



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo: 1.121.034
Apenso: Representação nº 1.084.279
Natureza: Recurso Ordinário
Recorrente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda. (parte interessada na Representação nº 1.084.279)
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Amparo do Serra
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se de Recurso Ordinário interposto por ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., em face da decisão proferida pela Segunda Câmara desse Tribunal, na Sessão do dia 31 de março de 2022, no Processo nº 1.084.279, que julgou parcialmente procedente Representação interposta por este Ministério Público de Contas, em virtude de supostas irregularidades ocorridas no Processo Licitatório nº 063/2014 – Inexigibilidade de Licitação nº 008/2014.
2. O acórdão da decisão ora impugnada foi proferido nos seguintes termos (SGAP – peça nº 118, autos nº 1.084.279):

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

I) rejeitar, por unanimidade, a preliminar de inépcia da representação, bem como a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelos srs. José Eduardo Barbosa Couto e Talita Cristina Ribeiro, pelas razões constantes da fundamentação desta decisão;

II) julgar parcialmente procedente a representação, por maioria, no mérito, tendo em vista a irregularidade referente à ausência de orçamento detalhado em planilhas (Item II.2.a da inicial do *Parquet*), em contrariedade ao que dispõe o art. 7º, § 2º, inciso II, e 9º, ambos da Lei n. 8.666/93;

III) deixar de penalizar os responsáveis, com fundamento no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), o qual exige maior atenção às circunstâncias que impactam a atuação administrativa e o resultado prático da conduta dos agentes públicos, uma vez que os responsáveis demonstraram em defesa a sua boa-fé na condução do procedimento, tendo sido o objeto executado a contento e pelo preço mais vantajoso para a administração;

IV) recomendar ao atual prefeito de Amparo do Serra que, nas futuras contratações de prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, instrua o procedimento com a planilha de custos dos itens unitários, conforme previsto nos art. 7º, §§ 2º, inciso II, e 9º, ambos da Lei n. 8.666/93;

V) recomendar também ao atual gestor que atente-se para a nova orientação fixada por este Tribunal quanto à possibilidade de contratação de serviços advocatícios e de contabilidade mediante inexigibilidade de licitação, eis que, à luz da Lei de Introdução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

ao Código Civil e da Lei federal n. 14.039/2020, reconheceu-se a singularidade dos serviços de profissionais de advocacia e de contabilidade (vide processos n. 987411, de 7/1/2021; n. 986740, de 13/1/2021; n. 1072531, de 20/1/2021; n. 1058584, de 11/2/2021; n. 1076932, de 4/3/2021; n. 1031497, de 22/4/2021 e n. 1015625, de 30/4/2021 e Consulta n. 1054024, de 10/2/2021);

VI) determinar o arquivamento dos autos após o trânsito em julgado da decisão e a adoção das medidas cabíveis.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Vencido, no mérito, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

3. A Recorrente, ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., empresa contratada pelo Município de Amparo do Serra por meio do Processo Licitatório nº 063/2014 – Inexigibilidade de Licitação nº 008/2014, pugna pela admissibilidade do presente Recurso, ainda que o acórdão recorrido somente tenha expedido recomendações ao Gestor Municipal. Sustenta que, mesmo que não lhe tenha sido aplicada nenhuma penalidade, possui interesse recursal, “[...] na medida em que o provimento do recurso acarretará o reconhecimento da plena regularidade da sua contratação” (SGAP – peça nº 2).

4. Manifesta sua discordância com a irregularidade mantida no item II do acórdão recorrido, ausência de orçamento detalhado em planilhas, o que, de acordo com o entendimento dessa Corte, constituiria inobservância ao disposto no art. 7º, § 2º, II, e § 9º, da Lei nº 8.666/93¹.

5. Fundamenta seu entendimento arguindo que o caso em apreço constitui uma contratação direta, por inexigibilidade de licitação, hipótese que prescinde da apresentação de orçamento detalhado em planilha, devendo ser observado apenas o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93², o qual requer que o processo de dispensa seja instruído com os seguintes elementos:

¹ 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:

[...]

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.

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- I. caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justificou a dispensa;
 - II. razão da escolha do fornecedor ou executante;
 - III. justificativa do preço;
 - IV. documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens foram alocados.
6. Nesse diapasão, aduz que os procedimentos de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, não exigem cotação de preço, mas apenas justificativa de preço.
7. Ao final, reputando adequada a justificativa de preço apresentada no procedimento em tela, e que não seria cabível a exigência de orçamento detalhado em planilha, pugna pelo provimento do presente recurso.
8. A Unidade Técnica concluiu pelo provimento do recurso (SGAP – peça nº 8).
9. Por fim, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas, para manifestação.
10. É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Da admissibilidade recursal

11. Inicialmente, insta verificar se o presente recurso deve ser admitido.
12. Conforme se verifica do Acórdão prolatado na Representação nº 1.084.279 (SGAP – peça nº 118 daqueles autos), embora conste como parte interessada nos autos, à ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda. não foi atribuída nenhuma irregularidade, tampouco lhe foi aplicada qualquer sanção.
13. Portanto, nítida é sua falta de interesse recursal.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

14. Assim, este Ministério Público entende que o presente recurso não deve ser conhecido.

15. Não obstante, ainda que este *Parquet* entenda pela não admissão do presente recurso, em observância ao princípio da eventualidade, examinaremos a seguir o mérito das razões recursas.

II. Da análise do mérito das razões recursais

16. O presente exame limita-se em perquirir se nos procedimentos de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, é exigível a apresentação de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários, ou se seria suficiente a justificativa de preços realizada nos moldes do caso dos autos, ou seja, por meio da demonstração de compatibilidade com preços praticados pela empresa contratada em contratos similares.

II.1. Da ausência de orçamento detalhado em planilhas – justificativa de preços por meio da apresentação de preços praticados pela empresa contratada em contratações análogas

17. A irregularidade tema do presente recurso se refere à ausência, no processo de inexigibilidade em apreço, de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários dos serviços a serem prestados pela empresa contratada.

18. Considerando a irregularidade verificada, foi recomendado atual Prefeito de Amparo do Serra que:

[...] nas futuras contratações de prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, instrua o procedimento com a planilha de custos dos itens unitários, conforme previsto nos art. 7º, §§ 2º, inciso II, e 9º, ambos da Lei n. 8.666/93;³

19. A Recorrente manifesta sua irrisignação com o conteúdo da decisão recorrida argumentando que o caso em tela constitui uma contratação direta, por inexigibilidade de licitação, hipótese que, em seu entendimento, dispensa a apresentação de orçamento detalhado em planilha para comprovação de preços, sendo suficiente apenas a juntada de justificativa de preços, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

³ Decisão proferida nos autos da Denúncia nº 1.084.279, na Sessão da Segunda Câmara do dia 31/03/2022 (SGAP, peça nº 118 daqueles autos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

20. Aduz que *“In casu, verifica-se que a decisão recorrida reconheceu que houve a aferição da razoabilidade do preço praticado mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pela contratada junto a outros entes públicos, em avenças envolvendo objeto similar”*.

21. Assim, arguindo que a justificativa de preço apresentada seria suficiente, afastando a exigência de orçamento detalhado em planilha, pugna pelo provimento do presente recurso.

22. Em sua análise (SGAP - Peça nº 8), a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios - 2ª CFM - acolheu as razões recursais, concluindo que:

[...] o caso em tela se amolda à decisão recente do Tribunal Pleno, que considerou a justificativa de preços suficiente em caso de inexigibilidade de licitação, em razão da comprovação da: notória especialização da contratada, não cabendo, portanto, comparação de preços com outros prestadores de serviço; e da adequação do valor por meio da especificação dos valores cobrados de outras prefeituras pela ADPM, o que demonstra cabalmente que o valor contratado era compatível com os valores cobrados em contratos semelhantes.

Levando em conta todos esses aspectos, e considerando o recente entendimento do Tribunal Pleno do TCEMG, entende-se que merecem prosperar as razões recursais.

23. Com a devida vênia, divergimos do entendimento técnico, pelas razões abaixo expostas.

24. Neste tema, a Lei nº 8.666/93, prevê, em seu art. 26, III, que os processos de inexigibilidade de licitação serão instruídos com a justificativa do preço, senão vejamos:

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

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

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

25. O sistema legal em matéria licitatória, como regra geral, exige que a Administração estime o preço antes de efetivar suas contratações, com o objetivo de, além de destacar a dotação orçamentária, garantir que não se pague pelos produtos ou serviços valor incompatível com o praticado no mercado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

26. Tal exigência não se restringe às licitações em sentido estrito, mas alcança também os procedimentos de dispensa e inexigibilidade, consoante exposto no transcrito art. 26. Afinal, a permissão para a contratação direta não caracteriza “cheque em branco” para o gestor público, a autorizar-lhe contratar sem a garantia de que está se atendendo ao interesse público primário.

27. Nesse contexto, a estimativa de preços, a depender da situação, pode observar um formato sumário, haja vista a limitação temporal, sem prescindir, todavia, de elementos essenciais para o alcance de suas finalidades, a exemplo da consulta a mais de um fornecedor e da cotação de cada item componente da planilha.

28. Sem esses elementos mínimos, é impossível assegurar ao ente estatal que o preço ofertado é compatível com o produto ou serviço demandado e, por consequência, não há aptidão para justificar o preço, da forma exigida pelo art. 26, III, do Estatuto Licitatório.

29. A produção de uma fiel estimativa preliminar de preços pressupõe a realização de uma cotação ampla e detalhada, visando a elaboração de orçamento que espelhe, com a maior aproximação possível, os valores comumente praticados no mercado.

30. A melhor técnica para se produzir tal estimativa consiste na priorização da qualidade e da diversidade das fontes pesquisadas, considerando que, quanto maior o número e a confiabilidade das informações obtidas, mais aproximada e adequada à realidade do mercado estará a estimativa de preços baseada em tais fontes.

31. Nesse labor, a equipe responsável deve fazer uso dos convencionais orçamentos solicitados junto a empresas do ramo e, também, de bancos de dados de outros órgãos, entidades ou entes federados, e de consultas a revistas especializadas, extratos de publicações contratuais, vendas efetuadas por fornecedores a entes privados ou públicos, consultas realizadas por meio da internet, dentre outros expedientes.

32. Ainda que a situação se enquadre em uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação, é patente não ser possível aceitar a ausência de justificativa de preço e também da relação de valores cobrados por outros profissionais da região, que tenham a mesma expertise do contratado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

33. Acerca do assunto, confira-se o entendimento do Exmo. Relator José Alves Viana⁴:

[...]

Conforme o enunciado do resultante do Acórdão 2380/2013 do Tribunal de Contas da União, aprovado em plenário:

É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta de preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente, ou ainda, dos constantes em sistema de registro de preços. A ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal. (Grifo nosso)

Isto porque, a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, visando garantir um mínimo de segurança ao interesse público, diante da natureza excepcional da inexigibilidade. Ela é constituída de pesquisa de no mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos, sendo necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações. (Grifo nosso)

[...]

Por fim, não há que se falar em mercantilização de serviços advocatícios, mas sim na necessidade de justificação de uma situação jurídica excepcional, visando garantir o dever da razoabilidade na contratação e justificar os recursos empregados nela. (Grifo nosso)

Só assim seria possível harmonizar uma exceção ao princípio da obrigatoriedade de processo licitatório para contratação com a Administração Pública e o princípio da proporcionalidade, demonstrando que tal contratação além de importante e singular, é vantajosa.

[...]

Contudo, da mesma forma do relatado no item anterior, verificou-se que as alegações apresentadas pelo recorrente, referentes à metodologia, à razoabilidade e à vantajosidade do preço dos serviços pactuado com o contratado, não justificam os valores empregados na contratação. Mesmo alegando que foi atendido o princípio da motivação, já que diversos documentos foram apresentados na defesa nos autos de n. 980.382 para justificar o apontamento relativo à inadequação das justificativas de preços contidas junto aos processos de Inexigibilidade de Licitação n. 001/2015 e 001/2016, houve nítida afronta ao disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Lei Nacional n. 8.666/93 - Art. 26, parágrafo único, III:

Art. 26 [...]

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

[...];

III - justificativa do preço

[...]

Um dos princípios norteadores da administração pública é o da economicidade, que visa ao menor dispêndio de recursos para o pleno atendimento do interesse público, de modo que até mesmo o processo de inexigibilidade deve ser instruído com justificativa de preço. Dessa forma, verificou-se que as justificativas apresentadas pelo recorrente não foram suficientes para sanar a irregularidade anotada, tendo sido ratificado, também neste aspecto, o apontamento técnico. (Grifo nosso)

⁴ Recurso Ordinário n. 1.015.620, Sessão Plenária em 03/10/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

34. Sem a presença de um verdadeiro e minucioso orçamento, a jurisprudência pátria reconhece pacificamente a violação da lei, consoante se observa do excerto de acórdão do Tribunal de Contas da União aqui transcrito:

O fato de a contratação ter ocorrido por inexigibilidade de licitação não afasta a necessidade de a contratante elaborar, consoante o artigo 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, c/c o art. 26, inciso III, todos da Lei 8.666/1993, orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto contratado, documento indispensável à avaliação dos preços propostos. Por esse motivo, não há como prosperar a afirmação do recorrente, no sentido de que ‘a comparação de preços cabível para o caso em tela seria, apenas, com outras propostas apresentadas pela [empresa contratada] em contratações efetivadas com outros órgãos integrantes do [sistema].’

Nesse sentido, em que pese afirmar que as conclusões da unidade técnica baseiam-se em projeções equivocadas e paradigmas inadequados, o recorrente não trouxe à colação os reais custos suportados pela empresa contratada, com vistas à descaracterização do prejuízo calculado pela unidade técnica.⁵

35. *In casu*, no que se refere à **justificativa do preço** para a contratação direta da ADPM, a Secretária Municipal de Fazenda, Sra. Talita Cristina Ribeiro, afirmou em sua requisição que a contratação era vantajosa economicamente para a Administração Municipal e que os preços seriam os de mercado.

36. Conforme já dito alhures, na formalização do procedimento de inexigibilidade, a Administração Pública deve justificar o preço contratado, comprovando por todos os meios possíveis que o preço proposto pelo futuro contratado é exequível, similar ao praticado por outros órgãos e entidades no âmbito da Administração Pública e que atende ao interesse público (art. 15, inciso V, c/c art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93).

37. No caso, o que se verificou foi a aceitação do preço ofertado pelo ADPM com base na (1) proposta de honorários, (2) na confiança do gestor, e (3) na continuidade dos serviços prestados pela empresa no município, sem a realização da pesquisa de preços pela Administração e o orçamento do proponente, detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos.

38. No entanto, a análise dos documentos integrantes do procedimento de inexigibilidade demonstram que a alegada “vantagem econômica” pode não ter ocorrido.

⁵ Tribunal de Contas da União. AC 3289/2014. Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 26/11/2014. Grifos adotados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

39. Explico.

40. A ADPM já prestava à Prefeitura Municipal de Amparo do Serra serviços técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil e financeira, no exercício de 2014, em razão da contratação, também, por inexigibilidade de licitação (Processo nº 061/2013 – Inexigibilidade nº 011/2013).

41. Embora o instituto da prescrição tenha alcançado o Processo nº 061/2013 – Inexigibilidade nº 011/2013, algumas de suas informações são necessárias para demonstrar a ausência da vantagem econômica alegada pela gestora municipal no Processo Licitatório nº 063/2014 – Inexigibilidade nº 008/2014, objeto desta Representação.

42. Nesta linha, interessa notar as disposições da Cláusula Terceira do Contrato nº 072/2013, decorrente do Processo nº 061/2013 – Inexigibilidade nº 011/2013, celebrado em 30/12/2013, no valor de R\$ 78.000,00 (R\$ 6.500,00 mensais), que assim dispôs:

CLÁUSULA TERCEIRA: DO PREÇO DOS SERVIÇOS

A contratante pagará a contratada, o valor estimado de R\$78.000,000 (setenta oito mil reais), referentes à prestação dos serviços técnicos especializados, em 12 parcelas, iguais e sucessivas de **R\$ 6.500,00 (seis mil quinhentos reais)**.

§ 1º **R\$ 70,00 (setenta reais)** a título de diária, por técnico, relativo às despesas com alimentação e hospedagens.

§ 2º **R\$ 0,60** (sessenta centavos) por quilometro rodado.

§ 3º Serão reembolsados à Contratante o custo de todos os materiais utilizados na execução dos serviços, tais como: reconhecimento de firmas, custas de xerox em processos administrativos do TCE/MG, taxas exigidas pelos serviços públicos, despesas de deslocamento ao TCE/MG, encadernações, sempre que utilizados e mediante recibo acompanhados dos respectivos comprovantes de desembolso.

43. Observa-se, pois, que a Prefeitura de Amparo do Serra, além de pagar pela prestação dos serviços (honorários), era responsável pelo pagamento de diárias aos funcionários da empresa (alimentação e hospedagem), pelos gastos destes com o deslocamento ao município, e todos os materiais utilizados na execução dos serviços.

44. Assim, foram pagos honorários à ADPM, no valor de R\$ 78.000,00 (Setenta e oito mil reais), e mais R\$ 7.147,26 (Sete mil, cento e quarenta e sete reais e vinte e seis centavos), em 2014, referentes à restituição das despesas com diárias e deslocamentos de funcionários da ADPM ao Município de Amparo do Serra⁶.

⁶ Fonte: Sicom Consulta



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

45. Pois bem, na proposta de honorários apresentada pela empresa **para continuar a prestar os mesmos serviços**, foram fixados os seguintes valores:

1. A prefeitura pagará a proponente, o valor estimado de **R\$ 90.000,00** (noventa mil reais) referente à prestação dos serviços técnicos especializados, em 12 parcelas, iguais sucessivos de **R\$ 7.500,00** (sete mil e quinhentos reais).
2. **R\$150,00** (cento e cinquenta reais a título de diária, por técnico, relativo às despesas com viagens e estadas.
3. **R\$ 0,90** (noventa centavos) por quilômetro rodado.
4. As parcelas mensais vencerão no último dia da competência respectiva.
5. Serão reembolsadas à proponente o custo de todos os materiais utilizados na execução dos serviços, tais como: reconhecimento de firmas, custas de xerox em processos administrativos do TCE/MG, taxas exigidas pelos serviços públicos, despesas de deslocamento ao TCE/MG, encadernações, correios, sempre que utilizados e mediante recibo acompanhados dos respectivos comprovantes de desembolso.

46. Conforme se pode constatar no Contrato nº 080/2014, decorrente da proposta de honorários, a Prefeitura Municipal de Amparo do Serra aceitou os valores fixados pela ADPM, ainda que superiores, **para a mesma prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil** (Processo nº 061/2013 – Inexigibilidade nº 011/2013 e Processo nº 008/2014 – Inexigibilidade nº 008/2014).

47. Com o objetivo de verificar a vantagem econômica alegada pela Secretária Municipal de Fazenda de Amparo do Serra para a contratação por inexigibilidade de licitação, procedemos à atualização⁷ dos valores do Contrato nº 72/2013, vigente no período de 30/12/2013 a 30/12/2014, por meio da aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)⁸, e os comparamos com os valores propostos pela ADPM para a nova contratação.

48. Vale pontuar, com referência ao procedimento adotado para atualizar os valores contratados, o entendimento firmado na Consulta nº 761.137:

[...] o art. 40, XI da Lei 8.666/93 autoriza o uso de índices setoriais ou “específicos” no Reajuste dos contratos administrativos. No que concerne aos índices setoriais, conforme já afirmado, tem-se que seus percentuais buscam refletir a variação de preços em uma determinada área da estrutura econômico-produtiva do país. Assim, quando o Poder Público o aplica a uma avença, busca a manutenção do seu equilíbrio financeiro a partir da análise dos efeitos da inflação em um certo setor da economia, no qual se situa o objeto do contrato administrativo a ser reajustado.

⁷ Na proposta da ADPM, quanto no Contrato nº 72/2013, não consta cláusula sobre reajuste de preços.

⁸ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/15585-ipca-de-dezembro-fica-em-0-78-e-fecha-2014-em-6-41>. Nota: A partir do dia 30 de junho de 1999, o CMN (Conselho Monetário Nacional) estabeleceu o IPCA como índice oficial de inflação do Brasil.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

49. Os preços atualizados do contrato anterior e os referentes à Proposta de Honorários da ADPM para uma nova contratação, estão demonstrados no quadro a seguir:

Contrato nº 72/2013	Valor original (R\$)	Valor proposto (R\$)	Valor original reajustado pelo IPCA* (R\$)	Dif. proposto/ reajustado
Honorários	78.000,00	90.000,00	82.997,94	8,43%
Diária	70,00	150,00	74,49	101,36%
Deslocamento	0,60	0,90	0,64	40,62%

Nota: Tabela da aplicação mensal do índice em anexo. * janeiro a dezembro/2014

50. Logo, ao revés da vantagem econômica alegada pela autoridade requisitante, o que se verifica, de fato, é que os preços do contrato anterior, já reajustados pelo IPCA, são inferiores aos preços propostos para a nova contratação.

51. Em outro norte, salta aos olhos, também, a aceitação pelo Município de Amparo do Serra dos **fatores para a fixação dos valores cobrados**, relacionados na Proposta de Honorários da ADPM, de 30/10/2014, fl. XX., dentre os quais destaco:

Item 2. JUSTIFICATIVA DE PREÇO

Os honorários para a prestação dos serviços técnicos especializados foram estabelecidos mediante avaliação dos seguintes fatores:

[...]

i) **a situação econômico-financeira do Entre Público** e o resultado favorável que este obterá do serviço prestado;

j) o valor do honorário proposto é **equivalente ao praticado nos demais contratos similares** firmados pela ADPM- Administração Pública para Municípios Ltda., conforme tabela abaixo, disponibilizados no SICOM/TCMG. (www.minastransparente.tce.mg.gov.br) (grifos nossos)

Município	Valor Anual Estimado
Prefeitura Municipal de Dom Silvério	R\$ 90.000,00
Prefeitura Municipal de São José do Alegre	R\$102.060,00
Prefeitura Municipal de Silvianópolis	R\$102.000,00
Prefeitura Municipal de Varjão de Minas	R\$101.940,00
Prefeitura Municipal de Wenceslau Braz	R\$101.880,00

Planilha elaborada conforme Orientação Normativa n.º 17, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União.

52. Ora, considerando tratar-se de contratação mediante a inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, causa estranheza que o honorário seja determinado pelo contratado de acordo com **a situação econômico-financeira do Entre Público**, e, não pela natureza “singular” dos serviços a serem prestados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

53. Com relação ao “**valor do honorário proposto ser equivalente ao praticado nos demais contratos similares firmados pela ADPM**”, observa-se na tabela elaborada pela ADPM, a menção que estariam em conformidade com a **Orientação Normativa nº 17, de 1º de abril de 2009 da Advocacia Geral da União**.

54. O normativo citado, com redação alterada pela AGU, por meio da Portaria nº 572, de 2011, publicada no Diário Oficial da União em 14/12/2011, dispôs que:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 17, de 2009⁹

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

55. A interpretação da própria AGU¹⁰ sobre as condições de aplicabilidade da norma citada, é a seguinte:

A justificativa do preço nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, **fundamentada na existência de fornecedor exclusivo, não pode ser realizada à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores**. Se inexigível o certame, **o proponente que detém a exclusividade é o único a atender as necessidades do órgão ou entidade contratante**. Destarte, a justificativa há de fazer-se presumivelmente de acordo com os preços cobrados pelo fornecedor ou prestador exclusivo em contratos firmados com outras pessoas físicas ou jurídicas. É a demonstração da compatibilidade dos preços praticados pela própria empresa contratada que deve constar dos autos (grifos nossos).

56. Verifica-se, pois, que a ADPM deu sentido diverso à interpretação da Orientação Normativa nº 17, de 2009, disponível em domínio público da *web*, tendo em vista que a **exclusividade** de que trata a Orientação Normativa nº 17, de 2009, da AGU, é a prevista no art. 25, **inciso I¹¹**, da Lei nº 8.666/93, e não a contratação de serviços técnicos especializados, com base no **inciso II**, do mesmo artigo.

57. Por outro lado, a demonstração de legalidade e regularidade da despesa e execução, sem prejuízo do sistema de controle interno, é responsabilidade da Administração Pública, conforme disposto no art. 113, caput, da Lei nº 8.666/93.

⁹ Documento disponível em <https://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/189178>. Visualizado em 09/09/2019.

¹⁰ Idem.

¹¹ Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

58. Portanto, pela dinâmica do procedimento de inexigibilidade em exame, pode-se inferir que os preços apresentados pela ADPM foram aceitos pela Prefeitura Municipal de Amparo, sem a realização de análises ou cotações de preços em, pelos menos, duas ou três empresas, em desacordo com o disposto no art. 15, inciso V e art. 113, caput, da Lei nº 8.666/93.

59. Por todo o exposto, entendemos que a indicação do preço médio de mercado da forma como realizada no caso dos autos, sem referência de outros parâmetros de valor, não atende ao comando legal do art. 26, que assume especial importância no contexto da inexigibilidade, que não passa pelo filtro da competição para alcance da melhor proposta e, por isso, é frequentemente utilizada irregularmente para contornar a obrigatoriedade da licitação.

60. Destarte, este Ministério Público de Contas entende que as razões recursais não merecem prosperar.

CONCLUSÃO

61. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina:

- a) em preliminar, pelo não conhecimento do presente Recurso, à vista ausência de interesse recursal da Recorrente, ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda;
- b) no mérito, pelo não provimento do Recurso, com consequente manutenção da decisão recorrida.

62. É o parecer recursal.

Belo Horizonte, 10 de abril de 2023.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas
Assinado digitalmente