



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

**PARECER**

**Processo nº:** 1.071.535/2019  
**Apenso nº:** 1.084.320/2020  
**Natureza:** Representação  
**Referência:** Instituto de Previdência de Buritis - IPREB  
**Representante:** Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais  
**Representados:** **Ivanildo Quintal de Souza**, Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Buritis - IPREB, no período de 2016 a 2018  
**Moacir Pintanguy do Prado Junior**, Diretor Administrativo e Financeiro do Instituto de Previdência de Buritis – IPREB  
**Emiliana Leite Botelho**, Assessora Jurídica do Instituto de Previdência de Buritis - IPREB, nos exercícios de 2017 e 2018  
**Rodrigo Silveira Diniz Machado**, sócio majoritário da ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda.  
**ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda.** – sociedade empresarial contratada pelo Instituto de Previdência de Buritis - IPREB, nos exercícios de 2016 a 2018.

**RELATÓRIO**

1. Representação formulada pelo Ministério Público de Contas, imputando irregularidades no Processo Licitatório nº 02/2016 – Inexigibilidade nº 01/2016, Processo Licitatório nº 02/2017 – Inexigibilidade nº 01/2017, Processo Licitatório nº 01/2018 – Inexigibilidade nº 01/2018, deflagrados pela **Previdência de Buritis – IPREB**, que ensejou a contratação da empresa ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA para a prestação de “*serviços técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira*”.

2. O MPCMG apontou a responsabilidade dos Srs. Ivanildo Quintal De Souza, Moacir Pintanguy Do Prado Junior, Marcos Aurélio Moraes Silva, Emiliana Leite Botelho e Rodrigo Silveira Diniz Machado, e da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., e requereu a aplicação das sanções cabíveis.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

3. Em 5/7/2019, o Conselheiro Presidente determinou a autuação e a distribuição da Representação (fl. 2105 – Peça nº 26).

4. Em 10/7/2019, os autos foram distribuídos com Conselheiro José Alves Viana, que determinou o encaminhamento dos autos à unidade técnica, e em seguida ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

5. Em 22/7/2019 os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, que determinou, em 10/12/2019, a intimação dos representados para que, no prazo de quinze dias, prestassem esclarecimentos acerca dos fatos e das irregularidades apontadas. Em seguida, determinou o encaminhamento dos autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos municípios para elaboração de análise técnica, e ato subsequente, o encaminhamento ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar (fl. 2110).

6. Foram juntadas as documentações de fls. 2127/2368, encaminhada por ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., que apresentou resposta à intimação e de fls. 2370/3061, encaminhada por Emiliana Leite Botelho, Ivanildo Quintal de Souza e Moacyr Pitangui do Prado Junior.

7. Em 23/1/2020, foi apensada a esta representação a Representação MPCMG nº 1.084.320 oferecida pela Procuradora Maria Cecília Borges, que além de citar as irregularidades já apontadas, ressaltou, no item 4.4 da peça, que estaria configurado “conflito de interesses” em razão da contratação da empresa pela prefeitura e pela câmara do mesmo município.

8. Além disso, também apresentou, como possibilidade de solução jurídica do tema, a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão entre o TCE/MG e os gestores representados, com a participação da ADPM, bem como a edição de cartilha orientadora, direcionada aos gestores públicos mineiros.

9. No exame, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, manifestou-se pela procedência parcial da presente representação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

10. Em seguida, os autos vieram para manifestação do MPCMG, oportunidade em que aditou a representação nº1.071.535 para **(i)** afastar a irregularidade de frustração da licitude de processo licitatório – dano presumido (*in re ipsa*); **(ii)** solicitar a exclusão do sócio da ADPM do polo passivo da representação; **(iii)** afastar a irregularidade de ausência de demonstração da razão da escolha da empresa e da justificativa do preço. Por fim, requereu a citação dos responsáveis, o exame da 1ª CFM e o retorno dos autos para manifestação conclusiva (Peça nº 33).

11. O Conselheiro Relator determinou a citação dos Srs. Ivanildo Quintal De Souza, Moacir Pintanguy Do Prado Junior, Marcos Aurélio Moraes Silva, Emiliana Leite Botelho e Rodrigo Silveira Diniz Machado, e da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda (Peça nº 34).

12. De acordo com a certidão de manifestação emitida pela Secretaria da Segunda Câmara (Peça nº 48), se manifestaram os Srs. Marcos Aurélio Moraes Silva, Moacir Pintanguy do Prado Junior, Ivanildo Quintal De Souza, e Emiliana Leite Botelho, à Peça nº43, e ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. à Peça nº44.

13. Após exame das defesas apresentadas, 1ª CFM concluiu pela procedência parcial da representação, com a aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 em razão das seguintes irregularidades **(i)** ausência de projeto básico ou termo de referência; **(ii)** ausência de orçamento detalhado em planilhas; **(iii)** recondução irregular da totalidade dos membros da comissão permanente de licitação (Peça nº 49).

14. Em 13/05/2022, os autos vieram ao MPCMG para emissão de parecer conclusivo.

15. É o relatório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

**FUNDAMENTAÇÃO**

**IRREGULARIDADES APONTADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO  
DE CONTAS – PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO**

**I. 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**

16. Os Srs. Ivanildo Quintal de Souza, Moacir Pitanguy do Prado Júnior, Marcos Aurélio Morais Silva e Emiliana Leite Botelho, e a empresa ADPM requereram preliminarmente a aplicação retroativa da Lei nº 14.039/2020, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade.

17. No mérito, os agentes públicos e a empresa ADPM apresentaram os seguintes argumentos para afastar a irregularidade relativa à contratação por inexigibilidade de licitação (Peças nº 43 e nº 44, respectivamente):

- a) Houve interpretação equivocada da lei na inclusão da premissa “*inviabilidade de licitação*” no rol de requisitos da inexigibilidade, que são apenas “*natureza singular*” e “*notória especialização*”;
- b) A ADPM desempenhou serviços técnicos especializados incluídos nas hipóteses do artigo 13 da Lei nº 8.666/1993 o que autoriza a contratação por meio de inexigibilidade;
- c) A notória capacidade técnica da empresa ADPM caracteriza a singularidade dos seus serviços;
- d) O Ministério Público Estadual promoveu o arquivamento de diversos procedimentos investigatórios que envolviam a ADPM;
- e) O Ministério Público de Contas considerou as jurisprudências dos Tribunais de Contas, enquanto deveriam ter sido adotadas as decisões do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais de Justiça Regionais;
- f) Na apreciação do Recurso Ordinário nº 952.077 a unidade técnica do TCEMG e o Ministério Público de Contas manifestaram-se favoravelmente à inexigibilidade que ensejou a contratação da ADPM. No mesmo sentido, foi o entendimento da Conselheira Adriene Andrade na



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

análise do Processo Administrativo nº 677.062;

- g) O TCEMG contrata empresas por meio de inexigibilidade de licitação, com destaque para a ATEST – CONSULTORIA ATUARIAL LTDA. contratada desde 2011;
- h) O Ministério Público Estadual, nos termos da Resolução PGJ nº 23, de 31 de dezembro de 2017, contrata prestadores de serviços técnicos especializados por meio de inexigibilidade;
- i) O artigo 30 da Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais, que dispõe sobre a inexigibilidade de licitação, não adotou a expressão “*natureza singular*” para a caracterização da referida hipótese. Da mesma forma, o Projeto de Lei nº 559/2013, que tem como objeto atualizar a Lei nº 8.666/1993, também excluiu a expressão “*natureza singular*” da regra de contratação dos serviços técnicos especializados;
- j) O Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 684.973 do TCEMG não é aplicável ao caso, haja vista que o objeto empresarial e a forma de atuação do GRUPO SIM e do INSTITUTO DE GESTÃO FISCAL não são os mesmos dos da ADPM;
- k) Devem ser considerados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na análise de irregularidades formais, especialmente quando a contratação não ensejou prejuízos ao Poder Público.

18. No reexame, a 1ª CFM entendeu que os argumentos apresentados são suficientes para ilidir o apontamento, devendo ser considerada a aplicação da Lei nº 14.039/2020 no caso em apreço, tendo em vista que a aplicação retroativa dos efeitos dessa lei foi aceita em algumas decisões proferidas pelo TCEMG, considerando o caráter sancionatório da norma.

19. Considerando os requerimentos apresentados pelas defesas para aplicação da Lei nº 14.039/2020, esta análise será dividida em duas partes, começando-se pela análise da possibilidade de aplicação retroativa da respectiva lei para depois passar-se ao exame das inexigibilidades sob a ótica da Lei Federal nº 8.666/1993.

**I.1 - Irretroatividade da Lei nº 14.039/2020 – Aplicação do art. 6º da LINDB e art. 5º, XXXVI da Constituição da República de 1988**

20. De acordo com as defesas, a Lei nº 14.039/2020 seria aplicável ao caso em exame pois teria havido o fortalecimento do princípio da confiança para a realização de contratações diretas por inexigibilidade de licitação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

21. Pois bem. Nos termos do art. 6º da LINDB, a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitadas o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Ou seja, os atos praticados devem observar as regras vigentes ao seu tempo.

22. As novas regras e normas são feitas para o futuro, não atingindo as situações jurídicas já consolidadas. É o que também se extrai do art. 5º, XXXVI, da CR/88.

23. O direito brasileiro adotou a regra de que se aplica a lei nova nos casos pendentes e futuros, só podendo retroagir para atingir fatos já consumados quando não ofender o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, ou quando o legislador expressamente determinar sua aplicação aos casos pretéritos<sup>1</sup>.

24. Havendo conflito de leis no tempo, devem ser considerados dois critérios fundamentais: (i) a irretroatividade, não se aplicando a lei às situações jurídicas constituídas antes de sua vigência; e (ii) o efeito imediato, incidindo a nova lei em todas as situações concretizadas sob sua égide.

25. Excepcionalmente, admitir-se-á a retroatividade da lei quando houver expressa previsão legal de sua aplicação nos casos anteriores<sup>2</sup>. Essa excepcionalidade também se aplica quando se tratar de lei penal mais benéfica e de lei tributária mais benéfica ao contribuinte.

26. Feitas essas considerações, assevera-se que a Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020<sup>3</sup>, alterou a Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295/1946 (que cria

---

<sup>1</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil. Parte Geral. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 84

<sup>2</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. Manual de Direito Civil – volume único/Cristiano Chaves de Farias, Felipe Braga Neto, Nelson Rosenvald – 2.ed. – Salvador, Juspodivm, 2018, p. 177.

<sup>3</sup> Art. 1º. A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados 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.”

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. ....



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

do Conselho Federal de Contabilidade), para qualificar os serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade como singulares.

27. Destaca-se, primeiramente, que a Lei nº 14.039/2020 apenas dispôs sobre a entrada em vigor a partir da data de sua publicação, em 18/8/2020. Não há qualquer dispositivo que trate sobre a sua eficácia retroativa.

28. O segundo ponto que merece destaque é que, ao ver deste Ministério Público de Contas, a nova legislação não possui cunho penal nem sancionador, porque apenas dispôs sobre a inserção de dispositivos na Lei Federal nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB) e no Decreto-Lei nº 9.295/1946 (que cria do Conselho Federal de Contabilidade), trazendo o caráter da singularidade aos serviços profissionais de advocacia e de contabilidade.

29. Nessa perspectiva, não há que se falar em retroatividade da lei em razão de aplicação de lei penal (ou sancionadora) mais benéfica, afastando-se a hipótese do artigo 5º, inciso LV da CR/88.

30. Em terceiro lugar, é notório que os processos licitatórios realizados pela Instituto de Previdência de Buritis - IPREB se converteram em atos jurídicos perfeitos, uma vez que já geraram todos os efeitos pretendidos, com a contratação e a prestação do serviço pela empresa ADPM.

31. Não seria adequado, portanto, falar-se em retroatividade da Lei federal nº 14.039/2020 nos processos que tramitam nesta Corte de Contas relativos a inexigibilidades, uma vez que à época dos fatos o entendimento consolidado exigia a (i) notória especialização da contratada e (ii) a singularidade do objeto, critérios que convergem para a (iii) inviabilidade de

---

§ 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)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

competição.

32. Desse modo, ainda que o TCEMG passe a presumir a existência de singularidade nos serviços prestados por profissionais de advocacia e contabilidade, quando revestidos de notória especialização, esse entendimento deve abranger apenas os atos praticados a partir da publicação da Lei nº 14.039/2020, em 18/08/2020.

33. É nesse sentido que foi proferido o recente acórdão pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, de Relatoria da Desembargadora Ângela de Lourdes Rodrigues<sup>4</sup>:

[...] A partir do indigitado excerto, tem-se que na apreciação do recurso principal delimitou-se o pedido da parte agravante: inconformismo com reconheceu a ilegalidade de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios.

Nesse sentido, a Turma Julgadora, a partir de entendimentos dos colendos Tribunais Superiores, bem como deste egrégio Tribunal de Justiça, por meio de análise detalhada dos principais documentos e atos processuais, concluiu que o caso não se reveste de singularidade apta à essa espécie de contratação, tendo em vista a existência de cláusula geral de representação.

**Ademais, a legislação indicada pela parte embargante - apenas em sede de embargos de declaração - não se encontrava vigente à época da contratação, razão pela qual se torna inaplicável, em obediência ao princípio da irretroatividade.**

De tal modo, não se denota a existência dos vícios alegados, pois as argumentações postas são suficientes para a resolução da lide, não se mostrando necessária a pontuação de todos os fundamentos trazidos pela parte recorrente, ainda mais por terem sido totalmente afastados com a justificação posta. [...]

34. Neste contexto, considerando a irretroatividade da norma, com fulcro nos artigos 6º da LINDB e 5º, XXXV da CR/88, este Ministério Público de Contas REQUER a não aplicação da Lei nº 14.039/2020 ao exame dos processos de Inexigibilidades nº 001/2016, nº 001/2017 e nº 001/2018, realizados pelo Instituto de Previdência de Buritis - IPREB, devendo ser considerada na análise as normas vigentes à época em que os atos jurídicos foram praticados, em

---

<sup>4</sup> TJMG. 8ª Câmara Cível. Embargos de Declaração-Cv n. 1.0000.19.125968-8/002. Relatora: Des. Ângela de Lourdes Rodrigues, publicado em 26/10/2020



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

consonância ao art. 25, caput, e inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e a Súmula nº 106 do TCEMG.

**I.2) Ausência de singularidade do objeto – Inobservância ao artigo 25, caput e inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e à Súmula nº 106 do TCEMG**

35. A irregularidade apontada se fundamenta no descumprimento do requisito legal da singularidade e, conseqüentemente, da inviabilidade de competição, para a realização de inexigibilidade.

36. Assim sendo, não enfrentarei os argumentos de defesa referentes à existência de notória especialização da ADPM e a pluralidade de profissionais capazes de desempenhar serviços técnicos especializados, na medida em que a controvérsia jurídica cinge-se ao que são serviços de natureza singular.

37. Para os defendentes, a singularidade refere-se à especialização do corpo técnico da empresa e está associada à confiança depositada na contratada. Também foi apontado que os serviços técnicos especializados do artigo 13 da Lei nº 8.666/1993 necessariamente se revestem de natureza singular. Entretanto, a fundamentação não é compatível com o disposto no artigo 25, II, da Lei nº 8.666/1993, tampouco com a doutrina e a jurisprudência consolidada no TCEMG.

38. Vejamos o teor do inciso II do artigo 25:

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; (Grifou-se)

39. Conforme se depreende, nem todo serviço técnico especializado previsto no artigo 13 detém a característica da singularidade, porque, se assim o fosse, a lei não precisaria trazer o complemento aditivo “de natureza singular” ao dispositivo.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

40. Os serviços rotineiros da administração pública, como a elaboração de pareceres em processos licitatórios e a consolidação de dados contábeis para fins de prestação de contas perante o TCEMG são, por exemplo, serviços técnicos especializados, desempenhados por advogados e contadores. Ocorre que tais serviços não se revestem da complexidade inerente à natureza singular e, assim sendo, devem ser realizados pelos servidores do órgão e, na falta deles, contratados por licitação.

41. Em contrapartida, os serviços técnicos especializados de natureza singular, como a elaboração do código tributário do ente ou uma análise contábil complexa e aprofundada objetivando a reestruturação das arrecadações do município, podem ser contratados via inexigibilidade de licitação.

42. As conclusões de que nem todo serviço técnico especializado é de natureza singular e de que a singularidade é uma característica do serviço afastam os outros fundamentos da defesa.

43. Ora, se a singularidade estivesse vinculada à capacidade técnica da empresa ou à confiança que ela inspira aos contratantes não seria necessário incluir o requisito, de forma expressa e autônoma, na redação do artigo. A expressão “*com profissionais ou empresas de notória especialização*” já seria suficiente.

44. Esse é o entendimento do TCEMG, materializado na Súmula nº 106, vigente desde 22/10/2008<sup>5</sup>:

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.

---

<sup>5</sup> Súmula TCEMG nº 106 – Publicada no “MG” de 22/10/08 – pág. 40 – Mantida no “MG” de 26/11/2008 – pág. 72 – Mantida no D.O.C. de 5/5/11 – pág. 08 – Mantida no D.O.C. de 7/4/14 – pág. 04.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

45. No mesmo sentido são as lições da doutrina especializada, dentre a qual se destaca Marçal Justen Filho<sup>6</sup>:

O conceito de serviço técnico profissional especializado consta do art. 13. O inc. II acrescenta duas exigências à contratação com inexigibilidade, a saber, o objeto singular da contratação e a notória especialização. A inexigibilidade apenas se confirma 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.

(...)

No universo dos serviços, aqueles referidos no art. 13 se diferenciam porque seu desempenho envolve conhecimentos específicos e peculiares, que exigem não apenas a profissionalidade, mas também uma especialização. Isso não significa que a contratação direta possa ser realização simplesmente em face de sua caracterização, eis que o art. 25, II, exige natureza singular.

(...)

Ou seja, a “natureza singular” deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados. Enfim e para concluir essa questão, singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo.

(...)

Ou seja, a fórmula “natureza singular” destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. Imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional “especializado”. (Grifou-se)

46. Por fim, destaca-se o julgamento do Recurso Ordinário nº 1.012.276<sup>7</sup>, realizado na Sessão do Tribunal Pleno de 14/11/2018, em que foi esclarecido que a confiança não pode ser utilizada como escusa do gestor público para a ausência de realização de licitação anterior à contratação pública:

---

<sup>6</sup> Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – 16ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Pags. 497-499.

<sup>7</sup> TCEMG. Tribunal Pleno. Recurso Ordinário nº 1.012.276. Conselheiro Relator José Alves Viana. Sessão de 14/11/2018.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

RECURSO ORDINÁRIO. LICITAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. INEXIGIBILIDADE. NÃO ENQUADRAMENTO NA HIPÓTESE LEGAL. IRREGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA. IMPOSSIBILIDADE DE USO DA CONFIANÇA DO ADMINISTRADOR COMO ELEMENTO JUSTIFICATÓRIO PARA A NÃO REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. MANUTENÇÃO DA MULTA. PROVIMENTO NEGADO.

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. A confiança do Administrador não é o elemento caracterizador da inexigibilidade, mas sim, fator complementar, não podendo ser utilizado como escusa para a não realização de licitação anterior à contratação pela Administração Pública.

47. Esclarecida a controvérsia jurídica, passa-se à apreciação da jurisprudência dissonante que foi trazida pelos defendentes.

48. Quanto às decisões proferidas pelo Poder Judiciário, a replicação de ementas e de trechos de julgamentos avulsos, proferidos em ações penais, habeas corpus e em outros processos completamente distintos da presente representação, não demonstra que a *ratio decidendi* (a razão de decidir) incide sobre a mesma irregularidade indicada nas inexigibilidades ora examinadas.

49. Sobre as decisões de arquivamento proferidas nas investigações do Ministério Público Estadual, na maioria dos casos sequer houve a análise de mérito das contratações.

50. Por fim, o entendimento deste Tribunal de Contas está consolidado há mais de dez anos e está respaldado na doutrina especializada, não havendo o que se falar em imputação de consequências surpresa ao jurisdicionado ou ofensa ao princípio da segurança jurídica.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

51. No julgamento proferido pela Primeira Câmara do TCEMG, na sessão de 09/07/2019, na apreciação da Representação nº 1.058.848<sup>8</sup>, foi reconhecida a irregularidade da contratação, por meio de inexigibilidade, dos serviços de consultoria prestados pela empresa ADPM, uma vez que não ficou demonstrado o atendimento ao requisito da singularidade.

52. Feitas essas considerações, vamos ao caso concreto.

53. Verificou-se que a maioria dos serviços discriminados nos contratos formalizados no bojo das Inexigibilidades nº 001/2016, nº001/2017 e nº001/2018 representam atividades rotineiras da administração pública, especialmente àquelas afetas aos procedimentos contábeis necessários à elaboração da prestação de contas e ao acompanhamento da execução orçamentária.

54. Os poucos serviços que poderiam dar margem à dúvida quanto ao preenchimento do requisito da “*natureza singular*”, tal como a “*Consultoria técnica periódica em função da aplicação da edição de novas leis e normas referentes à área de finanças públicas*”, contêm descrições completamente genéricas, sem a indicação de qual lei e qual matéria integrariam o objeto da alegada consultoria.

55. E mais: na defesa apresentada não foi encaminhado qualquer produto dos trabalhos de consultoria e auditoria supostamente desempenhados pela empresa. Isto é, não foi juntado um parecer, uma análise ou um estudo que pudesse corroborar que algum serviço complexo foi de fato executado pela ADPM. Ao contrário, a manifestação apresentou argumento em tese, sem que a irregularidade indicada por este Ministério Público de Contas tivesse sido refutada no caso concreto.

56. Reforça-se assim o apontamento trazido na peça inicial de que se trata de contratos “guarda-chuva”, com objetos indeterminados, genéricos e abertos.

---

<sup>8</sup> TCEMG. Primeira Câmara. Representação nº 1.058.848. Conselheiro Relator Hamilton Coelho. Sessão de 9/7/2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

57. Indo além, em análise mais minuciosa dos instrumentos, constata-se que os serviços desempenhados pela empresa abarcam o fornecimento de software de gestão pública:

II.1 Procedimentos de auditoria

O serviço de auditoria será realizado a distância, por meio das informações colhidas pelo sistema SIGG – Sistema Integrado de Gestão Governamental, e mediante visitas técnicas “in loco” nos quais serão adotados os seguintes procedimentos:

(...)

e) A proponente disponibilizará, gratuitamente, durante a vigência do contrato, sistemas de gestão pública de sua propriedade, que forem necessários à execução dos serviços, como meio eficaz à plena satisfação do objeto contratual.

58. Diante de todo o exposto, conclui-se que os defendentes não demonstraram que os serviços contratados por meio do processo de inexigibilidade nº 001/2016, nº 001/2017 e nº 001/2018, realizadas pela Instituto de Previdência de Buritis - IPREB, atendeu ao requisito da singularidade e, conseqüentemente, da inviabilidade de competição, confirmando-se a violação ao disposto no artigo 25, caput e inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e na Súmula nº 106 do TCEMG.

59. Com efeito, este Ministério Público de Contas REITERA os fatos e fundamentos trazidos na peça inicial e REQUER que a representação seja julgada procedente, com a condenação dos responsáveis ao pagamento de multa, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008<sup>9</sup>.

**II. Irregularidades vislumbradas no procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2016, 001/2017 e 001/2018**

---

<sup>9</sup> Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:  
I - multa;

Art. 85 – O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

II – até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

60. Conforme esclarecido, a inexigibilidade de licitação ora examinada é ilegal, na medida em que não restou demonstrada a singularidade dos serviços e, conseqüentemente, da inviabilidade de competição. Ocorre que, além da ilegalidade na forma de contratação, também foram verificados outros vícios nos procedimentos de Inexigibilidades. O Ministério Público de Contas entende que as referidas incongruências devem ser punidas autonomamente, conforme disposto a seguir.

**II.1) Ausência de projeto básico ou termo de referência – Descumprimento ao artigo 7º, § 2º, I, da Lei nº 8.666/1993**

61. Na defesa apresentada pelos Srs. Ivanildo Quintal de Souza, Moacir Pitanguy do Prado Júnior, Marcos Aurélio Morais Silva e Emiliana Leite Botelho, foi apontado que os conceitos de projeto básico, projeto executivo e orçamento detalhado se aplicam exclusivamente aos casos de obras e serviços de engenharia, justificando-se os valores contratados por se balizarem com os valores contratados por outros municípios mineiros. Além disso, ressaltam que não houve indícios de superfaturamento.

62. A defesa apresentada pela empresa ADPM alegou que nas propostas formuladas pela empresa 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 8.666/1993. Além disso, ressaltou que o TCEMG decidiu nos autos da representação nº 1.058.864 que seria possível que a especificação do serviço decorra de documento elaborado pela própria contratada.

63. No reexame técnico, a 1ª CFM rejeitou as razões apresentadas.

64. De fato, a argumentação trazida é incompatível com a redação do art. 7º, § 2º, incisos I e II, e § 9º, da Lei nº 8.666/1993:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

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;

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

(Grifou-se)

65. Conforme se depreende, a necessidade de elaboração do projeto básico e do orçamento detalhado não está limitada às obras e serviços de engenharia, haja vista que o artigo **abarca a prestação de serviços de modo geral**. Ademais, também há previsão legal que respalda a aplicabilidade da regra aos casos de inexigibilidade de licitação.

66. O projeto básico e o orçamento são instrumentos essenciais para o planejamento das contratações públicas, demandados para a caracterização e detalhamento do objeto a ser contratado. Através dos referidos instrumentos a administração terá as informações e os direcionamentos necessários para a seleção da proposta mais vantajosa, mesmo no caso das contratações diretas.

67. Neste sentido, como não houve a elaboração do projeto básico e do orçamento nas Inexigibilidades nº 001/2016, nº 001/2017 e nº 001/2018, confirmou-se a violação ao disposto no art. 7º, § 2º, incisos I e II, e § 9º da Lei nº 8.666/1993, motivo pelo qual este Ministério Público de Contas REITERA os fatos e fundamentos trazidos na peça inicial e REQUER que a Representação seja julgada **procedente**, com a **condenação dos responsáveis ao pagamento de multa**, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

**II.2) Ausência de orçamento detalhado em planilhas – Descumprimento ao artigo 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993**

68. Na defesa apresentada, os Srs. Ivanildo Quintal de Souza, Moacir Pitanguy do Prado Júnior, Marcos Aurélio Morais Silva e Emiliana Leite Botelho alegaram que o orçamento detalhado se aplicaria, exclusivamente, aos casos de obras e serviços de engenharia. Novamente, ressaltaram que os preços contratados estariam dentro do preço praticado à época pela contratada com outros municípios mineiros, e que não foi mensurado indícios de que houve superfaturamento.

69. A empresa ADPM alegou que há situações que a própria Lei de Licitações prevê que as suas exigências formais devem ser adaptadas ao caso concreto, o que ocorre no presente caso, diante da singularidade dos serviços prestados. Ressalta que consta nos autos que nas propostas formuladas pela empresa encontram-se devidamente definidos o objeto contratual e a forma de execução dos serviços, bem como teria sido realizada a efetiva justificativa de preços, restando satisfeita a exigência de especificação do objeto do serviço.

70. No reexame técnico, a 1ª CFM rejeitou as razões apresentadas.

71. Conforme determina o inciso II do §2º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993, os serviços só poderão ser licitados se existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

72. A exigência deve ser observada em todos os procedimentos licitatórios a serem realizados na administração pública, inclusive nas dispensas e inexigibilidades. Isso porque 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.

73. Neste sentido, como não foram identificadas as planilhas orçamentárias de custos unitários dos serviços a serem prestados pela empresa contratada, confirmou-se a violação



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II da Lei nº 8.666/1993, motivo pelo qual este Ministério Público de Contas REITERA os fatos e fundamentos trazidos na peça inicial e REQUER que a Representação seja julgada **procedente**, com a **condenação dos responsáveis ao pagamento de multa**, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

### **II.3) 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**

74. Na defesa apresentada, os Srs. Ivanildo Quintal de Souza, Moacir Pitanguy do Prado Júnior, Marcos Aurélio Morais Silva e Emiliana Leite Botelho, argumentaram 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.

75. Afirmaram, ainda, que o reajuste de 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.

76. Já a empresa ADPM, afirmou que o entendimento do TCEMG em relação à cláusula de reajuste seria no sentido da “desnecessidade quanto o contrato de prestação de serviços é firmado com período de vigência inferior a um ano”, conforme se depreende das Representações nº 1.058.869 e nº 1.058.864.

77. A 1ª CFM considerou a irregularidade improcedente, sob o argumento de que não teria ocorrido reajustes contratuais nos contratos analisados, e que conforme disposto no §2º da Lei Federal nº 10.192/2001<sup>10</sup>, “é nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano”.

<sup>10</sup> Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

78. Apesar do posicionamento da unidade técnica, o MPCMG mantém o seu entendimento relativo à irregularidade analisada.

79. O artigo 40, inciso XI<sup>11</sup> c/c o artigo 55, inciso III<sup>12</sup> da Lei Federal nº 8.666/1993 fixam a **obrigatoriedade** de estabelecimento de critério de reajustamento de preços como cláusula dos editais de licitação e dos respectivos contratos administrativos.

80. Desse modo, ainda que o contrato tenha a vigência de um ano, a previsão de cláusula de reajuste é necessária em observância à legislação especial que trata das licitações e contratos, qual seja a Lei nº 8.666/1993. Caso fosse realizado o aditamento contratual, nos quais não constaria o índice utilizado, haveria margem à realização de fraudes e danos na utilização dos recursos públicos.

81. Porém, este órgão ministerial anui com o entendimento de que não houve prejuízo concreto, diante da ausência de prorrogação contratual, bem como que não seria caso de aplicação de multa aos responsáveis.

82. Sendo assim, considerando que a irregularidades restou confirmada, faz-se necessário reconhecer a procedência da representação e expedir recomendação ao Município para que, em futuras contratações, não reproduza a ilegalidade detectada.

83. A atuação do Tribunal de Contas não é pautada apenas em pretensões sancionadoras, cabendo o reconhecimento da violação a dispositivos legais nos processos de sua competência independentemente da responsabilização pessoal dos agentes envolvidos.

---

<sup>11</sup> Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

<sup>12</sup> 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;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

84. Neste sentido, o Ministério Público de Contas REQUER que seja **reconhecida a irregularidade relativa a ausência de cláusula que estabeleça o critério de reajuste nos Contratos nº 001/2016, nº001/2017 e nº 001/2018** do Instituto de Previdência de Buritís - IPREB, o que representou descumprimento do arts. 40, XI, e 55, III, da Lei nº 8.666/1993, bem como que seja expedida **recomendação** ao atual Diretor Presidente do Instituto para que, em futuras contratações, se atente às previsões legais.

**II.4) 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 nº 8.666/1993, e à Súmula nº 46 do TCEMG**

85. Na defesa apresentada, os Srs. Ivanildo Quintal de Souza, Moacir Pitanguy do Prado Júnior, Marcos Aurélio Morais Silva e Emiliana Leite Botelho, argumentaram que o MPCMG teria confundindo “imprensa oficial”, prevista no inciso XIII, do art. 6º da Lei nº 8.666/1993, com “jornal oficial”, uma vez que a imprensa oficial, no caso específicos dos municípios, compreende o quadro de avisos da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, das Autarquias municipais, prédios públicos de escolas e postos de saúde.

86. Ressaltam que nos casos de inexigibilidade, como não 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 deles decorrente, em virtude dos princípios da economicidade e da eficiência da Administração Pública.

87. A empresa ADPM, por sua vez, afirmou que apesar de ser irregular a ausência de publicação dos documentos exigidos pela Lei nº 8.666/1993, verificou-se que não ocorreu prejuízo à Administração, e como não há possibilidade de correção da falha, a medida mais razoável seria a expedição de recomendação, sem aplicação de multa, conforme decidido pelo TCEMG no julgamento da representação nº 1.058.869.

88. A 1ª CFM ressaltou que não resta dúvidas de que a Administração do IPREB não observou o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993, porém entende que a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

irregularidade deve ser mitigada, uma vez que em questão análoga examinada nos autos da representação nº 1.058.869, a irregularidade foi julgada procedente, porém foi emitida recomendação à administração. Por observância ao princípio da isonomia entre os jurisdicionados, sugeriu que o mesmo procedimento fosse adotado no presente caso.

89. De acordo com o caput do artigo 26<sup>13</sup> da Lei Federal nº 8.666/1993, o processo de inexigibilidade deverá ser comunicado à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, **no prazo de 5 (cinco) dias**, como condição de eficácia dos atos.

90. No presente caso, observou-se que as publicações necessárias à eficácia dos atos da Inexigibilidade nº 01/2018, ocorreram em 15/06/2018, no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, e em 16/06/2018, no Jornal Minas Gerais, embora o termo de ratificação tenha sido assinado pelo Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Buritis em 02/01/2018.

91. Além disso, apesar de afirmarem que a doutrina especializada entende pela faculdade de publicação do extrato do contrato decorrente da contratação direta, não foi apresentada qual doutrina seria essa.

92. Diante do exposto, como não houve a publicação do termo de ratificação da Inexigibilidade nº 001/2018, confirmou-se a violação ao disposto no art. 26 c/c o art. 61, parágrafo único, ambos da Lei nº 8.666/1993, motivo pelo qual este Ministério Público de Contas REITERA os fatos e fundamentos trazidos na peça inicial e REQUER que a Representação seja julgada **procedente**, com a **condenação dos responsáveis ao pagamento de multa**, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

**II.5) Recondução dos membros da Comissão permanente de Licitação –  
Descumprimento ao art. 51, §4º, da Lei nº 8.666/1993**

---

<sup>13</sup> 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

93. Quanto a este apontamento, os Srs. Ivanildo Quintal de Souza, Moacir Pitanguy do Prado Júnior, Marcos Aurélio Morais Silva e Emiliana Leite Botelho afirmaram que, conforme se observa na legislação, a comissão de licitação pode ser permanente ou especial, devendo ser composta por no mínimo três integrantes, sendo pelo menos dois deles servidores pertencentes aos quadros permanentes da Administração, e que sua investidura não pode ultrapassar um ano, sendo vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão em período subsequente.

94. Porém, por causa da realidade dos municípios mineiros, que muitas vezes não conseguem fazer concurso público, a rotatividade na composição das comissões permanentes fica prejudicada, sendo realizada quando possível, e que no caso do IPREB, a situação é pior, pois não existem recursos financeiros suficientes para manter um quadro de servidores capazes de satisfazer o comando legal.

95. Ressaltaram, por fim, 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.

96. A empresa ADPM argumentou que mesmo que se conclua pela existência da irregularidade, deve ser considerado que não houve prejuízo à Administração. Desse modo, como não há possibilidade de correção da falha, a emissão de recomendação é a medida razoável e proporcional ao caso.

97. No reexame técnico, a 1ª CFM rejeitou as razões apresentadas.

98. No mesmo sentido da unidade técnica, este órgão ministerial entende que os argumentos apresentados pelos representados não são capazes de retificar a irregularidade apontada. Ainda que houvesse poucos servidores no IPREB, a rotatividade poderia ocorrer entre os cargos da comissão de licitação, o que não ocorreu.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

99. Inclusive, nas Portarias nº01/2016, nº01/2017e nº 01/2018 (fls. 34, 582 e 1268, respectivamente), que designou os membros da comissão permanente de licitação, foram nomeados três titulares e três suplentes, de modo que havia pelo menos seis pessoas possibilitando o rodízio das funções exercidas como titulares ou suplentes. Entretanto, nos anos de 2016, 2017 e 2018 a composição foi exatamente a mesma, sendo o Sr. Ivanildo Quintal de Souza como Presidente e Moacir Pitanguy do Prado Junior e Rosa Amélia Gonçalves da Silva como membros.

100. Diante da recondução dos membros da comissão permanente de licitação para o mesmo o cargo, no período subsequente, nos anos de 2016, 2017 e 2018, confirmou-se a violação ao disposto no art. 51, §4º, da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual este Ministério Público de Contas REITERA os fatos e fundamentos trazidos na peça inicial e REQUER que a Representação seja julgada **procedente**, com a **condenação dos responsáveis ao pagamento de multa**, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

**II.6) Fraude à Lei nº 8.666/1993 – Conluio entre a administração municipal e a empresa contratada**

101. Na representação, concluiu-se que foi configurado o conluio entre o Diretor Presidente do IPREB, Sr. Ivanildo Quintal de Souza; o Diretor Administrativo Financeiro do IPREB e requisitante das Contratações, Sr. Moacir Pitanguy do Prado Junior; a Assessora Jurídica do IPREB, Sra. Emiliana Leite Botelho, e a sociedade empresarial ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., bem como a fraude à Lei Federal nº 8.666/1993, em razão da suposta vontade das partes de facilitarem e direcionarem a contratação apenas à empresa ADPM.

102. Os Srs. Ivanildo Quintal de Souza, Moacir Pitanguy do Prado Júnior e Emiliana Leite Botelho alegaram que antigamente os modelos eram disponibilizados pelas papelarias a órgãos públicos, que os utilizavam constantemente. Sendo assim, até os dias atuais os modelos são fornecidos em abundância por meio de livros e manuais, bem como pela internet. No presente caso, afirmaram que utilizaram os modelos de procedimentos de seu respectivo banco de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

dados, já utilizados em outras ocasiões, cujo contexto se assemelham e que foram e são usados por outros órgãos públicos.

103. Já a empresa ADPM, apresentou em sua defesa os seguintes argumentos para afastar a ocorrência de fraude:

- a) As irregularidades formais identificadas não invalidam o procedimento de inexigibilidade ou demonstram a ocorrência de conluio;
- b) A extinção da ADP e a criação da ADPM não têm relação com a jurisprudência do TCEMG e deu-se em razão da quebra da *"affectio societatis"*;
- c) A lei não estabelece prazos para a realização dos atos no procedimento de inexigibilidade.

104. No reexame técnico, a 1ª CFM entendeu que de acordo com os elementos constantes dos autos, não se verificou a ocorrência do conluio apontado, por ausência de comprovação.

105. Pois bem. Na análise de toda a fundamentação, considera-se que os defendentes não conseguiram afastar a ocorrência de fraude indicada por este Ministério Público de Contas.

106. Nesse sentido há três fatos sobre a matéria são incontroversos.

107. Primeiro, o TCEMG reconheceu, incisivamente, a irregularidade das contratações realizadas com a empresa ADP por meio de inexigibilidade de licitação.

108. Segundo, o Sr. Rodrigo Silveira Diniz Machado, antigo sócio da ADP, é o sócio majoritário e atual representante legal da ADPM.

109. Terceiro, a ADP e a ADPM oferecem o mesmo tipo de serviço. A combinação dos três fatos incontroversos leva, no mínimo, à seguinte conclusão: a empresa ADPM tem pleno conhecimento da jurisprudência do TCEMG e de que a ausência de singularidade do objeto impede a realização de inexigibilidade de licitação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

110. Dito isto, a fraude indicada pelo Ministério Público de Contas fundamenta-se nas seguintes condutas: a empresa ADPM, de forma consciente e deliberada, vem oferecendo a prestação de serviços corriqueiros da administração pública à prefeituras e câmaras dos municípios mineiros e, para conferir aparente legalidade a contratação, fornece o processo montado de inexigibilidade de licitação; lado outro, os gestores anuem com a prática fraudulenta, em detrimento da realização do regular processo licitatório ou do incremento técnico do quadro de pessoal do órgão.

111. Ora, nos 18 casos que foram direcionados a este gabinete, e que ensejaram o oferecimento das Representações nºs 1.058.579 (Felixlândia), 1.058.675 (Brazópolis), 1.058.702 (Rio Doce), 1.058.814 (Arinos), 1.058.864 (Silvianópolis), 1.058.862 (Cedro do Abaeté), 1.058.869 (Piranguçu), 1.058.885 (Delfim Moreira), 1.058.874 (Itueta), 1.066.474 (Paulistas), 1.071.446 (São Pedro do Suaçuí), 1.066.809 (Santo Antônio do Amparo), 1.071.397 (Consolação), 1.071.444 (Dom Silvério), 1.071.535 (Buritis), 1.072.555 (Gouveia), 1.072.626 (Martinho Campos), e 1.077.038 (São João da Mata), foi apurado que a documentação das inexigibilidades era praticamente idêntica, tendo sido efetuadas pequenas e pontuais alterações nas datas, nos valores, e nos nomes dos municípios e dos gestores.

112. Não se trata aqui da utilização de modelos disponibilizados em manuais, materiais de palestras ou em sites de buscas. Também não se trata da confecção de um modelo pelo próprio município, que foi replicado ao longo dos anos.

113. O fato de a documentação ser a mesma em todos os municípios investigados demonstra que o processo de inexigibilidade foi montado, replicado e fornecido integralmente pela ADPM, o que caracteriza a fraude à Lei nº 8.666/1993 e o conluio entre os agentes públicos e a empresa.

114. Os apontamentos específicos que reforçam essa conclusão são:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

- a) A maioria dos atos referentes à Inexigibilidade nº 001/2017 ocorreram no dia 2/1/2017, enquanto os relativos à Inexigibilidade nº 001/2018 ocorreram no dia 2/1/2018;
- b) Na inexigibilidade nº 001/2017, a proposta foi enviada em 16/12/2016, enquanto a requisição para a realização do serviço só foi formulada pelo Diretor Administrativo Financeiro do IPREB, Sr. Moacir Pitanguy do Prado Junior, em 2/1/2017. Na Inexigibilidade nº 001/2018, a proposta foi enviada em novembro de 2017 e a requisição foi efetuada em 2/1/2018;
- c) Não houve qualquer menção sobre o valor estimado que seria exigido para a realização das contratações nas solicitações sobre a existência de dotação orçamentária e recursos, tampouco nas estimativas de impacto econômico-financeiro. Cumulativamente, não existe qualquer documento que corrobore a realização da pesquisa para a cotação de preços;
- d) Os pareceres, assinados pela Sra. Emiliana Leite Botelho, são idênticos aos pareceres adotados por outros municípios em contratações realizadas com a empresa ADPM;
- e) Os membros titulares da Comissão Permanente de Licitação nomeados nos anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente pelas Portarias n. 01/2016, 01/2017 e 01/2018, foram os mesmos: Ivanildo Quintal de Souza, Presidente; Moacir Pitanguy do Prado Junior, Membro; e Rosa Amélia Gonçalves da Silva, Membro.

115. Conforme exhaustivamente esclarecido na peça inicial, indícios vários e coincidentes são prova, notadamente porque a prova inequívoca de conluio é algo extremamente difícil de ser alcançado.

116. O Ministério Público de Contas reconhece que os pequenos municípios ainda enfrentam grandes dificuldades técnicas no seu quadro de pessoal. Contudo, não se pode admitir que este argumento seja utilizado para justificar a realização de condutas ilícitas e fraudulentas pelo poder público.

117. Diante de todo o exposto, concluiu-se que a somatória de todos os apontamentos indicados confirma a ocorrência de fraude na Inexigibilidades de Licitação nº 001/2017 e nº 001/2018, realizada pela Instituto de Previdência de Buritis, motivo pelo qual este Ministério Público de Contas REITERA os fatos e fundamentos trazidos na peça inicial e REQUER que a Representação seja julgada **procedente**, com a **condenação dos responsáveis ao pagamento de multa**, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008, bem como que seja reconhecida a **inidoneidade para licitar** da empresa ADPM –



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA., nos termos do artigo 93 da Lei Complementar nº 102/2008<sup>14</sup>.

118. Alternativamente, no juízo de eventualidade, caso a ocorrência de fraude seja afastada, este Ministério Público de Contas REQUER que a fundamentação apresentada seja considerada para reconhecer as irregularidades referentes **à montagem dos processos de inexigibilidade de licitação e à negligência da Procuradora Jurídica na apreciação dos casos**, com fundamento nos artigos 26, caput, e 38 da Lei nº 8.666/1993<sup>15</sup>, com a **condenação** do responsável **ao pagamento de multa**, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

### CONCLUSÃO

119. Diante de todo o exposto, este Ministério Público de Contas REQUER, no mérito, que a presente Representação **seja julgada parcialmente procedente**, reconhecendo-se as seguintes irregularidades:

- a) 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;
- b) Ausência de projeto básico ou termo de referência – Descumprimento ao artigo 7º, § 2º, I, da Lei nº 8.666/1993;
- c) Ausência de orçamento detalhado em planilhas – Descumprimento ao artigo 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993;

<sup>14</sup> Art. 93. Verificada a ocorrência de fraude comprovada na licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para licitar e contratar com o poder público estadual e municipal, por até cinco anos.

<sup>15</sup> 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.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes **devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração**.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

- d) Ausência de cláusula contratual que estabeleça o critério de reajuste do contrato – Descumprimento do artigo 40, inciso XI e ao artigo 55, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;
- e) 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 nº 8.666/1993, e à Súmula nº 46 do TCEMG;
- f) Recondução dos membros da Comissão permanente de Licitação – Descumprimento ao art. 51, §4º, da Lei nº 8.666/1993;
- g) Fraude à Lei Federal nº 8.666/1993 – Conluio entre a administração municipal e a empresa contratada – Declaração de inidoneidade da empresa ADPM, nos termos do art. 93 da LC nº 102/2008.

120. Ainda no mérito, REQUER a condenação dos responsáveis abaixo arrolados, ao pagamento de multa, em razão das irregularidades “a”, “b”, “c”, “e”, “f” e “g”, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008, bem como que seja reconhecida a inidoneidade para licitar da empresa ADPM – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA MUNICÍPIOS LTDA., em razão da irregularidade “g”, nos termos do artigo 93 da Lei Complementar nº 102/2008:

- Ivanildo Quintal De Souza, Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Buritis - IPREB, no período de 2016 a 2018, na qualidade de subscritor dos termos de ratificação e signatário dos contratos dos processos de Inexigibilidade nº 001/2016, 001/2017 e 001/2018;
- Moacir Pintanguy Do Prado Junior, Diretor Administrativo e Financeiro do Instituto de Previdência de Buritis – IPREB, na qualidade de agente requisitante das contratações, no período de 2016 a 2018;
- Marcos Aurélio Moraes Silva, Assessor Jurídico do Instituto de Previdência de Buritis - IPREB, no exercício de 2016, na qualidade de subscritor do parecer jurídico que respaldou a Inexigibilidade de Licitação nº 001/2016;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

- Emiliana Leite Botelho, Assessora Jurídica do Instituto de Previdência de Buritis - IPREB, nos exercícios de 2017 e 2018, na qualidade de subscritora dos pareceres jurídicos que respaldaram as Inexigibilidades de Licitação nºs 001/2017 e 001/2018;

121. Alternativamente, no juízo de eventualidade, caso a ocorrência de fraude seja afastada (item “g”), REQUER que a fundamentação apresentada seja considerada para reconhecer as irregularidades referentes à montagem dos processos de inexigibilidade de licitação e à negligência do parecerista na apreciação dos casos, com fundamento nos artigos 26, caput, e 38 da Lei nº 8.666/1993, com a condenação dos responsáveis acima arrolados, ao pagamento de multa, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

Belo Horizonte, 24 de maio de 2022.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**  
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais  
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)