



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n.º: 1.104.808/2021
Natureza: Denúncia
Denunciante: Renato Ferreira dos Santos
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Divinópolis

RELATÓRIO

1. Denúncia formulada por **Renato Ferreira dos Santos** em face do Processo Licitatório nº 079/2021 – Inexigibilidade nº 006/2021, promovido pela **Prefeitura Municipal de Divinópolis**, cujo objeto era a prestação de serviços técnicos de consultoria em gestão, implementação do programa de modernização em gestão.

2. O denunciante alegou que a contratação do Instituto Áquila Gestão Ltda. se deu por inexigibilidade de licitação, apesar de existirem no mercado outras instituições de maior renome e capacidade para prestação do serviço. Segundo o denunciante, o prefeito teria afirmado que o contrato seria de risco, que o Município só pagaria algum valor para a contratada caso ela apresentasse resultado, embora não se saiba que espécie de resultado seria necessário, se um relatório final da contratada ou o recebimento do recurso público.

3. A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios propôs diligência de envio de cópia integral das fases interna e externa do processo de inexigibilidade (peça nº 9).

4. Após intimados, os responsáveis encaminharam a documentação requerida (peças nº 13 a 16).

5. A unidade técnica não vislumbrou a singularidade nos serviços técnicos especializados de consultoria em gestão, para implementação do programa 'Cidades Excelentes e entendeu insuficientes as justificativas apresentadas nos autos do Processo de Inexigibilidade n. 6/2021. Ademais, citou decisão proferida pelo TCEMG em processo envolvendo a mesma



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

empresa contratada e objeto semelhante, no qual foi reconhecida a ausência de singularidade dos serviços contratados e aplicada multa aos responsáveis. Diante disso, propôs a citação do Sr. Gleidson Gontijo de Azevedo, Prefeito Municipal (peça nº 19).

6. O Ministério Público de Contas apresentou novo apontamento de irregularidade de ausência de comprovação do adimplemento contratual pela contratada da obrigação de resultado assumida. Na mesma oportunidade requereu a citação dos responsáveis (peça 22).

7. Citados, os responsáveis apresentaram defesa e documentos conjuntamente (peças 37 a 46) e complementaram a defesa às peças 49 e 50.

8. A unidade técnica entendeu pela improcedência do apontamento de ausência de singularidade do serviço, revendo o posicionamento anterior, e pela procedência do apontamento ministerial porque não foi comprovado o cumprimento da obrigação, por falha na fiscalização contratual (peça 55).

FUNDAMENTAÇÃO

Da ausência de singularidade para contratação por inexigibilidade

9. Acerca do apontamento de contratação irregular por inexigibilidade de licitação, o Tribunal de Contas expediu a Súmula 106 desta Corte de Contas, a qual prevê:

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.

(Mantida no D.O.C. de 07/04/14 – pág. 04)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

10. A unidade técnica inicialmente entendeu que foi demonstrada somente a notória especialização com o histórico das realizações da empresa e de capacitação profissional (peça 19) e que a singularidade não está na confiança depositada no profissional, ainda que detentor de notória especialização (peças 4 e 55).

11. Entretanto, após a manifestação do srs. Gleidson Gontijo de Azevedo e Fernando Henrique Costa de Oliveira, signatários da autorização de abertura do processo de contratação e do termo de referência, a unidade técnica passou a entender pela singularidade dos serviços prestados pela empresa contratada. A noção de singularidade não estaria adstrita à inexistência de diversos outros fornecedores ou prestadores, mas à opção do gestor local por uma forma específica de execução do objeto (peça 55).

Na linha do posicionamento do TCU, a singularidade dos serviços reclama seleção de executor de confiança e grau de subjetividade insuscetível de ser mensurado por critérios objetivos. Tal requisito está presente no caso dos autos, tendo em vista que a utilização de um índice e modelo próprio de prestação dos serviços impede a fixação de parâmetros objetivos para mensuração a serem inseridos no edital de eventual licitação, inviabilizando a competição.

Em conclusão, como o Município de Divinópolis pretendia a contratação de assessoria que utilizasse o índice IGMA, bem como prestasse serviços alinhados à metodologia de tal índice, estando o mesmo sob gestão exclusiva do “Instituto Águila de Gestão Ltda.”, revela-se presente a singularidade. Deste modo, esta Unidade Técnica entende ser necessário rever o posicionamento anterior, concluindo que não houve irregularidade na contratação direta via inexigibilidade de licitação.

12. O MPC-MG entende que a matéria merece um olhar diferente, diante das peculiaridades do caso concreto. Os serviços contratados são mais que uma consultoria contábil e gerencial, mais que tarefas burocráticas e de gestão que são feitas pelos agentes públicos mês a mês. O objeto envolve análise de indicadores de eficiência em várias áreas públicas e a proposta de medidas nessas áreas para incrementar a governança e a arrecadação municipal e racionalizar as despesas públicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

13. Além disso, o Pleno do TCEMG apreciou a mesma matéria no Recurso Ordinário nº 1.101.610 em 25/10/2023 e entendeu pela singularidade dos serviços prestados pelo Instituto Áquila em 2017 ao município de Iturama, relacionados à metodologia Cidades Excelentes e plataforma IGMA. Extraem-se do voto do relator os seguintes trechos que fundamentam a singularidade do objeto contratado:

Verifica-se, aqui, a admissão legal de que a qualidade singular emana da impossibilidade de avaliar tais serviços sob critérios objetivos, independentemente da habitualidade com que são prestados, razão pela qual considero possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação do objeto contratado com o Instituto Áquila de Gestão Ltda. (consultoria em gestão), porquanto serviço técnico especializado previsto no art. 13 da Lei n. 8.666/93, dotado de singularidade, assim considerado por exigir, na seleção do melhor executor, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

(...)

Se isso não bastasse, na Proposta n. 249/2016, apresentada pelo Grupo Áquila, no acordão recorrido, para o “Programa de Modernização da Gestão da Prefeitura de Iturama”, foi informado ser um grupo de consultoria internacional de gestão de origem brasileira presente no ranking FDC das multinacionais e mapeada pelo relatório Source Global Research (Fonte de Pesquisa Global), instituição britânica de referência em pesquisas no segmento.

Em consulta ao site do Grupo Áquila foi possível conferir a sua atuação em sedes no Brasil (Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus), Suíça, Austrália, Colômbia e Portugal, sendo que nos últimos nove anos atuou em 23 países de todos os continentes, reunindo mais de 500 profissionais liderados por referências técnicas (mais de 100 especialista com mais de 10 anos de experiência internacional em gestão).

E mais, que o grupo Áquila tem uma metodologia exclusiva (Cidades Excelentes e a plataforma IGMA (Índice de Gestão Municipal Áquila), que visa transformar a gestão pública dos municípios no Brasil, proporcionando melhor qualidade de vida para os seus cidadãos, promovendo serviços eficientes através de dados detalhados das cidades



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

brasileiras, com 62 indicadores, como, por exemplo: desenvolvimento socioeconômico e ordem pública, governança, eficiência fiscal e transparência, educação, saúde e bem estar, infraestrutura e mobilidade, além do pilar secundário que é a sustentabilidade.

Logo, tem-se que a função gerencial da plataforma IGMA é permitir realizar análises comparativas a fim de que o gestor público possa aprofundar e estratificar as análises dos indicadores que sustentam cada pilar do município, identificando assim quais são as restrições e onde ele deve atuar para promover excelência.

14. Diante do exposto, o MPC-MG revê seu entendimento para reconhecer a singularidade do objeto no presente caso e a improcedência da denúncia.

Aditamento MPC nº 1 - Da ausência de comprovação do adimplemento contratual da obrigação de resultado assumida pela contratada – Procedência

15. O MPC-MG apontou que a empresa contratada assumiu obrigação de resultado referente à melhoria na gestão do ente público que gerasse, diretamente, R\$25.000.000,00 em incremento de arrecadação ou otimização de despesas, valor este que, para caracterizar adimplemento da obrigação, deveria ser proveniente diretamente dos serviços prestados pela empresa.

Proposta dirigida à Prefeitura Municipal (peça nº 14, página 69):

A ambição do projeto foi definida em R\$35 milhões e a Meta de implementação no primeiro ano do projeto em R\$25 milhões.

Termo de Referência (peça nº 14, página 6):

3. Objetivos com o Projeto

- Ambição de R\$35 milhões, com incremento das receitas e otimização das despesas, sem aumentar impostos e sem precarização dos serviços, tendo meta de R\$25 milhões, para o projeto em 12 meses.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Contrato Administrativo nº 01/2021 (peça nº 15, páginas 612 e 613):

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

[...]

7.1.16. Atingir meta de 25 milhões, com incremento de receitas e otimização das despesas, sem aumentar impostos e sem precarização dos serviços, em 12 meses de projeto.

16. O contrato foi celebrado em 24/05/2021, com vigência de 12 meses.

17. O Instituto Águila de Gestão não cumpriu a obrigação 7.1.16 de atingir a meta de 25 milhões de reais com incremento de receita e otimização de despesas em 12 meses de projeto, sem aumentar impostos nem precarizar os serviços.

18. Além disso, a contratada apresentou à Prefeitura dados como estratégia de convencimento à sua contratação e como parâmetro para aferição do desenvolvimento e eficiência na gestão pública do Município. Tais dados e indicadores são provenientes do que se denomina IGMA (Índice de Gestão Municipal Águila), ou seja, são dados estabelecidos pela própria empresa contratada, por meio de seu próprio sistema. Todavia, a média do índice caiu de 64,98 pontos para 63,67 pontos, representado piora na gestão pública como um todo e, frise-se, justo em um dos pilares apontados na proposta como prioridade para o projeto (área de saúde).

19. Apesar de a melhora dos índices não estar contemplada diretamente na obrigação de resultado assumida, a sua piora é indicativo de possível inadimplemento contratual, o que, conforme a cláusula 11.4, poderia resultar na restituição dos valores recebidos e aplicação de multa à empresa em caso de não conformidade do objeto com os resultados esperados.

20. Em consulta ao SICOM, apurou-se o pagamento R\$800.000,00 referentes a essa contratação, não obstante a piora dos resultados da gestão públicas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Licitações como Habilitado										
Município	Órgão	Exercício	Nº do Processo	Data do Processo	Modalidade	Nº Documento	Nome do Habilitado	Valor Total Homologado	Valor para o Credor	
								Total		
Dispensas / Inexigibilidade como Fornecedor										
Município	Órgão	Exercício	Nº do Processo	Data da Abertura	Valor da Dispensa					
3122306 - Divinópolis	02 - Prefeitura Municipal De Divinópolis				Total por Município	960.000,00				
					Total	960.000,00				
Contratos										
Município	Órgão	Exercício	Decorrente	Processo	Nº do Contrato	Data do Contrato	Descrição do Objeto do Contrato	Valor do Contrato		
3122306 - Divinópolis	02 - Prefeitura Municipal De Divinópolis	2021	3 - Dispensa ou Inexigibilidade	79 - 2021	211002300001	01/06/2021	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS E SINGULARES DE CONSULTORIA EM GESTÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO EM GESTÃO N PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS (MG) EM ATENDIMENTO AS NECESSIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	960.000,00		
								Total por Município	960.000,00	
								Total	960.000,00	
Empenhos como Credor										
Município	Órgão	Exercício	Nº Empenho	Data do Empenho	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Valor Pago Resto a Pagar		
3122306 - Divinópolis	02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS	2021	6795	01/06/2021	560.000,00	560.000,00	400.000,00	0,00		
			275	03/01/2022	80.000,00	80.000,00	80.000,00	0,00		
		2022	3622	25/03/2022	240.000,00	240.000,00	240.000,00	0,00		
			6795	01/06/2021	0,00	0,00	0,00	160.000,00		
			7579	23/06/2022	80.000,00	80.000,00	80.000,00	0,00		
					Total por Município	960.000,00	960.000,00	800.000,00	160.000,00	
					Total	960.000,00	960.000,00	800.000,00	160.000,00	
Pagamentos										
Município	Órgão	Exercício	Nº Pagamento	Data do Pagamento	Valor Pagamento	Valor Anulado				
3122306 - Divinópolis	02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS	2021	1000000679500001	18/08/2021	80.000,00	0,00				
			1000000679500002	02/09/2021	80.000,00	0,00				
		2022	1000000679500003	05/10/2021	80.000,00	0,00				
			1000000679500004	17/11/2021	80.000,00	0,00				
			1000000679500005	15/12/2021	80.000,00	0,00				
			100000027500001	30/03/2022	80.000,00	0,00				
			1000000362200001	13/04/2022	80.000,00	0,00				
			1000000362200002	31/05/2022	80.000,00	0,00				
			1000000362200003	21/06/2022	80.000,00	0,00				
			1000000757900001	08/07/2022	80.000,00	0,00				
					Total por Município	800.000,00	0,00			
					Total	800.000,00	0,00			

21. Assim, pactuada a meta de resultado e estabelecido um parâmetro de avaliação dos serviços prestados (índice IGMA), caberia aos agentes públicos responsáveis (signatário do contrato, ordenador de despesas e fiscal e gestor do contrato), fiscalizar a execução do contrato, monitorar o cumprimento das obrigações e a melhoria dos índices, especialmente considerando que a contratação se deu por inexigibilidade de licitação em razão da notória especialização e singularidade dos serviços da contratada.

22. Portanto, acerca do presente apontamento, o MPC-MG ratifica suas razões inicialmente expostas (peça 21) no sentido de responsabilização do gestor e ordenador de despesas,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Sr. Fernando Henrique Costa de Oliveira e dos e fiscais do contrato, Srs. Thiago Nunes Lemos, Secretário Municipal de Administração, Orçamento, Informação, Ciência e Tecnologia (de maio a novembro de 2021) e Gabriel José Vivas Pereira (a partir de novembro de 2021).

CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas OPINA pela procedência parcial da denúncia no que tange a ausência de comprovação do adimplemento da obrigação contratual de resultado assumida contratada (cláusula 7.1.16) que justificasse o pagamento integral do preço pactuado, aplicando-se multa aos Srs. Fernando Henrique Costa de Oliveira (ordenador de despesas), Thiago Nunes Lemos (Secretário Municipal de Administração, Orçamento, Informação, Ciência e Tecnologia, de maio a novembro de 2021 e fiscal do contrato) e Gabriel José Vivas Pereira (fiscal do contrato a partir de novembro de 2021).

Belo Horizonte, 31 de outubro de 2023.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais