

**Processo:** 1058584

**Natureza:** REPRESENTAÇÃO

**Representante:** Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

**Representados:** Daniela Corrêa Nogueira Cunha, Cássia de Fátima Silva Oliveira Rosa, Sebastião Espírito Santo de Castro e ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda.

**Órgão:** Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves

**Procuradores:** Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira, OAB/MG 139.385; Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG 67.408; Murilo Melo Vale, OAB/MG 122.058; Mário Tavernard Martins de Carvalho, OAB/MG 121.912; Guilherme Vinseiro Martins, OAB/MG 144.897; Pedro Henrique Colombini Delpino, OAB/MG 201.182

**MPTC:** Cristina Andrade Melo

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

**PRIMEIRA CÂMARA – 10/11/2020**

REPRESENTAÇÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E AUDITORIA CONTÁBIL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. NÃO COMPROVAÇÃO DA SINGULARIDADE DO OBJETO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. INOVAÇÃO POSTERIOR: SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS POR ADVOGADOS E CONTADORES NOTORIAMENTE ESPECIALIZADOS DECORRENTE DE LEI INVIABILIZADA A SANÇÃO EM FACE DA CONTRATAÇÃO DIRETA.

1. Encontra-se prescrito o poder dever sancionatório deste Tribunal quando transcorridos cinco anos da primeira causa interruptiva sem decisão de mérito.
2. A natureza singular verifica-se no serviço almejado e não no profissional a ser contratado. Assim, para se enquadrar na hipótese de inexigibilidade do certame, compreende-se o serviço de natureza singular como aquele de caráter incomum, não rotineiro, particular, especial, excepcional, que torne o objeto a ser contratado tão único e individual, que distinto dos demais de sua espécie.
3. No caso de serviços jurídicos e contábeis rotineiros e comuns, entende-se pela possibilidade de competição no mercado, não havendo razão para contratação direta.
4. Não obstante, em face de posterior inovação legal que institui presunção de singularidade para serviços técnicos prestados por profissionais de advocacia e contabilidade com notória especialização, resta inviabilizada a aplicação de sanção pecuniária em face da contratação de serviços corriqueiros com profissionais assim qualificados.

**ACÓRDÃO**

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

- I) desacolher, preliminarmente, as arguições de ilegitimidade passiva da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., e do parecerista jurídico no Processo de Inexigibilidade n. 056/2013, Sebastião Espírito Santo de Castro, nos termos e limites da fundamentação desta decisão;
- II) reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição do poder-dever sancionatório do Tribunal quanto ao Processo de Inexigibilidade n.º 56/2013, tendo em vista o decurso de mais de 05 (cinco) anos entre a data de ratificação da inexigibilidade e o recebimento da presente representação, na forma do art. 110-E da LC n.º 102/08;
- III) julgar, no mérito, parcialmente procedente a representação, em virtude da ausência de singularidade dos serviços objeto do Contrato n.º 48/2017;
- IV) deixar de aplicar multa à responsável, então Secretária de Fazenda, Cássia de Fátima Silva Oliveira Rosa, em face da posterior inovação promovida pela Lei n.º 14.039/20, por meio da qual se alterou a Lei n.º 8.906/94 e o Decreto-Lei n.º 9.295/46 para reputar singulares os serviços técnicos prestados por profissionais de advocacia e contabilidade com notória especialização;
- V) recomendar aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves que em futuros procedimentos de contratação de serviços de auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira, quando não configurarem prestações singulares, promovam certame licitatório, viabilizando-se a competição entre todos os potenciais interessados e a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração;
- VI) determinar a intimação do representante e dos representados desta decisão;
- VII) determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de novembro de 2020.

**JOSÉ ALVES VIANA**  
Presidente

**HAMILTON COELHO**  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**PRIMEIRA CÂMARA – 10/11/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal, por meio da qual aponta irregularidades na contratação direta por inexigibilidade da empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., pela Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, por meio dos Processos de Inexigibilidade de Licitação n.ºs 056/2013 e 115/2017, dos quais decorreram os Contratos n.ºs 09/2013 e 48/2017, respectivamente.

Argumenta o representante, em síntese, que, nas contratações glosadas, encontrava-se ausente o requisito da singularidade, em contrariedade ao disposto no art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93 e ao Enunciado de Súmula n.º 106, desta Corte de Contas. Afirma que os serviços objeto dos contratos firmados com a empresa ADPM eram genéricos e ínsitos à rotina administrativa, não havendo sido demonstrados, nos respectivos processos administrativos, os requisitos de inviabilidade de competição e de singularidade dos serviços hábeis a justificar as contratações. Acrescenta que, em virtude das investigações iniciadas pelo *Parquet*, diversas Prefeituras e Câmaras Municipais que firmaram contratos com a referida empresa no período compreendido entre 2013 e 2018 encaminharam ao órgão os correspondentes contratos e processos de inexigibilidade, o que permitiu ao representante identificar que o parecer jurídico emitido pelo então Procurador-Geral Adjunto da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves no Processo de Inexigibilidade de Licitação n.º 056/2013 é idêntico aos de certames promovidos em vários outros municípios, consubstanciando, em seu entender, “parecer modelo”, possivelmente fornecido pela contratada aos referidos órgãos, prática que ofenderia o disposto nos arts. 26 e 38 da Lei Geral de Licitações e Contratos. Requereu a apuração das irregularidades narradas e a consequente responsabilização dos representados, nos termos dos arts. 83, I, e 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Recebido o processo (fl. 142 pdf - vol. 8 - cód. n.º 2167324) e distribuído à minha relatoria (fl. 143 pdf - vol. 8 - cód. n.º 2167324), encaminhei os autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM) para exame (fl. 144 pdf - vol. 8 - cód. n.º 2167324).

Em seu estudo (fls. 146/155 pdf - vol. 8 - cód. n.º 2167324), a unidade técnica destacou, em suma, que, da análise do objeto dos contratos celebrados, não seria identificável qualquer marca de especialidade e singularidade capazes de inviabilizar a realização de processo licitatório, salientando que o referido objeto diz respeito a atividades comuns e corriqueiras a diversos profissionais das áreas de contabilidade e de administração pública, passíveis de serem exercidas pelo contador ou pelo controle interno do Município. Em relação ao apontamento de utilização de parecer jurídico modelo, registrou-se que o documento utilizado pela Prefeitura é realmente idêntico aos de processos de diversos outros jurisdicionados, a exemplo das Câmaras Municipais de Brazópolis, Gouveia, Piranguçu e da Prefeitura Municipal de Marmelópolis, circunstância que indicaria, segundo o órgão técnico, que o documento foi previamente disponibilizado pela contratada, e que sua confecção apresentou conteúdo genérico, sem a demonstração efetiva de análise dos documentos do processo. Em função de tais apontamentos, manifestou-se a unidade técnica pela citação dos responsáveis.

Vindo-me os autos, determinei a citação da Sra. Daniela Correa Nogueira Cunha, Prefeita Municipal de Ribeirão das Neves no período de 2013 a 2016, da Sra. Cassia de Fátima Silva

Oliveira Rosa, Secretária Municipal de Fazenda em 2017, do Sr. Sebastião Espírito Santo de Castro, Procurador-Geral Adjunto em 2013 e, por fim, da empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., na pessoa de seu representante legal, (fl. 157 pdf - vol. 8 - cód. n.º 2167324).

A ADPM acostou sua defesa (fls. 173/212 pdf - vol. 8 - cód. n.º 2167324) e documentos, assim como a Sra. Cassia de Fátima Silva (fls. 163/208 - vol. 9 - cód. n.º 2167325), acompanhada de documentação. Também o Sr. Sebastião Espírito Santo de Castro apresentou defesa às fls. 81/92 pdf - vol. 11 - cód. n.º 2167330, e a Sra. Daniela Correa Nogueira Cunha o fez às fls. 93/100 pdf - vol. 11 - cód. n.º 2167330.

O órgão técnico, em exame das defesas (peça n.º 19, cód. n.º 2167362), apontou a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal em relação ao Contrato n.º 09/2013, manifestou-se pela rejeição das preliminares de ilegitimidade passiva suscitadas pelo Sr. Sebastião Espírito Santo e pela empresa ADPM e, examinando os argumentos de mérito apresentados pelos defendentes, entendeu pela persistência das irregularidades não alcançadas pela prescrição.

É o relatório, em síntese.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:**

Concedo a palavra, inicialmente, ao Doutor Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira, representando a ADPM, que terá até quinze minutos para sua sustentação oral.

**ADVOGADO JOAQUIM ANTÔNIO MURTA OLIVEIRA PEREIRA:**

Excelentíssimo Senhor Presidente, Excelentíssimo Senhor Relator, Eminentíssimos Conselheiros integrantes dessa Primeira Câmara, ilustre Represente do Ministério Público de Contas e a todos que nos acompanham, boa tarde!

Como bem relatado, trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em razão de supostas irregularidades na contratação direta para prestação de serviços de consultoria e auditoria contábil.

Eu já tive oportunidade de tratar desse assunto algumas vezes perante esse Tribunal e gostaria, nessa oportunidade, de destacar que o fundamento que o Ministério Público adota de que não haveria singularidade, na medida que os serviços seriam rotineiros, foi superado por esse Tribunal de Contas em recentes decisões do Pleno nos Recursos Ordinários 1.071.417 e 1.024.529, nos quais se assentou o entendimento de que a singularidade está adstrita à questão de não se poder em serviços dessa natureza, se criar critérios objetivos de julgamento, para fins de um procedimento licitatório. Ou seja, a singularidade que está associada à notória especialização e a requisitos objetivos de que para a escolha do melhor prestador de serviço não se teria ali, portanto, os critérios objetivos de julgamento.

Então, Senhor Presidente, Senhor Relator, Senhores Conselheiros, à luz do entendimento adotado em recentes precedentes desse Tribunal de Contas, verifica-se que não é a ordinaryidade do serviço em si que vai caracterizar essa singularidade, mas, como já dito, a ausência de critérios objetivos de julgamento.

Senhores Conselheiros, eu também não poderia deixar de ressaltar a edição da Lei 14039, que, embora posterior aos contratos ora analisados, deve sim ser aplicado ao presente caso.

Como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI 605, a vedação à retroatividade das leis está adstrita àquelas expressamente previstas na Constituição, vedação à retroatividade da lei penal mais grave, a questão da anterioridade na legislação tributária.

No presente caso, a Lei 14039 tem natureza eminentemente interpretativa, podendo perfeitamente ser aplicada ao caso, uma vez que declara, reconhece que os serviços contábeis prestados por profissionais de empresa com notória especialização são, pela sua própria natureza, singulares. No caso, em relação à notória especialização da ADPM, nem sequer foi objeto de questionamento, seja pelo Ministério Público de Contas, seja pela Unidade Técnica.

Tratando-se de serviços de natureza contábil prestados por essa empresa de notória especialização, tem-se, portanto, a natureza singular.

Assim, satisfeitos os requisitos previstos no art. 25, II, da Lei 8666, resta regular a contratação por inexigibilidade de licitação a realizar. Com essas breves considerações e ratificando todos os demais argumentos espostos na defesa apresentada, pugno pela improcedência da representação.

Muito obrigado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Concedo a palavra ao Dr. Pedro Henrique Colombino Delpino, representante de Daniela Corrêa Nogueira, que também terá até quinze minutos para as suas considerações.

ADVOGADO PEDRO HENRIQUE COLOMBINI DELPINO:

Perfeito! MUITÍSSIMO obrigado.

Cumprimento os Exmos. Conselheiros, a Exma. Procuradora do Ministério Público de Contas, o ilustre colega patrono, os ilustres servidores que estão nos ouvindo.

De início, devo registrar a concordância com o apontamento da unidade técnica pela prescrição da pretensão punitiva em relação ao Contrato n. 9/2013. Consequentemente, por conta da prescrição da pretensão punitiva em relação ao Contrato n. 9/2013, está prescrita também a pretensão punitiva em face da senhora Daniela Correa Nogueira, ex-prefeita municipal, em razão de o item n. 46. b.1 da Representação circunscrever a suposta irregularidade cometida pela ex-prefeita a esse tópico, ao Contrato n. 9/2013, já que o Contrato de 2017 não se refere à sua gestão como prefeita municipal.

Bom, em complemento à primeira questão da prescrição da pretensão punitiva, eu devo aqui só aumentar as alegações brilhantes trazidas pelo outro causídico, doutor Joaquim Antônio, e registrar a minha concordância com o que foi trazido, principalmente trazendo à baila as irregularidades que foram apontadas, quais sejam: a ausência de singularidade nesses serviços de auditoria e consultoria contábil e, também, possíveis irregularidades na formação do processo de inexigibilidade. Para análise desse ponto, eu acredito importante resgatar as lições do nobre professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que nos ensinava que temos uma zona de certeza positiva, uma zona de certeza negativa e uma zona cinzenta. Isto é, no caso concreto, há situações em que nós podemos ter certeza absoluta de que um contrato se insere na categoria de serviço singular, o objeto do contrato, estaria nessa zona de certeza positiva e, também, alguns serviços que se inserem na zona de certeza negativa, então, claramente, não são serviços singulares. Nessa zona cinzenta, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello nos diz que a lei dá ao gestor público a discricionariedade para, em análise do caso concreto,

com fito na razoabilidade, na proporcionalidade e no interesse público, investigar se aquele serviço seria ou não serviço singular. Então, nós estamos diante de uma questão da discricionariedade do administrador público e que, no caso presente, nós temos muito mais subsídios para afirmar que esse serviço estava inserido em uma zona de certeza positiva – serviço singular –, do que em uma zona de certeza negativa. Por que? Porque já havia parecer de regularidade técnica do próprio Tribunal de Contas do Estado, no âmbito do Processo n. 81115, em que para essa mesma empresa, em um contrato com objetos semelhantes, foi indicada a regularidade da contratação por inexigibilidade, em razão da singularidade dos serviços prestados por aquela empresa. Então veja, um gestor público diante desse precedente dessa indicação do Tribunal de Contas do Estado, quando agia, agia muito mais em uma zona de certeza positiva, do que em uma zona de certeza negativa que, aí sim, nós poderíamos prever alguma responsabilização.

Todavia, como já indicado pelo ilustre Patrono Joaquim Antônio, nós tivemos o advento da Lei 14.039/2020. Esta Lei não deixa nenhuma dúvida sobre a natureza singular e técnica dos serviços de contabilidade. Não é possível, com o olhar nesta Lei, dizer que esses serviços não seriam singulares, pois a Lei extirpou qualquer tipo de dúvida a respeito dessa zona cinzenta. Portanto, serviços de contabilidade, a partir desse momento, estão inseridos nessa zona de certeza positiva por força legal.

Para além desse tópico, nós podemos dizer que, em relação à irregularidade na formação do processo de inexigibilidade, é importante ressaltar que a senhora Daniela era prefeita municipal à época. E, por conta do princípio da segregação de funções, nem teria condições de se imiscuir no processo licitatório. Então, qual seria o papel da prefeita municipal à época? Exigir um parecer jurídico que resguardasse a regularidade do contrato. Esse parecer jurídico foi realizado pela unidade técnica. E a decisão da prefeita municipal se pautou no parecer jurídico exarado pela unidade técnica do município. E, por conta disso, nós temos que relembrar a Ação Penal 580 do Supremo Tribunal Federal que diz: *qualificam-se os atos feitos por gestores municipais pelo predicado da boa-fé presumida, quando são pautados em pareceres das unidades especializadas do município*. Por mais que seja em ação penal no Supremo Tribunal Federal – aqui como estamos a falar do direito administrativo sancionador – não podemos de modo algum afastar essa indicação do Supremo Tribunal Federal.

Além disso, nós podemos relembrar também que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tão pouco aplicada em decisões recentes que temos visto em todo o Brasil, é claro o art. 22, § 1º, que: *em decisão sobre regularidade de contrato, serão consideradas as circunstâncias práticas que condicionaram a ação da agente*. Isto é: quais eram as condições que condicionaram a ação da agente, à época? O cargo – ela era prefeita municipal, e ela devia consultar a sua área técnica e os pareceres jurídicos de sua área técnica, como o fez.

E a responsabilidade pela elaboração do parecer é de quem o fez. Além disso, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro é muito clara, na indicação de quem responderá pessoalmente o agente público somente nos casos de dolo ou erro grosseiro, nenhum dos dois comprovados em relação à senhora Daniela Correia Nogueira, no presente caso.

Por essa razão, em primeiro lugar, diante da prescrição da pretensão punitiva em face da senhora Daniela Correia Nogueira e diante, principalmente, dos argumentos aqui apresentados, tanto por mim quanto pelo doutor Joaquim Antônio, peço a improcedência da representação.

É o que resta. MUITÍSSIMO OBRIGADO.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Retorno a palavra ao Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Preliminares

#### 1.1. Ilegitimidade passiva do parecerista Sebastião Espírito Santo de Castro

O Sr. Sebastião Espírito Santo de Castro aduziu que o representante e a unidade técnica imputaram-lhe tão somente uma conduta, notadamente, emitir parecer jurídico padrão em processo de contratação direta por inexigibilidade, e que a irregularidade da contratação, em si, não lhe foi atribuída. Argumentou que, no caso concreto, atuou tão somente como consultor jurídico, emitindo opinião que não compunha o ato decisório, e que este Tribunal de Contas já decidira pela ilegitimidade passiva de parecerista em situação similar, transcrevendo ementa do acórdão da Denúncia n.º 887.973, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio. Requereu, assim, o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva.

A unidade técnica apontou que o Sr. Sebastião Espírito Santo de Castro, atuando como parecerista jurídico no Processo de Inexigibilidade n.º 056/2013, adotou parecer jurídico modelo, favorável à contratação da empresa ADPM por inexigibilidade, de modo que a assessoria jurídica a seu cargo não foi, de fato, prestada, pois o signatário não elaborou o parecer jurídico considerando as especificidades da situação concreta, limitando-se a assinar documento previamente fornecido por terceiro.

Em face do exposto, resta caracterizada a possibilidade de responsabilização do então procurador e suposto parecerista no Processo Licitatório n.º 056/2013, razão pela qual desacolho a preliminar arguida.

#### 1.2. Ilegitimidade passiva da contratada ADPM

A empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda. arguiu preliminar de ilegitimidade para figurar no polo passivo da presente representação, argumentando que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao oferecer a representação, não incluíra a empresa entre o rol de representados, de modo que, à luz dos preceitos dos arts. 307 e 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, não poderia este Relator determinar a sua citação.

No exame das defesas, a unidade técnica pontuou que não há qualquer impedimento a que o Relator determine a citação de responsável que não tenha sido inicialmente incluído no rol de representados, a partir da constatação de que esse tenha contribuído para as irregularidades objeto da ação de controle, manifestando-se, assim, pela rejeição da preliminar.

Dispõe-se, no art. 307 da Resolução n.º 12/08, que, havendo indício de irregularidade, o Relator determinará a citação do denunciado, que aqui se entende por responsável, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, para defesa, ao passo que, por meio do art. 311, são estendidas às representações, no que couber, as normas regimentais relativas às denúncias.

De fato, não há qualquer passagem nos comandos contidos nos arts. 307 e 311 regimentais em que se estabeleça a impossibilidade de o Relator determinar a citação de indivíduo ou

entidade que não tenha sido expressamente denominado “denunciado” ou “representado” na petição inicial da denúncia ou representação.

Até porque sujeita-se à jurisdição deste Tribunal de Contas qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que possa resultar dano ao erário estadual ou municipal, nos termos do art. 2º, III, da Lei Complementar n.º 102/08. É certo, ainda, que a apuração técnica e a indicação dos responsáveis, em tese, pelas irregularidades denunciadas ou representadas, pode ser elaborada pelo órgão técnico e pelo *Parquet*, e não exclusivamente pelo denunciante ou representante.

Com efeito, estabelece-se, no § 3º do art. 61, regimental, que nos processos originados de denúncias e representações, “será dada oportunidade de manifestação preliminar ao Ministério Público junto ao Tribunal, antes da citação, na qual, querendo, poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades indicadas pela unidade técnica do Tribunal”, do que se depreende, inequivocamente, que cabe aos referidos órgãos, além de se manifestar sobre as irregularidades apontadas, indicar outras, eventualmente constatadas em seus respectivos exames, com a indicação de quem lhes tenha dado causa. Não por acaso, a ordem de citação apenas se dá após examinado o processo por tais órgãos.

Assim é que, no caso em apreço, havendo o órgão técnico apontado, em exame preliminar, que a empresa contratada teria fornecido parecer jurídico modelo para a Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, favorável à contratação direta dela própria, ou seja, contribuído, diretamente, para o negócio jurídico acoimado de ilicitude, adequada se faz sua inclusão no processo.

Pelo exposto, afasto a preliminar de ilegitimidade passiva arguida.

### **1.3. Prejudicial de mérito: prescrição parcial da pretensão punitiva**

Os defendentes ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda. e Sebastião Espírito Santo de Castro suscitaram, em prejudicial de mérito, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal com relação à contratação por inexigibilidade decorrente do Processo n.º 56/2013, uma vez que o Contrato n.º 09/2013, dele originado, foi assinado em 30/4/13 (fls. 184/190 pdf - volume 2 - cód. n.º 2167305). O órgão técnico, a seu turno, manifestou-se pelo acolhimento da preliminar, uma vez transcorridos mais de cinco anos entre a ratificação do referido processo de inexigibilidade pela autoridade competente, que ocorrera no mesmo dia da celebração do contrato, 30/4/13 (fl. 175 pdf - volume 2 - cód. n.º 2167305) e o recebimento do processo, nos termos do disposto nos arts. 110-C, II, 110-E e 110-F, I, da Lei Complementar n.º 102/08.

Estabeleceu-se, na referida lei, o prazo prescricional de cinco anos (art. 110-E), sujeito à interrupção na hipótese de constatação das causas elencadas no art. 110-C, entre as quais se encontra o despacho que receber denúncia ou representação (inciso V), que precede a citação válida (inciso VI).

A presente representação foi recebida e teve sua autuação determinada por despacho da Presidência desta Corte de Contas em 17/12/2018 (fl. 142 pdf - volume 8 – cód. n.º 2167324).

Tendo em vista, contudo, o decurso de mais de cinco anos desde a primeira causa interruptiva, qual seja, o referido despacho que recebeu a representação (art. 110-C, V, da LC n.º 102/08), sem decisão definitiva de mérito, restou configurada a hipótese prevista no art. 110-E do mencionado diploma legal, encontrando-se prescrito o poder-dever sancionatório do Tribunal com relação às possíveis irregularidades contidas no Processo n.º 56/2013.

Isso posto, não se configurando a hipótese de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição da República, reconheço a prescrição do poder-dever sancionatório do Tribunal quanto às irregularidades apontadas no Processo de Inexigibilidade n.º 56/2013, nos termos dos art. 110-E da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

## 2. Mérito

Sustenta o representante serem irregulares as contratações diretas por inexigibilidade da empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., pela Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, por meio dos Processos de Inexigibilidade de Licitação n.ºs 056/2013 e 115/2017, para prestação de serviços técnicos profissionais especializados de em consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, aduzindo que ocorreram embora ausente o requisito da singularidade, em contrariedade ao art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93 e ao Enunciado de Súmula n.º 106, desta Corte de Contas. Afirma que os serviços objeto dos contratos eram genéricos e ínsitos à rotina administrativa, e que não foram demonstrados, nos respectivos processos administrativos, os requisitos de inviabilidade de competição e de singularidade dos serviços hábeis a justificar as contratações.

O órgão técnico, em exame inicial, corroborou as irregularidades suscitadas pelo *Parquet*, afirmando inexistir no objeto dos contratos celebrados qualquer marca de especialidade e singularidade capazes de inviabilizar a realização de processo licitatório competitivo. Enfatizou, também, que os objetos contratuais se referem a atividades comuns e corriqueiras nas áreas de contabilidade e de administração pública, passíveis de serem exercidas por contador ou pelo próprio controle interno do órgão.

Citada, a então Secretária de Fazenda da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, Sra. Cassia de Fatima Silva Oliveira Rosa, defendeu, em síntese, que a complexidade dos serviços executados em tal Prefeitura demanda conhecimento técnico especializado, cabendo, no seu entender, a contratação de profissional ou empresa para seu assessoramento, mediante a realização de auditoria e consultoria externa especializada, pela via exceptiva da inexigibilidade. Acrescentou que a inexigibilidade se dá em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar o certame entre determinados competidores ou na hipótese de o pretenso contratado ser o único que reúna as condições necessárias à plena satisfação do objeto. Aduziu ser equivocada e restritiva a interpretação do *Parquet* de Contas a respeito dos arts. 25, II, e 13 da Lei n.º 8.666/93, uma vez que esse incluiria, indevidamente, a premissa de inviabilidade de competição, contida no *caput* do art. 25, no rol de requisitos de “natureza singular” e “notória especialização” previstos no inciso II de tal dispositivo, e que tal exegese vedaria a possibilidade de liberalidade no emprego dos recursos públicos. Transcreveu excertos de decisões de diferentes tribunais, judiciais e de contas, e enfatizou que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) promoveu o arquivamento de diversos procedimentos investigatórios relativos à contratação da empresa ADPM, citando-os.

Sustentou a defendente, ainda, que, no julgamento do Recurso Ordinário n.º 952.077, este Tribunal de Contas se manifestara pela regularidade da contratação por inexigibilidade da aludida empresa, salientando que, no processo originário (Processo Administrativo n.º 811.150), embora tenha o Colegiado reputado ilegal a contratação, tanto o órgão técnico como o Ministério Público junto ao Tribunal teriam se manifestado favoravelmente à inexigibilidade. Argumentou que tal julgamento ofereceria, para os agentes públicos, confiança acerca da licitude da contratação direta por inexigibilidade da referida empresa.

Ao final, a representada enumerou contratações por inexigibilidade realizadas por esta Corte de Contas desde 2011, colacionando os extratos de contratos publicados no Diário Oficial de

Contas. Afirmou que tanto este Tribunal como o MPMG realizam contratações similares às do objeto da presente representação, transcrevendo a íntegra de edital de credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para realização de assessoramento técnico-científico promovido por este último, e asseverando ser patente a legalidade das contratações diretas da empresa ADPM.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (3ª CFM), em exame da defesa, registrou que o que caracteriza a inexigibilidade de licitação é a existência de apenas um determinado objeto ou pessoa que atenda às necessidades da Administração, não sendo possível a licitação em razão da inviabilidade de competição. Destacou que, ao reverso do asseverado pela defesa, para a realização de contratações de serviços técnicos por inexigibilidade, o objeto deve ter natureza singular, ser considerado como técnico especializado e o futuro contratado possuir notória especialização. Salientou o órgão técnico que o serviço singular, para tal fim, deve ser entendido como aquele cujo objeto possua características individuais que o distingam dos demais e o tornem incomum, diferente, insuscetível de comparação ou assimilação por qualquer outro da mesma espécie.

Assinalou ademais que, embora inexistam vedações à contratação de serviços de auditoria e consultoria por meio de inexigibilidade, as situações devem ser avaliadas em específico, a fim de se verificar a presença da singularidade. Acrescentou que, no caso em exame, o objeto foi descrito de modo vago e com especificações muito amplas, não sendo possível, assim, aferir a singularidade dos serviços. Relativamente aos procedimentos de investigação arquivados pelo MPMG, afirmou a 3ª CFM que tinham como escopo a verificação de possível ato de improbidade administrativa, não havendo sido apreciada, unicamente, a licitude das contratações. Quanto ao julgamento do Recurso Ordinário n.º 952.077, invocado pela defendente, apontou que o Tribunal Pleno não reformou a decisão recorrida para afastar a irregularidade, mas sim para modificar a penalidade aplicada. Acrescentou que, ainda que a contratação objeto de tal processo fosse considerada regular, não teria o condão de vincular o exame em apreço, posto que a singularidade diz respeito aos serviços, e não ao prestador. Assim, reafirmando a ausência de demonstração da singularidade, no caso concreto, destacou julgados desta e de outras Corte de Contas em quem foram reconhecidas ilegais contratações diretas por inexigibilidade, justamente em função da não comprovação da singularidade do objeto.

Impõe salientar, de início, que a licitação é regra geral, consoante o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República e no art. 2º da Lei Nacional de Licitações e Contratos. A contratação direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, é clara exceção, apenas admitida nas hipóteses previstas nos arts. 17, 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93, e desde que se verifiquem os requisitos ou pressupostos ali indicados.

Com efeito, ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade para comprar, locar bens, alienar e contratar a execução de obras ou serviços, o administrador público, para realizar tais intentos, necessita de procedimento licitatório determinado e preestabelecido na conformidade da lei.

As atividades exercidas por consultorias, assessorias e auditorias são consideradas serviços técnicos especializados, conforme disposto no inciso III do art. 13 da Lei n.º 8.666/93, diretamente relacionado ao art. 25 do referido diploma, no qual se estabelecem hipóteses de contratação direta por inexigibilidade de licitação, que pressupõe, além da inviabilidade da competição, a demonstração da notória especialização da prestadora do serviço, além da singularidade do objeto.

A possível irregularidade consubstanciada na contratação por inexigibilidade de licitação de notórios especialistas para prestação de serviços técnicos não singulares já foi objeto de exame por esta Corte de Contas em diversas oportunidades.

Em resposta à em resposta à Consulta n.º 652.069, este Tribunal de Contas firmou a seguinte orientação:

“Singular é, pois, a característica do objeto que o individualiza que o distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade de cor ou de forma. Assim, a singularidade pode incidir sobre um serviço cujo valor esteja abaixo dos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93. Os serviços rotineiros, corriqueiros, comuns, que vão desde a confecção de balanço, de auditoria contábil, operacional, etc., comparecimento em audiências trabalhistas, em casos de pequenas indenizações, reclamações simples, defesa administrativa num processo de prestação de contas, etc., não podem ser considerados singulares, posto que podem ser realizados por qualquer um que possua habilitação específica e competência para fazê-los, impondo-se a licitação.

[...]

Como já foi dito, a singularidade é do serviço e não do seu executor. As auditorias contábeis, operacionais, estabelecidas como rotineiras não podem ser consideradas singulares, mesmo que seu executor seja especializado e notável. Para se configurar a inexigibilidade da licitação, na contratação dos serviços relacionados no art. 13 da Lei de Licitação, deverão estar conjugados os elementos caracterizadores do serviço singular e da notória especialização.” (Consulta n.º 652.069, rel. Cons. Elmo Braz, sessão de 12/12/01).

Dada a recorrência e a repercussão da matéria no Tribunal, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência, em que se consolidou a necessidade de se observar, concomitantemente, a notória especialização do prestador com a singularidade do objeto para que se configure a situação de inexigibilidade. Do voto vencedor, extrai-se:

“Infere-se que a notória especialização é apenas um dos requisitos que legitimam a contratação, restando, ainda, a necessidade de o serviço se arrolar entre os previstos no art. 13 e, finalmente – este o dado essencial –, que o serviço seja singular. Dessa forma, o que possibilita seja um serviço tido como técnico especializado singular passível de contratação direta é o somatório dos seguintes fatores:

a) especificidade do serviço, isto é, que o serviço exija determinado grau de especialização

para ser executado que o faça destoar dos que corriqueiramente afetam a Administração;

b) reconhecido calibre profissional (notoriedade) da pessoa física ou jurídica a ser contratada pela Administração;

c) heterogeneidade do produto final (serviço) a ser desempenhado pelo contratado.” (Incidente de Uniformização de Jurisprudência n.º 684.973, rel. Cons. José Ferraz, sessão de 14/4/04)

A questão foi objeto do Enunciado n.º 106 da Súmula desta Corte de Contas:

“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.” (Súmula

106. Publicada no MG de 22/10/08 – pág. 40 – mantida no MG de 26/11/08 – pág. 72 – Mantida no D.O.C de 05/05/11 – Pág. 08)

Ainda nesse sentido, tem-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇO SINGULAR E DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME DO ELEMENTOS FÁTICOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. [...] 2. ‘Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, §1º, ambos da Lei nº 8.666/1993, é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste’. (STJ AgInt no REsp 1459772/MG, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJ 27/2/18)

Vê-se, pois, que a jurisprudência desta Corte de Contas consolidou-se no sentido de que a escolha dos gestores públicos, na hipótese de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos, deve recair sobre algum dos diversos profissionais notáveis atuantes no mercado. Entretanto, a notoriedade, por si só, não é suficiente para justificar a contratação direta, sendo também indispensável demonstrar-se a singularidade do objeto.

Compulsando os autos, verifica-se que a contratação em questão não encontra amparo nas hipóteses legais de exceção ao dever geral de licitar, não havendo comprovação da singularidade do objeto, nem da inviabilidade de competição que configurasse a inexigibilidade do procedimento licitatório. De fato, conforme assinalado pela unidade técnica, a defendente não logrou comprovar a excepcionalidade dos serviços contratados, que, afinal, consistem em atividades corriqueiras, executadas por qualquer Administração Municipal.

Isto pois o objeto do Contrato n.º 48/2017 é definido como “prestação de serviço técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira” (fls. 200/209 pdf - vol. 5 - cód. n.º 2167312), os quais, detalhados na Cláusula Oitava do instrumento contratual, compreendem, por exemplo, consultoria contábil na elaboração e discussão das propostas das leis orçamentárias, acompanhamento, conferência e análise dos balancetes mensais, elaboração de demonstrativos fiscais, relatórios, balanços, formatação de prestação de contas, estudos de impacto orçamentário-financeiro, enfim, atividades típicas da contabilidade pública. De tais serviços não se extraem, de fato, traços de singularidade, eis que inexistente, nos escopos das e auditorias e consultorias em questão, características específicas, particulares, atípicas ou peculiares, hábeis a ensejar a possibilidade de contratação direta. O que se depreende é que a empresa foi contratada para executar demandas rotineiras, cotidianas e próprias da Administração.

Assim, alinho-me às conclusões esposadas pelo representante e pela unidade técnica, pois os serviços contratados não podem ser considerados de natureza singular, nos moldes do art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93, pois não contemplam maior complexidade ou especificidade que não possam ser realizados por profissional especializado comum ou pelos próprios servidores municipais.

Nada obstante, reconheço a existência de controvérsia sobre o aspecto da singularidade, em especial com o advento da recém publicada Lei n.º 14.039/20, por meio da qual foram incluídos dispositivos na Lei n.º 8.906/94, que instituiu o Estatuto da OAB, e no Decreto-Lei n.º 9.295/46, que dispõe sobre as atividades do profissional de contabilidade, nos seguintes termos:

“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. (...)

§ 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’.”

A inovação promovida pela referida lei consiste, a rigor, na presunção de singularidade dos serviços de advocacia e contabilidade quando esses forem prestados por profissionais de notória especialização. Oportuno destacar que os conceitos de notória especialização trazidos pelo referido diploma em nada diferem da definição contida no § 1º do art. 25 da Lei n.º 8.666/93.

Nesse sentido, convém transcrever excerto de artigo de autoria do Conselheiro Fabrício Macedo Motta, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) sobre a novel legislação:

“É importante ressaltar que a caracterização do serviço precede a busca do profissional mais apto para executá-lo. A partir das características de determinado serviço de advocacia surgirá a necessidade/possibilidade de contratação de advogado ou escritório com qualificações diferenciadas. Não se parte inicialmente da escolha do advogado para depois atribuir-lhe serviços - a legitimidade da busca por um notório especialista advém da necessidade de sua experiência, conceito, e formação para atender, de forma mais adequada possível, à plena satisfação do objeto do contrato.” (MOTTA, Fabrício. A nova lei de contratação direta de serviços de advocacia por inexigibilidade de licitação. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-03/interesse-publico-lei-contratacao-direta-servicos-advocacia-inexigibilidade-licitacao>. Acesso em 5 out. 2020)

Com efeito, não se deve concluir que a inovação legal em questão importa autorização indistinta à Administração para contratação direta de profissionais de contabilidade e advocacia, até porque, conforme já salientado, a regra geral, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição da República, é a promoção da licitação, a fim de garantir a isonomia e a impessoalidade e obter a contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

Assim é que, ressaltando meu convencimento particular sobre a matéria, tendo em vista que a notória especialização da sociedade contratada não foi objeto de questionamento na presente representação, não havendo sido apontado dano ao erário, e diante das alterações introduzidas pela Lei n.º 14.039/20, deixo de aplicar multa à Sra. Cassia de Fatima Silva Oliveira Rosa,

então Secretária de Fazenda da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, autoridade que ratificou a contratação direta por inexigibilidade da empresa ADPM no Processo de Inexigibilidade n.º 115/2017 e firmou o Contrato n.º 48/2017, dele decorrente.

Nada obstante, recomendo aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves que, em futuros procedimentos de contratação de serviços de auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira, quando não configurarem prestações singulares, promovam certame licitatório competitivo, viabilizando-se a competição entre todos os potenciais interessados e a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, em preliminar, desacolho as arguições de ilegitimidade passiva da empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., e do parecerista jurídico no Processo de Inexigibilidade n.º 056/2013, Sebastião Espírito Santo de Castro, nos termos e limites da fundamentação.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também acompanho o Relator.

ACOLHIDA A PRIMEIRA PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Em prejudicial de mérito, reconheço a prescrição do poder-dever sancionatório do Tribunal quanto ao Processo de Inexigibilidade n.º 56/2013, tendo em vista o decurso de mais de 05 (cinco) anos entre a data de ratificação da inexigibilidade e o recebimento da presente representação, na forma do art. 110-E da Lei Complementar n.º 102/08.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também acompanho o Relator.

ACOLHIDA A PREJUDICIAL DE MÉRITO.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:**

No mérito, em virtude da ausência de singularidade dos serviços objeto do Contrato n.º 48/2017, manifesto-me pela procedência parcial da representação, mas deixo de propor a aplicação de multa à responsável, então Secretária de Fazenda, Cassia de Fatima Silva Oliveira Rosa, em face da posterior inovação promovida pela Lei n.º 14.039/20, por meio da qual se alterou a Lei n.º 8.906/94 e o Decreto-Lei n.º 9.295/46 para reputar singulares os serviços técnicos prestados por profissionais de advocacia e contabilidade com notória especialização.

Recomendo aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, contudo, que em futuros procedimentos de contratação de serviços de auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira, quando não configurarem prestações singulares, promovam certame licitatório, viabilizando-se a competição entre todos os potenciais interessados e a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

Intimem-se o representante e os representados desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos.

**CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:**

Com o Relator.

**CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:**

Também estou de acordo com o Relator, Senhor Presidente. Eu entendo que ao trazer à lide a Lei n.º 14.039/20, sancionada pelo senhor Presidente da República, acho que clareia o debate e a discussão desta questão. E todos nós sabemos que há uma consulta feita pela Ordem dos Advogados do Brasil, com pedido de vista para o atual presidente, Conselheiro Mauri Torres, que será levada, ainda este ano, no Pleno do Tribunal para criarmos algum parâmetro na contratação de assessoria jurídica e assessoria contábil para as prefeituras.

Eu acho que, desta forma, vamos ter um critério objetivo para tratarmos destas questões, para julgarmos este tipo de evento.

Então, acho que o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho antecipa, de alguma forma, esse debate que será travado no Pleno, aqui, do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:**

Eu também acompanho.

**ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.**

**(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)**

\* \* \* \* \*