



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Processo n.º: 1.127.712

Natureza: Representação

Relator: Conselheiro Durval Ângelo

Órgão/ Entidade: Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru

Juízo de admissibilidade: 07/10/2022

Autuação: 07/10/2022

Análise de defesa

I – Relatório

Trata-se de representação oferecida pela Sra. Débora Nogueira da Fonseca Almeida, vereadora da Câmara Municipal de Carmo do Cajuru, acerca de possíveis irregularidades no processo n.º 219/2020, inexigibilidade n.º 01/2020, conduzido pela Prefeitura local para contratação de escritório de advocacia especializado na prestação de serviços jurídicos de consultoria e assessoria aos órgãos da Administração Pública, em assuntos jurídicos complexos, incluindo emissão de pareceres.

Em síntese, a vereadora informa que o escritório contratado, Pontes Matos Sociedade de Advogados, defende o atual Prefeito de Carmo do Cajuru em vários processos perante este Tribunal de Contas, com assessoria jurídica financiada pelos cofres públicos municipais. Questiona-se a legalidade da contratação, argumentando que a prefeitura possui uma Procuradoria própria, conforme previsto em seu Plano de Cargos, com um Procurador-Geral de nomeação e exoneração livres, cujo salário é inferior ao pago mensalmente ao escritório contratado via inexigibilidade. Além disso, destaca-se que a contratação foi realizada sem pesquisa de preço e cotações de empresas do ramo. (Peça n.º 01 –SGAP)

No relatório de triagem n.º 709/2022, a Coordenadoria de Protocolo e Triagem posicionou-se favoravelmente à autuação do processo como representação, tendo em vista o atendimento aos requisitos de admissibilidade previstos nos art. 310 e 311 do Regimento Interno. (Peça n.º 02 – SGAP)

Depois de preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 310 c/c art. 311 do Regimento Interno, o Conselheiro-Presidente recebeu a documentação como representação e determinou sua autuação e distribuição, nos termos previstos no caput do art. 305 c/c art. 113 do mencionado normativo. (Peça n.º 03 - SGAP)

Após as providências regimentais, o processo foi distribuído à relatoria do Conselheiro Durval Ângelo (Peça nº 04 – SGAP), que por sua vez encaminhou os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (2ª CFM) para análise inicial. (Peça nº 05 – SGAP)

Como medida de complementação de instrução processual, a 2ª CFM solicitou a intimação do Prefeito de Carmo do Cajuru, Sr. Edson de Souza Vilela, requerendo a apresentação de cópia de toda a documentação referente às etapas internas e externas do Processo nº 219/2020, Inexigibilidade nº 01/2020, que culminou na contratação do escritório Pontes Matos Sociedade de Advogados, incluindo o contrato e quaisquer termos aditivos vigentes até 21/01/2024; um relatório resumido das atividades realizadas pela contratada (Pontes Matos Sociedade de Advogados) em benefício do município durante o período de 2020 a 2023, abrangendo pareceres, laudos, petições iniciais/manifestações em processos judiciais e extrajudiciais, inclusive junto a esta Corte de Contas; cópias dos atos de nomeação e exoneração de possíveis servidores que ocuparam cargos de Procurador Municipal entre 2020 e 2023; e quaisquer esclarecimentos adicionais necessários para elucidar os fatos apresentados pela representante. (Peça nº 06 – SGAP)

Em atendimento, o Conselheiro-Relator determinou à intimação do Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito do Município de Carmo do Cajuru, para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, encaminhe a documentação requerida pela 2ª CFM. (Peça nº 08 – SGAP)

Em resposta à determinação do Conselheiro-Relator, o Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito do Município de Carmo do Cajuru, apresentou os esclarecimentos pertinentes nas peças nº 12 e nº 13, além de anexar a documentação requerida nas peças nº 14, nº 15, nº 16 e nº 17.

Em exame inicial, a 2ª CFM opinou pela procedência parcial da representação, em razão da ausência de pesquisa de preços no Processo nº 219/2020, Inexigibilidade nº 01/2020. Além disso, sugeriu a citação dos Srs. Edson de Souza Vilela, Prefeito do Município de Carmo do Cajuru, e Matheus Maia Amaral, Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento, para que apresentassem suas alegações de defesa sobre o assunto. Adicionalmente, propôs a recomendação aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru para que avaliem a adoção das medidas necessárias visando que as atividades rotineiras, permanentes e não excepcionais do órgão, coincidentes com aquelas atribuídas à Procuradoria-Geral do Município, sejam realizadas por servidores dos quadros da Prefeitura. Caso seja vantajosa a terceirização destes serviços, recomenda-se que os autos sejam melhor instruídos, com a apresentação de justificativa

circunstanciada da sobrecarga de trabalho devido ao número insuficiente de profissionais do direito. (Peça nº 19 – SGAP)

Em manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas (MPC) requereu a citação de Edson de Souza Vilela, Prefeito do Município de Carmo do Cajuru, e Matheus Maia Amaral, Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento, para que, caso queiram, possam apresentar defesa. (Peça nº 21 – SGAP)

Em consonância, o Conselheiro-Relator determinou a citação do Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito do Município de Carmo do Cajuru, e do Sr. Matheus Maia Amaral, Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, defesa e/ou documentos relativos às irregularidades mencionadas na petição inicial, no relatório da 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios e na manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal. (Peça nº 22 – SGAP)

Devidamente citados, os referidos agentes públicos anexaram a manifestação de defesa e a documentação considerada pertinente à peça nº 28.

Diante desse contexto, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para a elaboração da análise de defesa, em cumprimento à determinação contida no despacho de peça nº 22. (Peça nº 29 – SGAP)

II – Fatos e Fundamentos

II.1 – Da ausência de pesquisa de preços

a) Alegações dos defendentes (Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito do Município de Carmo do Cajuru, e Sr. Matheus Maia Amaral, Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento)

Os defendentes ressaltam que a jurisprudência desta Corte de Contas permite a justificativa de preços em procedimentos de inexigibilidade de licitação por meio da comparação com valores praticados em serviços semelhantes por outros órgãos. Ademais, citam a manifestação do ilustre Conselheiro Relator, Durval Ângelo, no Recurso Ordinário nº 1107554, que corroborou essa prática na jurisprudência da Corte de Contas.

Com base nesse contexto, apresentaram uma planilha contendo diversos contratos celebrados com outros órgãos para embasar os preços, abrangendo municípios como Pouso Alegre, Caratinga, São Francisco, Paracatu, Nepomuceno e Raposos, evidenciando preços compatíveis ou superiores aos do contrato questionado. Veja-se:

JUSTIFICATIVA DE PREÇOS DA INEXIGIBILIDADE Nº 01/2020				
ÓRGÃO	Nº DO CONTRATO	DATA DA CELEBRAÇÃO	PÁGINAS	VALOR MENSAL EM R\$
MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE	286/2017	10/11/2017	365/372 ANEXO 1	18.000,00
MUNICÍPIO DE CARATINGA	112/2015	01/09/2015	373/379 ANEXO 2	15.000,00
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO	52/2017	13/07/2017	380/382 ANEXO 3	14.100,00
MUNICÍPIO DE PARACATU	32/2016	29/03/2016	383/391 ANEXO 4	10.454,54
MUNICIPIO DE NEPOMUCENO	58/2019	08/04/2019	392/396 ANEXO 5	12.500,00
MUNICIPIO DE RAPOSOS	85/2019	07/11/2019	397/404 ANEXO 6	10.800,00
PREÇO MÉDIO				R\$13.475,75

Destacam que, na planilha, o preço médio de contratos similares supera o valor contratado pelo Município de Carmo do Cajuru, contestando a alegação de preços injustificados.

Em conclusão, os defendentes requerem a improcedência total da representação apresentada pela vereadora.

c) Análise Técnica

A justificativa dos preços em processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação é um requisito essencial, conforme estabelecido pelo art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93. Este dispositivo legal determina que, em situações onde a realização de licitação não é aplicável, os preços propostos devem ser devidamente justificados.

“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;

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. (g.n.)”

De acordo com a doutrina especializada, a justificativa de preços pode ser realizada por meio da comparação com os valores praticados em serviços semelhantes por outros órgãos. Especificamente, Marçal Justen Filho ressalta que *“a razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais”* (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, editora Dialética, página 293) (g.n.)

Adicionalmente, a Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 17, de 1º de abril de 2009 estabelece que *“é obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas”*.

Reforçando essa abordagem, o Acórdão nº 2993/2018 do Tribunal de Contas da União (TCU), relatado pelo Ministro Bruno Dantas, prescreve que *“A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.*

Conforme exposto pelos defendentes, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) tem reiteradamente reconhecido como legítima a justificativa de preços em inexigibilidade de licitação ao comparar contratos com outros órgãos, especialmente quando a pesquisa direta de preços é inviável pela natureza subjetiva do serviço. Confira-se:

REPRESENTAÇÕES. CÂMARA E PREFEITURA MUNICIPAL. PROCEDIMENTOS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONSULTORIA EM ÁREA CONTÁBIL, ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E DE GESTÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA.

PARECERISTA. REJEIÇÃO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO PARCIAL. MÉRITO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INADEQUAÇÃO NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. MONTAGEM DOS PROCESSOS. IDENTIDADE ENTRE OS PARECERES. AUSÊNCIA DE PORMENORIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS. PROVA INDICIÁRIA INSUFICIENTE. NÃO PREENCHIMENTO DO ÔNUS PROBATÓRIO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DO OBJETO. MUDANÇAS OPERADAS PELAS LEIS N. 14.039/2020 E 14.133/2021. SENTIDO MAIS ABRANGENTE DA SINGULARIDADE, COM PRESUNÇÃO PARA SERVIÇOS CONTÁBEIS. ASPECTOS SUBJETIVOS DA CONTRATAÇÃO E IMPREVISIBILIDADE DO RESULTADO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇO. COMPARAÇÃO COM OS SERVIÇOS PRESTADOS PERANTE OUTROS ÓRGÃOS. NOVA LEI DE LICITAÇÕES. IMPROCEDÊNCIA. CONFLITO DE INTERESSES NA CONTRATAÇÃO DA MESMA EMPRESA PELA CÂMARA E PELA PREFEITURA. IMPROCEDÊNCIA. TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. PREJUDICADO. CARTILHA ORIENTATIVA AO GESTOR. PROVIDÊNCIA JÁ DETERMINADA EM DECISÕES DE OUTROS PROCESSOS. DESNECESSIDADE. ARQUIVAMENTO. [...] 5. **É legítima a justificativa dos preços quando, obstada pesquisa diante da subjetividade da prestação contratada, esta se der alicerçada na comparação dos contratos da empresa com outros entes públicos, em avenças envolvendo objeto equivalente, observada a jurisprudência desta Corte e o art. 23, § 4º, da Lei n. 14.133/2021.** (Representação nº 1084321, julgada pela Primeira Câmara na sessão do dia 13/6/2023, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro) (g.n.)

REPRESENTAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS. SUPOSTA CONTRATAÇÃO INDEVIDA. SINGULARIDADE. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. LEI N. 14.039/2020. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO E DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. [...] 2. **A justificativa do preço é requisito essencial na contratação por inexigibilidade de licitação, conforme prevê o parágrafo único, inciso III, do art. 26 da Lei n. 8.666/1993. Não sendo possível realizar a comparação de preços a partir de contratações de outros profissionais devido às particularidades do futuro contrato, pode-se aferir a razoabilidade do preço por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela empresa ou profissional em outros contratos celebrados com entes públicos ou privados.** (Representação nº 1024610, julgada pela Segunda Câmara na sessão do dia 15/9/2022, de relatoria do Conselheiro em Exercício Adonias Monteiro) (g.n.)

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO ATO DE RATIFICAÇÃO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL. AUSÊNCIA DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO. NÃO APRESENTAÇÃO DO CONTRATO DE REPRESENTAÇÃO EXCLUSIVA. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. [...] 3. **Na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de profissional do setor artístico, a Administração deve apresentar a justificativa do preço a ser pago ao particular, consoante previsto na Lei de Licitações, no art. 26, parágrafo único, inciso III. Não sendo possível realizar a comparação de preços em contratações de outros profissionais devido às particularidades do futuro contrato, a razoabilidade do valor a ser cobrado poderá ser aferida por meio do cotejo de sua proposta com os preços por ele praticados junto a outros entes públicos e/ou privados.** (Representação nº 932751, julgada pela Primeira Câmara na sessão do dia 29/1/2019, de relatoria do Conselheiro em Exercício Adonias Monteiro) (g.n.)

RECURSO ORDINÁRIO. EDITAL DE LICITAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. REGULAR CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE. SINGULARIDADE DO

OBJETO. CONSULTORIA CONTÁBIL. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA. REGULARIDADE. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS. RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE HOMOLOGADORA DO CERTAME E DOS SUBSCRITORES DO EDITAL. SERVIÇO PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. INDIVIDUALIZAÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. [...] 3. **Não sendo possível realizar o confronto de preços em contratações de outros profissionais devido à singularidade do objeto, a razoabilidade do valor poderá ser aferida por meio da comparação com o preço praticado pelo contratado em outros órgãos para a prestação de serviços equivalentes.** (Recurso Ordinário nº 1082581, julgado pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 30/6/2021, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terra) (g.n.)

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. LITISPENDÊNCIA PARCIAL. RECONHECIMENTO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO PARCIAL DA PRETENSÃO PUNITIVA. ACOLHIMENTO. MÉRITO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTORIEDADE DO PRESTADOR DOS SERVIÇOS. SINGULARIDADE DO OBJETO. LEI N. 14.039/2020. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO DESTA TRIBUNAL. LEGALIDADE. MODELOS DE DOCUMENTOS. UTILIZAÇÃO ADAPTADA AO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. CONFLITO DE INTERESSES. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. [...] 5. **Não sendo possível realizar o confronto de preços em contratações de outros profissionais devido à singularidade do objeto, a razoabilidade do valor poderá ser aferida por meio da comparação com o preço praticado pelo contratado em outros órgãos para a prestação de serviços equivalentes.** (Representação nº 1084305, julgada pela Primeira Câmara na sessão do dia 21/3/2023, de relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão) (g.n.)

No caso em questão, o objeto da licitação – prestação de serviços jurídicos especializados de consultoria e assessoria aos órgãos pertencentes a administração pública, em assuntos jurídicos de alta complexidade, incluindo emissão de pareceres - se enquadra nas diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) para a justificativa de preços, que permite a comparação com valores praticados pelo contratado em outros órgãos para serviços equivalentes.

Compulsando as fls. 32 a 71 da peça nº 16 do Processo Licitatório nº 219/2020, Inexigibilidade nº 01/2020, verifica-se a presença dos contratos de prestação de serviços jurídicos firmados pelos municípios de Pouso Alegre, Caratinga, São Francisco, Paracatu, Nepomuceno e Raposos, mencionados pelos defendentes, como parte integrante do procedimento licitatório em análise.

Ao examinar os contratos citados, verificou-se que eles apresentavam elementos suficientes para descrever o objeto contratado e fornecer um referencial de preços válido para a contratação em questão, abrangendo tanto serviços prestados pelo próprio contratado quanto por outro escritório. Além disso, a média dos preços desses contratos, no valor de R\$ 13.475,75, superou o valor mensal de R\$ 10.800,00 do contrato firmado pelo município de Carmo do Cajuru, o que evidencia a compatibilidade e razoabilidade do valor em comparação com o mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em face disso, esta Unidade Técnica entende pelo acolhimento das razões apresentadas pelos defendentes, afastando a irregularidade, pois a justificativa de preço, mediante a comparação com contratações anteriores semelhantes em outros órgãos, atende plenamente aos requisitos do art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e está em consonância com o entendimento desta Corte de Contas.

III – Conclusão

Ante o exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas e não procedência da representação. Diante disso, sugere-se o arquivamento dos autos, nos termos do parágrafo único do art. 305 do Regimento Interno desta Corte.

Belo Horizonte, 22 de abril de 2024

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