



Ministério Público
de Contas
Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

PROCESSO : 22138-4/2011
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO EXTERNA
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 3215/2012

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação Externa, proposta pelo presidente da Câmara Municipal de Sorriso, Sr. Luiz Fábio Marchioro, em desfavor do Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin, e da empresa Carlina Promoções e Publicações LTDA., em razão de alegada contratação de serviços de decoração natalina mediante inexigibilidade licitatória, em desconformidade com a legislação pertinente.

2. Sustenta o representante, que o gestor representado teria contratado a empresa ora representada para executar os serviços de decoração natalina denominado como “Projeto Magias e Encantos de Natal” no Município de Sorriso pelo valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), mediante processo de inexigibilidade de licitação, processo nº 004/2011, com fulcro no artigo 25 da Lei 8.666/93.



3. Alega ainda o representante que os serviços de decoração natalina no Município de Sorriso não se amoldam a qualquer das situações descritas na legislação invocada (art. 13 da Lei 8.666/93), o que denuncia a latente ilegalidade da referida contratação.

4. Ressalta que o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil) não corresponde ao praticado no mercado, levando-se em consideração a qualidade dos serviços e a quantidade dos produtos utilizados e que o objeto social descrito como atividade econômica não é compatível com o objeto do processo de inexigibilidade.

5. Os autos foram submetidos à Secretaria de Controle Externo da 3ª Relatoria, a qual emitiu, de forma conclusiva, o Relatório de fls. 107/109, consignando pela improcedência e posterior arquivamento do feito, uma vez que não procede a alegação do impetrante.

6. Vieram os autos para análise e parecer ministerial.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

7. A Constituição da República de 1988, ao estabelecer nosso país como um Estado Democrático de Direito, oportunizou, além das normas garantidoras de direitos e garantias fundamentais, instrumentos para que a participação popular auxilie na concretização dos objetivos essenciais do Estado. No que tange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Entes Públicos, a Carta Magna



estabeleceu instrumentos próprios no auxílio das atividades de controle interno e externo, em especial na última, realizada pelos Tribunais de Contas da União e dos Estados. Um dos principais destes instrumentos é a denúncia, instituto presente no art. 74, §2º da CR. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

8. No mesmo sentido, a Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu art. 54, estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou abusos perante o Tribunal de Contas, exigir-lhe completa apuração e a devida aplicação de sanções legais aos responsáveis, ficando as autoridades que receberem a denúncia ou requerimento de providências solidariamente responsáveis em caso de omissão.

9. Com escopo de otimizar a sistemática de denúncias implementadas na Constituição da República e na Constituição do Estado de Mato Grosso, a Lei Complementar 269/2007, em seu art. 46, trouxe outro instituto, o da representação. Assim, as denúncias serão oferecidas nas hipóteses de irregularidades ou ilegalidades relatadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Em contrapartida, nas hipóteses de irregularidades ou ilegalidades relatadas pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal, pelas equipes de inspeção ou de auditoria ou pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal, deverá ser encaminhada uma representação. Em apertada síntese, as denúncias serão oferecidas por cidadãos ou pelas entidades que os representam, enquanto que as representações serão encaminhadas por pessoas vinculadas à atividade pública.



10. A Resolução nº 14/2007 (RITCE/MT), por sua vez, realiza nova divisão entre as representações, de acordo com o órgão em que a pessoa que as formalizam é vinculada. Nos casos em que a representação for formalizada por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal, ou, ainda, por responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, exceto do Tribunal de Contas, a representação terá natureza externa. Nos casos em que for formalizada pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal de Contas ou pelo Ministério Público de Contas, a representação terá natureza interna.

11. Dessa forma, a notícia ou acusação de irregularidades ou ilegalidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizadas por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal, bem como por responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, exceto do Tribunal de Contas, nessa condição, serão protocoladas como representação externa (art. 224, I, do RITCE/MT).

12. A representação consiste em exposições, direcionadas ao colegiado ou aos relatores, acerca de irregularidade, ilegalidade ou omissão cometidas por administrador ou responsável sujeito à jurisdição da Corte de Contas, para fins de fiscalização.

13. Isso mediante o acompanhamento de indícios de autoria e materialidade do fato narrado, ou seja, comprovação da justa causa para o processamento da representação.

14. O objeto da presente Representação Externa consiste na



suposta irregularidade na contratação da empresa Carlina Promoções e Publicidades Ltda, para prestar serviços de decoração natalina denominado como “Projeto Magias e Encantos de Natal” no município de Sorriso-MT, alegando ilegalidade na aplicação do certame de Inexigibilidade por não atender aos ditames da Lei nº 8.666/93.

15. O procedimento de licitação objetiva permitir que a Administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

16. Segundo a eminente doutrina do autor Celso Antônio Bandeira de Mello¹, são os seguintes os objetivos da licitação:

“Pode-se conceituar licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.”

17. Vale ressaltar que a licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais

¹ Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 12a Edição, 2a Tiragem, página 456,



vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com particulares.

18. Nas palavras de José Afonso da Silva², são objetivos da licitação: a) evitar o arbítrio e o favoritismo na designação do contratante; e b) possibilitar contratos mais vantajosos para a Administração.

19. Ao utilizar este procedimento, verifica-se o atendimento a três exigências públicas impostergáveis:

- a) proteção aos interesses públicos e recursos governamentais- ao se procurar a oferta mais satisfatória;
- b) respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (previstos nos arts. 5º e 37, caput)- pela abertura da disputa do certame; e, finalmente
- c) obediência aos reclamos de probidade administrativa, imposta pelos arts. 37, caput e 82, V, da Carta Magna brasileira.

20. Diante disto, fica claro que a dispensa, juntamente com a inexigibilidade de procedimento licitatório, são formas anômalas de contratação por parte da Administração. Por isso, devem ser tidas como exceções a serem utilizadas somente nos casos imprescindíveis.

21. Na inteligência de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

² Licitações, in Revista de Direito Público nº 7, p. 53



“Para que a situação possa implicar dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, numerus clausus, no jargão jurídico, querendo significar que são aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação”.

22. A opção pela dispensa de licitação deve ser justificada pela Administração. Justificativa essa que comprove indiscutivelmente a sua conveniência, resguardando o interesse social público. Isso equivale a dizer que o administrador, ao seu alvedrio, sem comprovado ônus ao erário público e ao interesse precípua da Administração, não pode optar pela dispensa de licitação. Ela precisa ser oportuna, sob todos os aspectos, para o Poder Público.

23. Dentro do processo de dispensa e inexigibilidade destaca-se uma fase interna, na qual a Administração deve verificar a necessidade de contratação, identificar o objeto desta, fazer uma investigação preliminar dos preços praticados no mercado, assegurar-se da existência de dotação orçamentária suficiente para concretizar integralmente a execução do contrato e, o mais importante, identificar a hipótese de afastamento da licitação. Essa exigência decorre da própria Lei e também encontra suporte na melhor doutrina, podendo ser citada a lição de Fernando Anselmo Rodrigues³:

3 Hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação in VERRI JR, Armando; TAVOLARO, Luís Antonio; e WAMBIER, Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.). Licitações e Contratos Administrativos: Temas atuais e controvertidos. São Paulo: RT, 2002, p. 187.



“Cumpre salientar que, apesar de nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade não ser necessário o procedimento licitatório, isso não afasta a necessidade de formalização de um procedimento administrativo de contratação. A licitação não ocorre, mas a Administração deve instaurar um processo interno para a contratação, onde concluirá, de acordo com o caso específico, pela dispensa ou inexigibilidade”.

24. O referido processo administrativo deve conter, como já foi dito acima, além da motivação do afastamento da licitação, a razão da escolha do fornecedor ou executante, a justificativa do preço e os documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (art. 26, parágrafo único).

25. Outra exigência indispensável refere-se à qualificação do contratado. Benedicto de Tolosa Filho nos lembra que “o afastamento do procedimento licitatório para realizar a contratação não enseja a dispensa, como vimos, de alguns passos que caracterizam a licitação e, dentre eles, a exigência de determinados documentos se torna imprescindível, quer quanto à habilitação jurídica, quer quanto à qualificação técnica, bem como quanto à qualificação financeira e à regularidade fiscal”⁴.

26. Analisando os documentos acostados nos autos, verifico que o procedimento administrativo obedeceu às exigências da legislação em vigor, especialmente o que dispõe o artigo 25, *caput* e seu § 1º c/c artigo 26 da Lei nº 8.666/93.

4 Contrataando sem licitação: comentários teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 28.



27. Vale ressaltar que, conforme informação acostada no processo licitatório, a empresa representada possui notória especialização, com profissionais qualificados, bem como, a execução de serviços de decoração natalina a ser realizado é de autoria e propriedade da empresa e que o evento natalino a ser contratado “magia e eventos de natal” está devidamente registrado na Fundação Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura, razão pela qual, a sua cópia por outras empresas do seguimento acarretaria afronta aos direitos autorais da empresa, o que comprova a notória especialização.

28. Com relação ao valor, a SECEX informa em seu parecer que tendo como parâmetro uma contratação da empresa Brasiliense de Turismo de Brasília, em novembro de 2009, o projeto apresentava 29 cenários no valor de R\$ 2.500.000,00, o qual resulta numa média de R\$ 86.206,00 por cenário, conforme atestado de capacidade técnica (fls.37 À 48 -TCEMT). Como a contratação do Executivo foi de 03 (três) cenários com bonecos mecatrônicos, composto pelo polo norte – montanha de neve, coral de ursinhos e presépio, num valor total de R\$ 200.000,00, constata-se que o valor de R\$ 66.666,00 por cenário seria razoável.

29. Verifica-se que há interesse público na realização dos serviços de decoração natalina para o Município, posto que, o artigo 215 da Constituição Federal dispõe que *“o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”*.

30. Ainda, resta evidente a singularidade do serviço a ser contratado, posto que o Certificado de Registro ou Averbação, fornecido pela Fundação Biblioteca



Nacional do Ministério da Cultura protege a literalidade do trabalho, proibindo a sua reprodução por terceiros.

31. Como bem salientado pela SECEX com relação ao serviço especializado e singular, apesar de na publicação indicar o inciso II do art. 25 da Lei das Licitações (fl. 07 e 19 -TCEMT), verifica-se no processo de inexigibilidade nº 04/2011 (fls. 22 a 106 -TCEMT), que o parecer jurídico fundamentou seu parecer baseado no art. 25, caput e seu § 1º c/c o art. 26 da Lei nº 8.666/93, o qual destacou que a empresa, Carlina Promoções e Publicidades Ltda, possuía notória especialização, com profissionais qualificados, bem como o serviço de decoração natalina ser de autoria e propriedade da empresa, uma vez que o evento “Magia e Eventos de Natal”, está registrado na fundação Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura, possuindo direitos autorais que comprova sua notória especialização, proibindo a reprodução por terceiros. Portanto essa notória especialização já atenderia a inviabilidade de competição. Mesmo que fosse o inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, numa interpretação mais ampla, caberia a fundamentação para realização do certame de Inexigibilidade, pois seria inexigível para a contratação, além dos serviços técnicos enumerados no art. 13, os de natureza singular e com empresas de notória especialização.

32. Por derradeiro, com relação ao objeto social descrito como atividade econômica não ser compatível com o objeto do processo de inexigibilidade, verifica-se que tal alegação não procede, pois conforme consta na cláusula segunda do contrato de constituição societária por quotas de responsabilidade limitada da empresa, o objeto social contempla promoções e produções artístico-culturais e assessoria em eventos festivos. (fls. 75 à 77 -TCEMT).



33. Ante o exposto, verifica-se que a vertente representação externa não procede, merecendo desta forma o seu arquivamento.

III – CONCLUSÃO

34. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições institucionais, **opina**:

a) pelo **conhecimento** da presente Representação de Natureza Externa e, no mérito, pela **IMPROCEDÊNCIA** da mesma, face ausência de irregularidades na contratação da empresa representada CARLINA PROMOÇÕES E PUBLICAÇÕES LTDA., processo nº 004/2011, mediante processo de inexigibilidade de licitação;

b) pelo **arquivamento** dos autos.

É o Parecer.

Cuiabá, 15 de agosto de 2012.

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO

Procurador Geral Substituto