cláusula editalícia com critério de reajuste do contrato e salientam que a não observância da regra contido no citado dispositivo pode causar questionamentos quanto ao direito de reajuste contratual.

No entanto, sustentam que o caso em cerne se enquadra na hipótese em que, mesmo não havendo cláusula de reajuste, é possível a repactuação do valor do contrato a cada período de 12 meses, conforme disposição constitucional, caso contrário não ocorrerá o equilíbrio econômico-financeiro.

Nessa senda, esclarecem que a revisão contratual não depende de previsão expressa no edital licitatório, ou no contrato, nem respeita uma periodicidade mínima. É condição para ocorrência do direito à revisão contratual que o fato ocorrido seja imprevisível ao tempo da formulação de sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



proposta contratual, ou que, mesmo previsível, que as consequências dessa ocorrência sejam incalculáveis ao tempo da formulação da proposta.

Desse modo, ressaltam que no período de execução dos contratos a economia nacional sofreu diversos reveses, especialmente em razão da forma e maneira atabalhoada que a Administração Federal interviu nos preços de todos os insumos, quer sejam nacionais, estaduais ou federais, tais como: Tributos, Combustível, Energia, Telefonia, Água, deformando sobremaneira todo e qualquer contrato quer seja na esfera pública ou privada.

Afirmam que tendo em vista a ocorrência do fato príncipe positivo na relação contratual entre o IPREB e a empresa ADPM foram realizados os reajustes contratuais. Isso porque “no caso de fato do príncipe positivo, a Administração Pública está obrigada a reparar o dano causado ao contratado”.

Salientam que nenhum dos reajustes realizados ocorreram antes de transcorridos 12 meses da assinatura do contrato originário, bem como dos termos aditivos, respeitando sempre os valores de mercado praticados pela contratada.

Ressaltam que “a Advocacia Geral da União, editou a Orientação Normativa AGU nº 17/2009, posteriormente alterada pela Portaria AGU nº 572, de 13/12/2011, estabelecendo regras de aceitação da comparação de preços, no caso de contratação de serviços técnicos especializados, os valores cobrados pela própria empresa a ser contratada, haja vista que no caso de contratação se serviços é impossível fazer cotação de preços. ”

Que no mesmo sentido foi o entendimento do eminente Conselheiro Cláudio Terrão, no Processo 1.058.864. E também o decidido no Processo 1.084.260 (PM Morada Nova de Minas. REPRESENTAÇÃO. RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVÉCIO. SEGUNDA CÂMARA – 29/4/2021).

Que “a repactuação dos valores dos contratos realizados entre o Instituto de Previdência de Buritis e a empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., 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, conforme demonstrado no quadro acima, não causando qualquer dano ao erário.”

Por fim, aduzem que “mesmo corrigidos, os valores ficaram a menor em relação à maioria dos municípios relacionados, conforme demonstrado na planilha (Pág. 67 da Peça 43 do SGAP), na qual informam valores praticados nos exercícios de 2013 a 2017 em alguns municípios que foram atendidos pela empresa ADPM.

Por sua vez, na **Peça 44 do SGAP**, o representante da ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA. aduziu que “com relação à ausência de cláusula contratual que estabeleça critério de reajuste, é firme o entendimento deste Tribunal quanto a sua desnecessidade quando o contrato de prestação de serviços é firmado com período de vigência inferior a um ano, consoante se depreende das Representações nº 1.058.869 e 1.058.864. ”

#### 2.4.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Nenhum

#### 2.4.6 Análise das razões de defesa:

Como se verá, assiste-lhes razão, s.m.j.

No Relatório Técnico Inicial (Peça 31 do SGAP) além de destacar que os arts. 40, inciso XI e 55, inciso III da Lei n. 8.666/1993 fixam a obrigatoriedade de estabelecimento de critérios de reajuste de preços como cláusula dos editais de licitação e dos respectivos contratos administrativos, bem como que a jurisprudência do c. TCU (Acórdão 3040/2008 - Primeira Câmara e Acórdão 73/2010 – Plenário) são também no mesmo sentido, pontuou-se que:

“(...) o reajuste de preços sem a observância de critérios objetivos do mercado financeiro abre margem para a realização de fraudes e danos à utilização de recursos públicos.

Desse modo, entende-se que a ausência de cláusula contratual que estabeleça o critério de reajuste do contrato é afronta direta à disposição claramente estampada na Lei nº 8.666/93 para realização de inexigibilidade.

**Por fim, vale registrar que, em que pese ser irregular a ausência de cláusula que estabeleça o critério de reajuste do contrato, no caso em cerne não se verifica a realização de quaisquer reajustes contratuais.**

**Da análise dos documentos acostados aos autos, observa-se que somente houve alterações nos valores quando de uma Inexigibilidade para a outra, em todos os casos sendo o valor compatível com o do mercado. ”**

(Grifei)

Consoante apontado inicialmente “em que pese ser irregular a ausência de cláusula que estabeleça o critério de reajuste do contrato, no caso em cerne não se verifica a realização de quaisquer reajustes contratuais”.

Ademais, conforme salientado pelos defendentes, este eg. TCEMG ao apreciar as Representações 1.058.864, 1.058.869 e 1.084.260 entendeu ser aceita a tese de que “a razoabilidade do valor a ser cobrado poderá ser aferida por meio do cotejo de sua proposta com os preços por ele praticados junto a outros entes públicos e/ou privados. ”

Consoante disposto no § 2º do art. 2º da Lei Federal nº 10.192/2001 “é nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano. ”

É o caso em apreço. Conforme Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados nº 02/2016: Páginas 108 a 113 - Peça 19 do SGAP; Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados nº 02/2017: Páginas 43 a 52 – Peça 22 do SGAP; e Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados nº 01/2018: Páginas 152 a 160 – Peça 25 do SGAP, os prazos pactuados não excederam a 01 (um ano).

Por fim, o item "6" da Ementa do Acórdão do Processo 1.058.864, julgado pela Segunda Câmara em 27/05/2021, é suficientemente clara a respeito do apontamento em apreço:

REPRESENTAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. SERVIÇOS DE AUDITORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL E FINANCEIRA. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEITADA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INOCORRÊNCIA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DO OBJETO. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DA RATIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE CLÁUSULA QUE ESTABELEÇA CRITÉRIO DE REAJUSTE DO CONTRATO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

(...)

**6. De acordo com art. 2º da Lei n. 10.192/01, não é imperativa a presença de cláusulas que estabeleçam o critério de reajuste por índice financeiro nos contratos cujo prazo de duração seja de até um ano.**

Face ao exposto, conclui-se, s.m.j., que a representação no ponto *sub examine* é improcedente.

**2.4.7 Conclusão da análise da defesa:**

Pelo acolhimento das alegações de defesa.

**2.5 Apontamento:**

Publicação intempestiva do termo de ratificação e do extrato de contrato

**2.5.1 Medidas propostas na análise inicial:**

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

**2.5.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:**

**Nome completo:** IVANILDO QUINTAL DE SOUZA

**CPF:** 05800271631

**Qualificação:** Diretor Presidente do IPREB

**2.5.3 Nome do(s) Defendente(s):**

- Peça 43 do SGAP: defendentes: IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA E EMILIANA LEITE BOTELHO;

- Peça 44 do SGAP: defendente: ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.

**2.5.4 Razões de defesa apresentadas:**

Na **Peça 43 do SGAP** os defendentes, IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA e EMILIANA LEITE BOTELHO, assim como o fizeram na primeira oportunidade de manifestação nestes autos, alegam, em síntese, que o representante do MPC confundiu imprensa oficial prevista no inciso XIII, do art. 6º, da Lei n. 8.666/93, com jornal oficial.

Isso pois, o conceito de imprensa oficial, no caso específico dos Municípios pode ser o Quadro de Avisos da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, das Autarquias Municipais e dos prédios públicos de escolas e postos de saúde, entre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Desse modo, informam que a publicação do chamamento de terceiros para participar de processos licitatórios, no caso de concorrência, tomada de preços, concurso, leilão e pregão, devem ser publicados em jornais.

Já os resultados da licitação, tais como o extrato do contrato, termos aditivos e demais atos que não alteram os editais de licitação são publicados no quadro de aviso do órgão público.

Por fim, sustentam que nos casos de inexigibilidade, como há necessidade de publicação na imprensa oficial do ato que autoriza a contratação direta, uma vez que é condição de eficácia desses atos, entende a doutrina que não é obrigatória a publicação do extrato do contrato deles decorrente, em virtude dos princípios da economicidade e da eficiência da Administração Pública.

Destacam ainda, que a publicação realizada a posteriori não invalida os atos praticados pela administração, cabe somente a apuração de danos ao erário e sua satisfação conforme o caso.

Por sua vez, na **Peça 44 do SGAP**, o representante da ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA. aduziu que “embora seja irregular a ausência de publicação dos documentos exigidos pela Lei nº 8.666/93, verifica-se que não houve prejuízo à Administração e não há possibilidade de correção da falha, sendo a expedição de recomendação, sem aplicação de multa, medida razoável e proporcional ao caso, consoante decidido por este Tribunal na Representação nº 1.058.869.”

#### **2.5.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:**

Não foram apresentados.

#### **2.5.6 Análise das razões de defesa:**

Como se verá, assistes-lhe razão, s.m.j.

No Relatório Técnico Inicial (Peça 31 do SGAP), a respeito da alegação do MPC de que na Inexigibilidade n. 01/2018, embora o termo de ratificação tenha sido assinado pelo Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Buritis, em 02/02/2018, as publicações necessárias à eficácia dos atos ocorreram intempestivamente, em 15/06/2018, no Diário Oficial do Municípios Mineiros e em 16/06/2018, no Jornal Minas Gerais, descumprindo, assim às disposições do *caput* do artigo 26 e ao parágrafo único do artigo 61, ambos da Lei n. 8.666/1993, e a Súmula n. 46 do TCEMG, destacou-se, sobretudo:

“(…) entende-se que não há que se falar em irregularidade quanto a publicação intempestiva do extrato do contrato, vez que se trata de Inexigibilidade e sequer existe a obrigatoriedade desta.

**No entanto, no que tange a publicação intempestiva do termo de ratificação, vale ressaltar que, nas contratações diretas, a ratificação prevista no art. 26 da Lei nº 8.666/1993 equivale à homologação das licitações, trata-se da realização de controle hierárquico do processo e garante eficácia ao processo.**

Dessa forma, nos termos do art. 26, da Lei n. 8.666/93, deve ser realizada a publicação do termo de ratificação no prazo de cinco dias,

Da análise dos documentos acostados aos autos, verifica-se que, de fato, foi realizada ratificação em 02/02/2018, conforme termo, à fl. 1.954, no entanto a publicação só foi realizada em 15/06/2018, conforme doc. à fl. 1.971.

Portanto, entende-se que procede a irregularidade.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Pois bem.

O *caput* do art. 26 da Lei de Licitações[1] estabelece que a publicação é condição para eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade.

*In casu*, s.m.j., não resta dúvidas de que a Administração do IPREB não cumpriu tal dispositivo.

Entretanto, s.m.j., entende-se que a irregularidade merece ser mitigada.

Analisando questão análoga a em apreço, nos autos da **Representação nº 1.058.869** (Prefeitura Municipal de Piranguçu - SEGUNDA CÂMARA – 27/5/2021 – Relator Conselheiro Wanderley Ávila) esta casa decidiu por julgar procedente a representação acerca da ausência de publicação dos termos de ratificação dos processos de Inexigibilidade ali examinados, por descumprimento ao mandamento do *caput* do art. 26 da LGL. Entretanto, deixou, contudo, de aplicar multa, considerando que não houve efetivo prejuízo à Administração, houve a efetiva prestação dos serviços contratados, e não havia a possibilidade de correção da falha.

Naquela decisão recomendou-se que “a Administração cumpra as determinações legais na elaboração de ulteriores procedimentos de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços, especialmente no que se refere às publicações do termo de ratificação e do extrato de contrato, elaboração do projeto básico e previsão de reajustes dos contratos.”

Por ser uma situação análoga ao presente caso, por obediência ao Princípio da Isonomia entre os Jurisdicionados, s.m.j., sugere-se o mesmo procedimento, consoante argumentado em sua defesa pelo representante da ADPM.

[1] 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)

### 2.5.7 Conclusão da análise da defesa:

Pelo acolhimento das alegações de defesa.

### 2.6 Apontamento:

Recondução dos membros da Comissão permanente de Licitação

#### 2.6.1 Medidas propostas na análise inicial:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (*caput* e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

#### 2.6.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:

**Nome completo:** IVANILDO QUINTAL DE SOUZA

**CPF:** 05800271631



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



**Qualificação:** Diretor Presidente do IPREB

**2.6.3 Nome do(s) Defendente(s):**

- Peça 43 do SGAP: defendentes: IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA E EMILIANA LEITE BOTELHO;
- Peça 44 do SGAP: defendente: ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.

**2.6.4 Razões de defesa apresentadas:**

N a **Peça 43 do SGAP** os defendentes, IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA e EMILIANA LEITE BOTELHO, assim como o fizeram na primeira manifestação nos autos, em síntese, esclarecem que, conforme se observa do disposto na legislação, a comissão de licitação pode ser permanente ou especial. E deve ser composta por no mínimo três integrantes, sendo pelo menos dois deles servidores pertencentes aos quadros permanentes da Administração promotora da licitação, os quais devem ser formal e previamente designados por ato da autoridade competente, segundo as normas internas do órgão ou entidade.

Que a investidura dos membros da comissão de licitação não pode ultrapassar 1 (um) ano, sendo vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

No entanto, alegam que esta não é a realidade dos municípios, notadamente dos menores municípios brasileiros, pois os recursos financeiros dos mesmos são míngua, impossibilitando a realização de concurso público para a formação de um quadro de servidores para cada atividade e tarefa necessária ao bom funcionamento das áreas técnicas da administração.

Sendo assim, afirmam que os gestores tentam cumprir o objetivo da lei evitando o continuísmo da atividade de membros de comissão de licitação, promovendo a rotatividade na composição das comissões permanentes quando possível.

Contudo, que a regra muitas vezes deixa de ser cumprida, notadamente em razão da falta de servidores para tal, motivo pelo qual o rodízio é realizado dentro das possibilidades do município.

Ainda, aduzem que no caso do IPREB, a situação é muito pior, pois não existe recursos financeiros suficientes para manter um quadro de servidores capaz de satisfazer o comando legal.

Por este motivo, informaram que a administração faz o rodízio quando pode, não sendo a recondução um ato administrativo intencional, mas necessário.

Por fim, sustentaram que a administração do IPREB agiu conforme as possibilidades que lhe foram impostas pela composição funcional do seu quadro de profissionais, o que deixa claro que não houve qualquer dano ao erário, bem como, que os atos praticados atenderam o mérito da lei e da licitação em si.

Por sua vez, **na Peça 44 do SGAP**, o representante da ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA. aduziu, que “ainda que se conclua pela existência dessa irregularidade, verifica-se que não houve prejuízo à Administração e não há possibilidade de correção da falha, sendo a expedição de recomendação medida razoável e proporcional ao caso. ”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Afirmam que “caso se conclua pela irregularidade apontada, deve ser determinada a expedição de recomendação ao atual gestor para que observe o disposto no §4º do art. 51 da Lei nº 8.666/93 e, em razão da edição da Lei nº 14.133/2021, sejam observadas as normas pertinentes aos agentes de contratação e à comissão de contratação. ”

#### 2.6.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Não foram juntados.

#### 2.6.6 Análise das razões de defesa:

No Relatório Técnico Inicial (Peça 31 do SGAP), pontuou-se que:

“(…) dos esclarecimentos prestados pelos responsáveis, verifica-se que eles mesmos confirmam a irregularidade, alegando que a regra muitas vezes deixa de ser cumprida, notadamente em razão da falta de servidores para tal, motivo pelo qual o rodízio é realizado dentro das possibilidades do município.

Ora, as justificativas apresentadas não se mostram razoáveis pois, ainda que não existam recursos financeiros suficientes para manter um quadro de servidores, bastava que fosse alternado um único membro para cumprir o dispositivo legal.

Além disso, um dos membros não precisa ser servidor qualificado pertencente aos quadros permanentes dos órgãos da Administração.

Desse modo, entende-se que procede a irregularidade referente a recondução dos membros da Comissão permanente de Licitação, em inobservância ao art. 51, §4º, da Lei n. 8.666/1993, não sendo razoável a justificativa de que a administração do IPREB agiu conforme as possibilidades que lhe foram impostas pela composição funcional do seu quadro de profissionais. ”

*Data venia*, as alegações dos defendentes ora apresentadas não possuem minimamente o condão de suprir a irregularidade.

Ademais, da mesma forma que o concluído no Exame Exordial, os Agentes Responsáveis pelo IPREB confirmam a irregularidade.

O art. 51, §4º, da Lei n. 8.666/1993, veda expressamente a recondução da totalidade dos integrantes da Comissão de Licitação.

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

(…)

§ 4º A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

Vale frisar que a desobediência ao dispositivo legal supra, traduz na infringência ao Princípio da Legalidade insculpido no caput do art. 37 da CR/88[1].

Em função do Princípio da Legalidade, insculpido no *caput* do art. 37 da CR/88, o Agente/Administrador Público deve ater-se aos preceitos legais que regem sua atuação.

Assim sendo, s.m.j., mantem-se o apontamento irregular inicialmente posto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



[1] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**2.6.7 Conclusão da análise da defesa:**

Pela rejeição das alegações de defesa.

**2.7 Apontamento:**

Do conflito de interesses: contratação pela Prefeitura e pela Câmara do mesmo Município - Processo 1.084.320

**2.7.1 Medidas propostas na análise inicial:**

- Recomendações para melhoria de desempenho e de maior efetividade dos programas e políticas públicas

**Descrição da medida:**

Abster-se de contratar empresa do ramo de auditoria e consultoria contábil financeira caso ela preste os mesmos serviços à Câmara Municipal, tendo em vista a relação controlador e controlado existente entre a Câmara e a Prefeitura, respectivamente.

**Responsável(is) pela adoção da medida:** Ivanildo Quintal de Souza

**2.7.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:**

**Nome completo:** IVANILDO QUINTAL DE SOUZA

**CPF:** 05800271631

**Qualificação:** Diretor Presidente do IPREB

**Nome completo:** MARCOS AURELIO MORAES SILVA

**CPF:** 07252555607

**Qualificação:** Assessor Jurídico, na ocasião.

**Nome completo:** MOACIR PITANGUY DO PRADO JUNIOR

**CPF:** 32986165168

**Qualificação:** Diretor Administrativo e Financeiro do IPREB

**Nome completo:** EMILIANA LEITE BOTELHO

**CPF:** 03251547674

**Qualificação:** Assessora Jurídica do IPREB

**2.7.3 Nome do(s) Defendente(s):**

- Peça 43 do SGAP: defedentes: IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PITANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA E EMILIANA LEITE BOTELHO;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



- Peça 44 do SGAP: defendente: ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.

**2.7.4 Razões de defesa apresentadas:**

N a **Peça 43 do SGAP** os defendentes, IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA e EMILIANA LEITE BOTELHO, não se manifestaram especificamente sobre o apontamento.

Por sua vez, **na Peça 44 do SGAP**, o representante da ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA. também não se manifestou especificamente sobre o apontamento.

**2.7.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:**

Não foram apresentados.

**2.7.6 Análise das razões de defesa:**

Apontou-se inicialmente (Peça 31 do SGAP) que a mesma empresa de consultoria (ADPM) foi contratada tanto pelo IPREB como também pela Câmara Municipal de Buritis (Processo nº 1.084.322).

Segundo se verificou nos autos em apenso (1.084.320) ocorreram contratações por ambos os órgãos nos exercícios de 2016, 2017 e 2018.

Assim, entendeu-se “não ser razoável e nem conveniente que seja realizada contratação para prestação de serviço de tal natureza pelos dois órgãos de forma concomitante, dentre outros motivos, por afrontar os princípios da impessoalidade, moralidade previstos no artigo 37 da Constituição da República.”

Diante da ausência de manifestação dos defendentes, mantem-se o apontamento inicial.

**2.7.7 Conclusão da análise da defesa:**

Revelia, permanecendo inalterada a conclusão inicial.

**2.8 Apontamento:**

Fraude à Lei Federal n. 8.666/1993 - Reincidência do sócio Rodrigo Silveira Diniz Machado nos julgamentos do Tribunal - Conluio entre a administração municipal e a empresa contratada - Declaração de inidoneidade da empresa ADPM, nos termos do art. 93 da LC b. 102/2008

**2.8.1 Nome do(s) Defendente(s):**

- Peça 43 do SGAP: defendentes: IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA E EMILIANA LEITE BOTELHO;

- Peça 44 do SGAP: defendente: ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA.

**2.8.2 Razões de defesa apresentadas:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



N a **Peça 43 do SGAP** os defendentes, IVANILDO QUINTAL DE SOUZA, MOACIR PINTANGUY DO PRADO JÚNIOR, MARCOS AURÉLIO MORAS SILVA e EMILIANA LEITE BOTELHO, no essencial, refutam o apontamento, argumentando, em síntese, que durante a década de 70, 80 e 90, diversos modelos eram disponibilizados pelas papelarias a órgãos públicos, que os utilizavam constantemente, sendo que um desses documentos era especificamente a realização e registro de licitações. Que tais modelos continham espaços em branco que eram preenchidos pelos membros das comissões de licitações, de acordo com o certame realizado.

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

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

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

Que “no procedimento analisado pelo representante do Ministério Público de Contas, o Instituto de Previdência de Buritis usou os modelos de procedimentos de seus respectivos bancos de dados, já utilizados em outras ocasiões, cujo contexto se assemelham e que foram e são usados, também, por outros órgãos públicos. ”

Que “uma vez realizada a análise os documentos modelo são adaptados ao caso concreto, e passam a ser de autoria de quem os analisou e assinou, independente de sua origem. ”

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

Sendo assim, afirmaram que o uso de modelos de documentos referente a licitações, é perfeitamente normal e usual pelos órgãos públicos em geral, o que por si só não torna qualquer processo de licitação irregular.

Ressaltam que este TCEMG “entendeu que 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. ”

Nesse sentido destacam os entendimentos exarados nos seguintes Processos:

- Processo: 1076904. Natureza: RECURSO ORDINÁRIO. Representação n. 1058848. Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio;
- Processo: 1058527. CM Brasópolis. REPRESENTAÇÃO. RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA. PRIMEIRA CÂMARA – 9/02/2021;
- Processo 1058702. PM Rio Doce. REPRESENTAÇÃO. RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER. SEGUNDA CÂMARA – 12/11/2020;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



- Processo 1058864. CM Silvanópolis. REPRESENTAÇÃO. RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO. SEGUNDA CÂMARA 27/5/2021;
- Processo 1058892. CM São João Batista do Glória. REPRESENTAÇÃO. RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA. PRIMEIRA CÂMARA – 9/2/2021;
- Processo 1071444. PM Dom Silvério. REPRESENTAÇÃO. RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO. PRIMEIRA CÂMARA – 1/12/2020;
- Processo 1076904. PM Felício dos Santos. RECURSO ORDINÁRIO. Processo Referente 1058848. REPRESENTAÇÃO. RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVÉCIO. TRIBUNAL PLENO – 27/1/2021.

Por sua vez, na **Peça 44 do SGAP**, o representante da ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA. aduziu, em apertada síntese, que as conclusões do representante padecem de equívoco, vez que a extinção as ADP e a criação da ADPM não têm relação com a jurisprudência do TCEMG ou qualquer intenção espúria. A extinção da ADP se deu simplesmente em razão da quebra da affectio societatis.

Informou que a ADP possuía três sócios que, após anos da relação societária, surgiram incompatibilidades de pensamentos, o que motivou a extinção da ADP e cada um dos sócios abriu a sua empresa, seguindo cada qual com total independência e sem qualquer vínculo com os demais.

Além disso, que a ADPM desde a sua criação, presta os mesmos tipos de serviços e é contratada mediante inexigibilidade de licitação, não se verificando qualquer subterfúgio para fugir aos atos de fiscalização do TCEMG.

A respeito da utilização dos modelos dos procedimentos de inexigibilidade de licitação sustentam, em apertada síntese, que “a situação fática caracterizadora da inexigibilidade de licitação é independente e não é alterada em razão do fornecimento ou não de material pelo particular ao agente público”.

Nesse sentido, destaca o decidido por este eg. TCEMG no Recurso Ordinário nº 1.076.904 (Relator Conselheiro Sebastião Helvécio. Sessão do dia 27/01/2021) (grifo nosso).

“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.”

E também na Representação nº 1.058.892 (Relator Conselheiro José Alves Viana. Sessão do dia 09/02/2021):

“2. A utilização de modelos de parecer, desde que feita uma análise pormenorizada de cada caso, não indica ocorrência de ilegalidade por montagem do processo. ”

### 2.8.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Nenhum.

### 2.8.4 Análise das razões de defesa:

No relatório inicial (Peça 31 do SGAP) apontou-se, no essencial, que no caso em cerne, da análise à petição inicial do MPC, bem como os elementos constantes dos autos não restou comprovado a ocorrência do conluio apontado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Ressaltou-se, ainda, *in verbis*:

“Observa-se que as fâlas constantes na representação retratam impressões pessoais: "(...)A meu ver, a constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social e com a presença de um mesmo sócio, caracteriza burla ao controle externo do Tribunal de Contas e fraude à Lei Federal n. 8.666/1993". (...) "coincidência ou não, a baixa da empresa ADP"; "A meu ver, a constituição de uma nova sociedade, com o mesmo objeto social e com presença de um sócio, caracteriza burla ao controle externo..."; (...) "Seria possível que todos os atos praticados em um processo de inexigibilidade, inclusive a emissão do parecer jurídico, a análise pela comissão permanente de licitação e a assinatura do contrato, fossem realizados em apenas um dia? A meu ver, não"; (...) "A meu ver, o fato é fisicamente impossível"; (...) "Dizer que não se tem provas inequívocas de conluio nesta situação seria erro grave e grosseiro. Até mesmo porque a formação de prova inequívoca de conluio é algo extremamente difícil e que foge às competências do Tribunal de Contas"; (...) "por todo o exposto, entendo estar configurado o conluio entre os gestores municipais responsáveis pelos processos de inexigibilidade".

Ademais, conforme informado pelos responsáveis, a extinção da ADP se deu simplesmente em razão da quebra da *affectio societatis*, sendo perfeitamente normal que cada sócio constitua nova sociedade e permaneça no mesmo ramo.

Desse modo, **entende-se que os documentos acostados ao autos e indícios apontados pelo MPC, não são suficientes a demonstrar o intuito do IPREB de facilitar a contratação da empresa ADPM e caracterizar a prática de conluio.** ” (grifei)

No que tange à utilização de “modelos” nos procedimentos licitação, apontou-se que “no caso em cerne, o documento em que foi utilizado modelo foi o parecer jurídico. ”

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

Concluiu-se que “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, não é razoável. ”

Pois bem.

Assiste razão aos defendentes, s.m.j.

Quanto configuração da prática de conluio, consoante inicialmente relatado, pelos documentos acostado aos autos e os indícios veiculados na petição representativa do M.P.C. não se pode afirmar o intuito do IPREB de facilitar a contratação da empresa ADPM caracterizando a prática de conluio.

Os argumentos ora oferecidos não possuem elementos para modificar tal entendimento, s.m.j.

A respeito da utilização de "modelos", pela jurisprudência colacionada pelo representante da ADPM, destacada alhures, qual seja, Representação nº 1.058.892 (Relator Conselheiro José Alves Viana. Sessão do dia 09/02/2021) e Recurso Ordinário nº 1.076.904 (Relator Conselheiro Sebastião Helvécio. Sessão do dia 27/01/2021), restou solar no sentido de que não é irregular a utilização de tais instrumentos nos procedimentos licitatórios.

Assim sendo, por todo o exposto, s.m.j., tem-se por improcedente a representação no ponto em apreço.



### 2.8.5 Conclusão da análise da defesa:

Pelo acolhimento das alegações de defesa.

## 3. CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defêndente(s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamento(s):

Ausência de projeto básico ou termo de referência

Ausência de orçamento detalhado em planilhas

Recondução dos membros da Comissão permanente de Licitação

- Pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defêndente (s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamentos:

Contratação irregular por inexigibilidade de licitação - Ausência da singularidade do objeto

Ausência de cláusula contratual que estabeleça o critério de reajuste do contrato

Publicação intempestiva do termo de ratificação e do extrato de contrato

Fraude à Lei Federal n. 8.666/1993 - Reincidência do sócio Rodrigo Silveira Diniz Machado nos julgamentos do Tribunal - Conluio entre a administração municipal e a empresa contratada - Declaração de inidoneidade da empresa ADPM, nos termos do art. 93 da LC b. 102/2008

- Revelia dos responsáveis, nos termos do artigo 79 da Lei Complementar nº 102/2008, no(s) seguinte(s) apontamento(s):

Do conflito de interesses: contratação pela Prefeitura e pela Câmara do mesmo Município - Processo 1.084.320

## 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- Aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Tendo em vista que ainda persistiram as seguintes irregularidades apontadas no Relatório Técnico Inicial (Peça 31 do SGAP):

- AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA;

- AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS;

- RECONDUÇÃO IRREGULAR DA TOTALIDADE DOS MEMBROS DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

Belo Horizonte, 11 de maio de 2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Rogério César Costa Álvares

Analista de Controle Externo

Matrícula 12103