

PROCESSO Nº 04501/2011-0

CERTIFICADO Nº 0019/2013

ENTIDADE: CASA CIVIL

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO – MP/TCE - REEXAME

RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA VICTOR

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE EXAME DE LEGALIDADE DAS CONTRATAÇÕES, PROMOVIDAS PELA CASA CIVIL, REFERENTES AO FESTIVAL “FÉRIAS NO CEARÁ” - ANO 2011, MORMENTE NO QUE DIZ RESPEITO À JUSTIFICATIVA DE PREÇO.

1. PRELIMINARES

Motivou a presente representação, oriunda do Ministério Público de Contas, a realização do evento “Férias no Ceará”, o qual consiste em festival de música com a contratação de atrações regionais e nacionais, tanto na Capital como no interior do Estado, realizado entre janeiro e julho de 2011.

O *Parquet* especial entende ser oportuna a realização de inspeção/auditoria, a fim de verificar a legalidade das contratações referente ao evento em destaque, em especial a observância da adequada justificativa de preços, regida pelo art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93, que embasaram os processos de contratação, haja vista a relevância de recursos envolvidos, supostamente na ordem de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais) e por entender necessário a justificativa de preços mesmo em se tratando de inviabilidade de competição.

Em sede de análise preliminar, através do Certificado nº 0062/2011(fl.81-87), esta Inspeção entendeu plausível o recebimento da representação, posto que intentada pelo Ministério Público de Contas junto a este Tribunal em conformidade com as atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 25, VII, do RITCE. Na oportunidade, a 7ª ICE corroborou o entendimento do *Parquet* e alçou questionamentos quanto à ocorrência de atraso na publicação dos extratos dos contratos de inexigibilidades, como rege o art. 61, da Lei 8.666/93, assim como quanto a competência da Casa Civil para a execução de evento dessa natureza, sugerindo a necessidade de esclarecimentos por parte do Secretário Chefe das Casa Civil.

Por meio do Despacho Singular nº 3784/2011 (fl. 89), a Senhora Conselheira Relatora determinou fosse notificado o Gestor para no prazo de 15 (quinze) dias apresentar justificativas pertinentes aos questionamentos suscitados no referido Certificado.

Após notificação, a autoridade indigitada solicitou, tempestivamente, duas prorrogações de prazo consecutivas para cumprimento do exarado no Despacho Singular, acima citado, em função da complexidade da matéria, tendo sido prontamente atendido

através do Despacho Singular nº 4224/2011 (fl. 97) e nº 2/2012 (fl. 201), respectivamente.

Em seguida e por meio do Processo nº 00204/2012-3 (fls. 99-193), o Sr. Secretário Arialdo de Mello Pinho encaminhou a esta Corte de Contas os esclarecimentos solicitados juntamente com a seguinte documentação:

- Anexo I: Informações sobre o fluxo de turistas ao Ceará – dados da Setur;
- Anexo II: Informações sobre o projeto Férias no Ceará;
- Anexo III: *Releases* e críticas de shows dos artistas que se apresentaram no Férias no Ceará;
- Anexo IV: CD contendo *releases* e críticas sobre o Férias no Ceará de 2011 – janeiro e julho.

Em seu vasto esclarecimento, justificou que a finalidade do evento é a de promover a integração das artes e da cultura do Brasil enriquecendo o cenário cultural cearense, inserir a população em um ambiente composto de uma diversidade cultural, alinhando-se ao disposto no art. 215 da CF/88, assim como proporcionar uma maior equidade social e desenvolvimento urbano, resultando em um evento que possui “fim último de ser indutor da inserção social e geração de oportunidade de vida para os cearenses”.

Quanto ao ponto abordado no Certificado nº 062/2011, questionamento da competência da Casa Civil para realização do evento Férias no Ceará, o Gestor entende que segundo a disposição do art. 12, da Lei nº 13.875/07, “dentre as atribuições da Casa Civil, encontra-se aquela de executar projetos no âmbito cultural e social, podendo, para tanto, realizar contratações”. Complementou seu posicionamento afirmando que a execução a cargo da Casa Civil não gera qualquer impropriedade ou invasão de competências de outras Secretarias. Na ocasião, frisou que o evento recebe a chancela da Secretaria do Turismo, mas a sua publicação e divulgação é realizada pela Casa Civil, pois como previsto no dispositivo supracitado, esta atividade é competência do referido órgão.

Ainda no que toca a esta questão, finalizou sua argumentação afirmando ser o evento “Férias no Ceará um projeto do governo do Estado, como um todo, cabendo à Casa Civil sua execução, como aponta sua competência”.

Ressaltou que o critério de escolha dos contratados ocorreu em função da aceitação do público cearense, considerando fatores como a escolha de artistas que estão em divulgação de trabalhos em turnês nacionais, totalizando em “28 atrações nacionais e regionais em 32 municípios de todas as regiões do Ceará.”

Após apresentação de ensinamentos doutrinários de Marçal Justen Filho, sustentou que as contratações obedeceram aos preceitos do art. 25, III, e art. 26 da Lei 8.666/93. Em especial, quanto à justificativa de preços, afirmou que a Casa Civil “não deixou de incluir, dentro dos procedimentos de contratação, a verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado”, e garantiu não ter nenhum receio de que os preços cobrados estariam dentro da margem dos valores observados no mercado.

Em referência ao atraso nas publicações dos extratos dos contratos, o gestor concorda com a necessidade de observância ao princípio da Publicidade, e expõe que a situação constatada trata de mero erro formal não gerando sério prejuízo para Administração Pública, que se deu em decorrência de “se encontrar o setor de publicação da Casa Civil do Governo do Estado do Ceará assoberbado de trabalho”.

Asseverou ainda, que “todas as publicações dos extratos dos contratos de inexigibilidades ocorreram previamente às publicações dos extratos dos contratos, não tendo havido *ausência de publicação ou desrespeito aos procedimentos ditados pela legislação*”, bem como não houve “intuito de burlar a lei ou displicência com as solenidades legais”, mas que a falha ocorreu em virtude do “próprio estado do serviço, que sobre-excede as capacidades laborais dos servidores que trabalham no setor de publicação”.

Ao final, o expoente colacionou trecho do Certificado nº 062/2011 da 7ª ICE (fl. 126), em que afirma ter a Inspeção reconhecido que não há necessidade estrita de que haja publicação dos extratos dos contratos, quando há a prévia publicação dos extratos de inexigibilidade, além de defender que parte da doutrina entende não ser necessária sequer a publicação do extrato do contrato, a teor do que rege o art. 61, parágrafo único, da Lei 8666/93.

Em seguida a 7ª ICE proferiu novo exame, por meio do Certificado nº 0012/2012(fl.203-218), em que apreciou os esclarecimentos prestados, concluindo por sugerir inspeção na Casa Civil, a fim de referendar os posicionamentos prolatados pela Inspeção e deferimento do pedido inicial do *Parquet*, nos seguintes termos:

CERTIFICA, para os devidos fins, que prosseguindo o exame da Representação do Ministério Público Especial, objetivando o exame da legalidade do festival “Férias no Ceará 2011”, constatou que os esclarecimentos prestados pela autoridade envolvida não foram suficientes para elucidar o feito.

Ante todo o exposto, e partindo da premissa que os atos administrativos são dotados de legalidade e boa-fé, submete o feito à consideração superior, sugerindo seja acatado o requerimento inicial do *Parquet*, quanto à realização de inspeção na Casa Civil, sobre as inexigibilidades que deram origem às contratações para realização do evento “Férias no Ceará 2011”, a fim de fortalecer os entendimentos aqui expostos e respeitar o princípio da prudência, tendo em vista possível transgressão ao ditames da Lei 8.666/93.

A teor do Processo nº 03700/2012-8 (fls. 220-225), o Ministério Público de Contas se pronunciou por meio de Petição, ressaltando pontos abordados no Certificado nº 012/2012 da 7ª ICE, como a questão da consagração do profissional artístico pela crítica especializada ou pela opinião pública e a questão referente ao empresário exclusivo.

Ao considerar que não foram prestados os esclarecimentos devidos, o *Parquet* requereu, mais uma vez, à Conselheira Relatora, fosse determinada a inspeção *in*

loco, inicialmente solicitada, a fim de coletar documentos relacionados às contratações pertinentes ao evento Férias no Ceará 2011.

Através do Despacho Singular nº 2038/2012 (fl. 229) de lavra da Senhora Conselheira Relatora, foi autorizada a realização de inspeção na Casa Civil do Estado do Ceará, nos moldes do requerimento do Ministério Público Especial.

3. PRONUNCIAMENTO DA INSPETORIA

A 7ª Inspeção como órgão técnico competente para realizar inspeção *in loco* na Casa Civil por determinação esculpida no Despacho Singular nº 2038/2012, realizou visita no referido órgão com o fito de coletar e analisar documentação pertinente às contratações referentes ao Evento Férias no Ceará 2011.

A inspeção apresenta como escopo o exame da legalidade das inexigibilidades/contratações pertinentes ao evento Férias no Ceará 2011, em especial o que tange aos questionamentos elevados pelo *Parquet*:

- Consagração do profissional artístico pela crítica especializada ou pela opinião pública;
- Exclusividade do empresários;
- Razão da escolha;
- Justificativa de preço.

O exame aqui prolatado baseou-se em análise documental disponibilizada a este órgão instrutivo, tomando como referência amostra representativa das inexigibilidades relacionadas ao evento Férias no Ceará 2011, o qual envolveu em sua totalidade a contratação de 45 (quarenta e cinco) artista/banda musical, sendo 17 (dezesete) artistas de repercussão nacional e 28 (vinte e oito) de repercussão local.

A amostra analisada é composta de processos referentes a inexigibilidade para contratação de 18 (dezoito) artistas dentre os 45 (quarenta e cinco) envolvidos, sendo 10 (dez) de repercussão nacional e 8 (oito) de repercussão local. Foi utilizado como critério para escolha da amostra, a representatividade dos processos de inexigibilidades, tomando-se como indicador da escolha o numerário envolvido na contratação de cada artista, assim como a pulverização dos empresários exclusivos.

Para apreciação da amostra, esta Inspeção elaborou Relatório de Análise de Processo, de fls. 237-272, utilizado individualmente em cada processo administrativo de contratação examinado, em que aponta a existência ou não da documentação legalmente exigida para a formalização de um processo de inexigibilidade, com o apontamento de observações sucintas em cada item que se fez necessário por estar em discordância com a normatização ou por sugestão do órgão de controle externo.

De acordo com documentação solicitada e disponibilizada a esta Inspeção, conforme já mencionado, foi identificada a contratação de 45 (quarenta e cinco)

artista/banda musical, sendo 17 (dezesete) artistas de repercussão nacional e 28 (vinte e oito) artistas de repercussão local, totalizando 115 apresentações, diferentemente do apresentado pelo Secretário Chefe da Casa Civil em esclarecimentos anteriores, o qual informou que o evento envolveu em sua totalidade “28 atrações nacionais e regionais em 32 municípios de todas as regiões do Ceará.”

Também foi possível constatar que o montante total envolvido nas contratações dos artistas/banda musical, foi da ordem de R\$ 10.603.100,00 (dez milhões, seiscentos e três mil e cem reais), valor superior ao montante estimado pelo Parquet em sua representação, R\$ 7.000.000,00 (sete milhões).

Chamou atenção do estudo aqui apresentado, o fato de que mais de 90% (noventa por cento) dos recursos utilizados para realização do evento Férias no Ceará 2011 foi destinado para contratação de 3 (três) Empresas, as quais foram indicadas como Empresário Exclusivo dos Artistas, para fins de representação no Estado do Ceará à época do ano de 2011. Este percentual resultou em R\$ 9.676.000,00 (nove milhões, seiscentos e setenta e seis mil reais) dentre o montante total de R\$ 10.603.100,00 (dez milhões, seiscentos e três mil e cem reais). Sendo que foi destinado à Empresa Arte Produções de Eventos Artísticos e Locações Ltda, R\$ 6.523.000,00 (seis milhões, quinhentos e vinte e três mil) correspondente à 61,52% (sessenta e um vírgula cinquenta e dois por cento) do montante total envolvido no evento; Empresa Nativa Promoção de Eventos Ltda – ME, R\$ 1.713.000,00 (um milhão, setecentos e treze mil reais), correspondente à 16,16% (dezesseis vírgula dezesseis por cento); Empresa Portte Turismo e Eventos Ltda, R\$ 1.440.000,00 (um milhão, quatrocentos e quarenta mil reais), correspondente à 13,58% (treze vírgula cinquenta e oito por cento).

Os dados acima apresentados podem ser constatados por meio de relatório elaborado pela 7ª ICE, anexado às fls. 233-236, em que foi apontado o empresário exclusivo contratado, o artista com a respectiva quantidade de shows e valores contratados, percentual da contratação em relação ao montante total envolvido, bem como o detalhamento da amostra selecionada.

Apresentada síntese dos dados coletados e metodologia utilizada na execução da inspeção, passa-se aos comentários dos achados mais significativos.

3.1 - Razão de Escolha e Consagração do Profissional Artístico pela Crítica Especializada ou pela Opinião Pública

O Secretário da Casa Civil ao argumentar sobre essa matéria, expôs a intenção do evento Férias no Ceará 2011 de alcançar o incentivo da cultura e lazer para a promoção da cultura local e regional, nesse sentido foi priorizada a contratação de bandas de maior aceitação do público cearense, considerando fatores como a escolha de artistas

que estão em divulgação de trabalhos em turnês nacionais. Na ocasião anexou aos seus esclarecimentos um compêndio do histórico das bandas contratadas, do repertório apresentado e das turnês realizadas, demonstrando que todos os artistas dispõem de muito prestígio do público, além de serem renomados ante à crítica nacional, assim como *releases* e críticas (fls. 134-191) de shows dos artistas que se apresentaram no evento.

Essas referências ocorreram em relação aos artistas de renome nacional, já quanto aos artistas locais não foi identificado material suficiente para a comprovação da consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública. Ressalta-se que em alguns trechos de entrevistas disponibilizadas, uma pequena amostra ante a dimensão do evento, fica evidenciada a satisfação do público quanto aos artistas que se apresentaram no evento, bem como em relação aos artistas locais, em sua maioria trata-se de artistas de reconhecimento pelo público comum regional.

De toda forma, se faz necessário na formalização do processo a disponibilização de documentos que comprove o requisito estabelecido na Lei dos certames licitatórios, consagração do artista contratado. Em várias contratações não foi identificada a documentação probante da consagração do artista, assim como em alguns casos apesar de disponibilizada documentação composta por *release* e/ou críticas, em sua maior parte não possuía referência à fonte, o que torna a informação inócua, como pode ser constatado pelos relatórios de análise dos processos, anexados aos autos.

Para fins de reforçar o posicionamento deste órgão técnico cita-se ensinamentos doutrinários do Ilustre autor Lucas Rocha Furtado, em sua obra Curso de Direito Administrativo, 3. ed. Rev. ampl. e atual. Ed. Fórum, 2012, fl. 383:

Para a contratação de serviços artísticos sem licitação, a maior dificuldade prática está relacionada à comprovação da consagração do artista pela crítica especializada ou opinião pública. É evidente que, nesse caso, não como (sic) há como fugir de certo grau de subjetividade no reconhecimento do que irá caracterizar referida “consagração”. Porém, a legislação sobre licitação procura, sempre que possível, evitar que qualquer decisão do administrador, sobretudo aquelas relacionadas à contratação sem licitação, repouse exclusivamente ou primordialmente em critérios meramente subjetivos. Desse modo, sendo possível, o administrador deve juntar aos autos da contratação documentação – recortes de jornais, currículos, certificados relativos a prêmios, exposições, apresentações etc. - que seja capaz de demonstrar a notoriedade ou consagração do artista.

A 7ª ICE entende que a própria razão de escolha dos artistas contratados já se faz em função da fundamentação da contratação, tratar-se de profissional artístico consagrado pela crítica especializada e pela opinião pública, mas é de suma importância que esta consagração seja devidamente comprovada nos autos, o que por conseguinte reflete na obediência ao princípio da impessoalidade na contratação, e não simplesmente se resguardando no senso comum.

3.2 – Exclusividade do Empresário

No caso em debate, as inexigibilidades apresentaram como fundamento a contratação de profissional do setor artístico por meio de empresário exclusivo, o qual tem fulcro no art. 25, III, da Lei 8.666/93, abaixo disposto:

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

(...)

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

É salutar lembrar que a contratação com fulcro neste dispositivo legal deve observar alguns requisitos, tais como: vedação da contratação de artistas amadores, fato não ocorrido no exame entelado; o contrato deve ser realizado diretamente com o artista ou por intermédio de empresário exclusivo, ou seja, sem a participação de terceiros, comentários abaixo explanados; artista ser consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, matéria tratada no item anterior.

Quanto ao requisito da contratação por meio de empresário exclusivo, trata-se de matéria já abordada Certificado nº 012/2012, que compõe esses autos. Com o desígnio de fundamentar e proporcionar maiores comentários sobre a questão, transcreve-se trecho do aludido Certificado com conteúdo e jurisprudência pertinente ao assunto:

Por empresário exclusivo entende-se a figura do representante ou agente, ou seja, aquele que se obriga a, autonomamente, de forma **habitual** e não eventual, promover, mediante retribuição, a realização de certos negócios, por conta do representado.

Pelo encargo incumbido à Administração Pública, pela determinação legal e pelo dever de se manter sempre zelosa na prática de suas atividades, esta, ao contratar artista através de empresário exclusivo, deve exigir o contrato de exclusividade artística, pois é por meio desse instrumento que se tomará conhecimento acerca da remuneração cobrada pelo empresário, se o mesmo é exclusivo do artista e se atua em seu âmbito territorial, bem como se o contrato é vigente. Assim como, também, devem ser exigidos documentos que atestem a consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública.

É nesta vertente que as Cortes de Contas, em especial o TCU e o TCDF, têm se pronunciado a respeito da matéria, como pode ser identificado em algumas de suas decisões, abaixo colacionados:

(...)

Artistas: - contratação – diretrizes do TCU

TCU determinou: “ [...] 9.5.1 quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/92 [sic] por meio de intermediários ou representantes:

9.5.1.1 deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. Deve ser

ressaltado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento.”

Fonte: TCU. Processo TC-003.233/2007-3. Acórdão nº 96/2008 – Plenário.
(A nota de rodapé acima indicada encontra-se no documento original)

Doutrina e Jurisprudência dominantes entendem que deve ser comprovado a existência de contrato de exclusividade de representação do artista, devidamente registrado em cartório, e que não se trate de exclusividade restrita a um curto período de tempo e/ou para situações específicas.

Na inspeção sob exame, foi constatado que em quase a totalidade das inexigibilidades analisadas referentes às contratações dos artistas de renome nacional, não foi celebrada a contratação diretamente com o Empresário Exclusivo do Artista, mas sim com terceiro indicado pelo Empresário do Artista, por meio de Carta de Exclusividade, com o fim de representar exclusivamente o artista por determinado período de tempo e com vinculação a determinada região.

Destaca-se que não foi detectado no processo de inexigibilidade nº 054/2011, Contrato de Exclusividade celebrado entre o Empresário contratado, Dalupe Produções Culturais Ltda, e a Orquestra Experimental de São Paulo, e nem mesmo a Carta de Exclusividade, prática adotada como rotina nas contratações sob exame.

A Carta de Exclusividade constante dos processos administrativos de inexigibilidades referentes ao evento Férias no Ceará 2011, restringe a representação do terceiro, indicado pelo empresário do Artista, a período correspondente ao evento, assim como vincula a representação unicamente ao Estado do Ceará. Este apontamento pode ser comprovado pela documentação constante dos autos e Relatórios de Análises de Processos, fls. 237-272. Vale chamar atenção à contratação da Banda Kid Abelha, para a qual a Carta de Exclusividade (fl. 103 – Anexo I) apresenta incoerência na data vinculada à representação do Empresário, 05/12/2010 a 05/20/2010, período não correspondente à época da contratação.

Essa é uma prática que causa estranheza a esta Inspeção, assim como não é aceita pela doutrina e Jurisprudência, como já afirmado. Por qual motivo não se buscou a contratação do Artista diretamente com o seu Empresário, representante nacional, como foi feito na contratação do Artista Arthur Moreira Lima, que ocorreu diretamente com a Empresa AML Cultural Ltda., conforme contrato às fls. 658-659 – Anexo III?

É salutar frisar que nessa contratação apesar de haver declaração do artista informando que a empresa trata-se de seu Empresário Exclusivo, o ideal é que seja celebrado um contrato entre o artista e a empresa, para esse fim e devidamente registrado em cartório.

Já quanto às contratações dos artistas de repercussão local, apesar de não

ter sido constatada a intermediação de terceiro empresário, a exclusividade do empresário ficou adstrita, assim como nos demais casos, à representação unicamente no Estado do Ceará e por determinado período, por sinal coincidente com os eventos Férias no Ceará.

3.3 - Justificativa de Preço

O art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/93, dentre outras exigências, exige que para as inexigibilidades seja apresentada justificativa de preço das contratações praticadas pela Administração Pública, no seguinte teor:

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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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

(...)

III - justificativa do preço.

Este pressuposto deve ser observado em todas as situações em que a Administração Pública se propuser a firmar contratos e não unicamente nas contratações diretas, é inegável que em virtude da maior flexibilização e conseqüente discricionariedade de que é dotada a contratação direta, este requisito seja ainda mais preservado.

O regramento constante do art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/93 é imprescindível para demonstrar a razoabilidade do preço a ser suportado pela Administração, assim como afastar a impessoalidade da contratação.

Reprisa-se posicionamentos do TCU já apresentados em certificado anterior desta Inspeção:

“[...] faça constar dos processos referente a contratações por inexigibilidade de licitação a justificativa do preço exigida pelo art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/93, inclusive com consulta a outros órgãos, de modo a verificar o preço praticado no âmbito da Administração Pública para o mesmo produto ou serviço”.¹

Fonte: Brasil, Tribunal de Contas da União. Processo nº TC-005.561/2002-2. Acórdão nº 2.960/2003 – 1ª Câmara. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 3 de dez. 2003. Seção 1.

Contratação direta – preço

TCU decidiu: “[...] faça constar nos processos de licitação e de contratações diretas a documentação relativa à verificação da compatibilidade de preços com o mercado [...]”.²

¹FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 668

²Idem., p.498

Fonte: TCU. Processo nº TC-008.417/2006-5. Acórdão nº 93/2008 – Plenário

Inexigibilidade – justificativa de preço

TCU determinou: “1.8 instrua os processos de inexigibilidade de licitação com o documento relativo à justificativa do preço, em consonância com o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/93”.³

Fonte: TCU. Processo nº TC-014.897/2005-5. Acórdão nº 2229/2006 – 1ª Câmara.

Inexigibilidade – justificativa de preços

TCU orientou: “2.8 observe, por ocasião das contratações realizadas com base no art. 25 da Lei 8.666/93 (Inexigibilidade), o disposto no parágrafo único do art. 26 da citada lei, buscando parâmetros no mercado para justificar o preço, ou justificando formalmente no processo a impossibilidade de se realizar tal procedimento”.⁴

Fonte: TCU. Processo nº TC-005.648./2004-2. Acórdão nº 1955/2006 – 1ª Câmara.

Convergente com entendimento já adotado pela 7ª ICE, autores como Marçal Justen Filho defendem que a razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular, em que seja demonstrada a prática de condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional.

Ante o exame da amostra selecionada, foi possível a identificação de declarações, contratos ou notas fiscais referentes a contratações anteriores dos artistas participantes do Evento Férias no Ceará 2011, documentação constante dos processos de inexigibilidades apreciados e que foram utilizadas como forma de justificação e comprovação da razoabilidade do valor da contratação envolvida.

Esta Inspeção entende que tais documentos são hábeis ao atendimento da exigência do art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/93 e servem como referência para se constatar a razoabilidade dos preços a serem contratados.

Não resta dúvida de que quanto mais ampla se der a forma de comprovação da justificativa de preço, mais transparente e mais oportuno será o cumprimento do dispositivo legal mencionado. De toda forma, e por não existir dispositivo legal que exija um quantitativo mínimo de pesquisa/comprovação da razoabilidade do preço, em especial nas situações de contratação de profissional do setor artístico, resta a este órgão admitir como suficiente a documentação nos moldes demonstrados, ante algumas observâncias, a seguir apontadas.

Com fim de reforçar a posição deste órgão instrutivo, colaciona-se abaixo trecho do Certificado nº 005/2013 desta Inspeção, o qual trata de exame de contratação de artista pela Administração Pública.

Relativamente à justificativa de preço, prevista no inciso III, art. 26, da Lei 8.666/93, que é a única disposição cabível para a contratação de artistas (os demais não se aplicam: o inciso I refere-se à caracterização da situação emergencial ou calamitosa; o II traz vinculação com fornecedor, no caso de

³Ibidem., p.501

⁴Ibidem., p.501

aquisições, ou executante, no caso de realização de obras/serviços de engenharia), a muito custo, a Inspetoria conseguiu encontrar jurisprudência do TCU, vazada nos seguintes termos:

Acórdão n.º 1336/2006 – Plenário [na verdade, Acórdão 819/2005]

(...)

9.1. determinar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq que:

(...)

9.1.3. quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993;

Conforme se observa na espécie, o TCU não vinculou a comprovação de preço a nenhum número em particular (três propostas, como quer o MP), bastando apenas a comprovação de preço em evento “do mesmo porte”, possibilitando ainda, na hipótese de o artista não poder fazer essa comprovação, em virtude de, por exemplo, nunca ter contratado nenhum espetáculo com o Poder Público, ser apresentada “as devidas justificativas, de forma a atender ao inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993”.

Registra-se que os valores contratados encontram-se em congruência com as justificativas/comprovações de preços apresentadas, tratando-se geralmente de valores até pouco inferiores às comprovações disponibilizadas. Porém, ressalta-se que nos casos específicos da contratação dos artistas/banda Lulu Santos, Gilberto Gil e Soul Pop, foi utilizado contrato, nota fiscal e declaração de pagamento/contrato, respectivamente constante às fl. 170 - Anexo I, 324 – Anexo II e 518-522 – Anexo III, referente a apresentação em período especial, Reveillon e Natal, com o fim de justificar os valores cobrados pelos artistas.

Outra impropriedade detectada quanto ao aspecto da justificativa de preço é a utilização de contrato celebrado entre o próprio empresário representante e o artista, com fins de comprovar a razoabilidade do valor contratado, como aconteceu na inexigibilidade nº 194/2011, referente à contratação da Banda Groovytown, fls. 559-563 – Anexo III.

É de se concordar que no caso da apresentação de documentação referente a apresentação artística em período especial, sendo a única referência de valor apresentada, não é suficiente para a ser utilizado como justificativa de preço para futuras contratações em período “normal” de apresentação, e por conseguinte atender às exigências do art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/93, bem como não é satisfatório a utilização de contrato celebrado pelo empresário do artista e o próprio artista, para servir como meio de justificativa de preço.

3.4 Da Competência da Casa Civil

Em esclarecimentos prestados pelo gestor às fls. 99-193, o Secretário Chefe

da Casa Civil argumentou a respeito da competência atribuída à Casa Civil, por meio da Lei 13.875/07, com redação dada pela Lei 14.736/10.

O Gestor colacionou aos seus esclarecimentos o art. 12 da Lei 13.875/07, com redação dada pela Lei 14.736/10, a qual estabelece as competências da Casa Civil.

Ante o teor do dispositivo legal, o expoente defende não haver qualquer impropriedade ou invasão de competências de outras Secretarias, visto que conforme seu depoimento, como já citado, “dentre as atribuições da Casa Civil, encontra-se aquela de **executar** projetos no âmbito cultural e social, podendo, para tanto, realizar contratações”. (grifos da inspetoria)

Entende-se que da interpretação do art. 12 da Lei 13.875/07, não se extrai como atribuição da Casa Civil a de **executar** projetos no âmbito cultural e social, mas sim “**organizar, mobilizar e coordenar** os eventos oficiais, podendo, para essas missões, firmar convênios objetivando a execução de programa de trabalho, projeto, atividade ou evento de duração certa, de interesse recíproco e em regime de mútua cooperação, cujo projeto de atendimento se dê no âmbito do social, da saúde, do esporte, da educação e/ou da cultura (...), conforme redação do dispositivo apontado:

Art. 12. Compete à Casa Civil: assessorar o Governador do Estado na área administrativa e financeira; controlar a publicação das Leis, atos oficiais, convênios e contratos; gerenciar a publicação de atos e documentos exigidos para eficácia jurídica das Leis; assistir, direta e indiretamente, ao Governador na execução das políticas públicas, programas, projetos e atividades; **organizar, mobilizar e coordenar** os eventos oficiais, podendo, para essas missões, firmar convênios objetivando a execução de programa de trabalho, projeto, atividade ou evento de duração certa, de interesse recíproco e em regime de mútua cooperação, cujo projeto de atendimento se dê no âmbito do social, da saúde, do esporte, da educação e/ou da cultura, contratar compra de materiais e serviços de qualquer natureza, além de pesquisas de avaliação do impacto das ações governamentais; planejar e executar as políticas públicas de comunicação social e o assessoramento de imprensa governamental; planejar, coordenar, implantar e executar as atividades dos projetos especiais; fomentar as atividades de políticas públicas, relativas às ações vinculadas e de interesse dos projetos do Governo, no âmbito federal, estadual e municipal; apoiar e incentivar as atividades desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil e movimentos sociais; coordenar o desenvolvimento e implementação das políticas de sistemas de geotecnologia, coordenar e promover a implantação e monitoramento dos sistemas de comunicação e integração de dados do Governo do Estado; realizar as licitações para contratação dos serviços de publicidade legal e institucional de todos os órgãos da Administração Estadual Direta, Indireta e Fundacional, bem como planejar, executar e controlar as ações de publicidade e marketing de todos os órgãos da Administração Estadual Direta, Indireta e Fundacional, podendo exercer outras atribuições necessárias ao cumprimento de suas finalidades. (Redação dada pela Lei nº 14.736 de 15.06.10) (grifos da Inspetoria)

A partir da apresentação do projeto, fl. 03 e 17 - Anexo I , informa que “(...) visando o aumento da circulação dentro do próprio estado, e para promover o desenvolvimento turístico de todas as regiões, a Coordenadoria de Eventos propõe a

criação, organização e coordenação executiva do Projeto Férias no Ceará (...)". Reprisa-se abaixo, na íntegra, o objetivo do projeto Férias no Ceará, fl. 04 e 18 - Anexo I:

Estimular o turismo no Estado, atraindo turistas e cearenses para visitarem e conhecerem não só a capital Fortaleza, mas também os outros polos de turismo como o Cariri, as serras, sertão e os litorais leste e oeste do Ceará.

O Festival também **fomentará a cultura do cearense**, pois possibilitará o acesso a música e entretenimento para todas as idades e classes sociais da população do Estado como também estará dando oportunidade à bandas locais de se apresentarem no festival abrindo os shows. Outro aspecto importante, que mesmo indireto, deve ser considerado é a geração de empregos indiretos, que movimentará a economia dos municípios (sic) contemplados. (grifos da Inspeção)

Fica claro e não resta dúvidas que o intento do evento trata-se de política voltada para o desenvolvimento do turismo e fomento da cultura.

O entendimento da Inspeção é de que o evento férias no Ceará trata de uma política cultural e/ou de incentivo ao turismo do Estado do Ceará, como pode ser corroborado pelo próprio projeto do Evento, processo administrativo nº 08392593 7 e 09076342 4, cópia às fls. 01-30 do Anexo I.

As atribuições da Secretaria da Cultura e do Turismo estão delineadas nos arts. 65 e 69 da Lei 13.875/07, abaixo transcritos:

Art. 65. À Secretaria da Cultura compete: auxiliar direta e indiretamente o Governador na formulação da política cultural do Estado do Ceará, planejando, normatizando, coordenando, **executando** e avaliando-a, compreendendo o amparo à cultura, a promoção, documentação e difusão das atividades artísticas e culturais, a defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Paisagístico, Artístico e Documental; incentivar e estimular a pesquisa em artes e cultura; apoiar a criação, a expansão e o fortalecimento das estruturas da sociedade civil voltada para a criação, produção e difusão cultural e artística; analisar e julgar projetos culturais; deliberar sobre tombamento de bens móveis e imóveis de reconhecido valor histórico, artístico e cultural para o Estado do Ceará; cooperar na defesa e conservação do Patrimônio Cultural Histórico, Arqueológico, Paisagístico, Artístico e Documental, material e imaterial, do Estado; além de outras atribuições correlatas, nos termos do Regulamento. (grifos da Inspeção)

Art. 69. À Secretaria do Turismo compete: planejar, coordenar, **executar**, fiscalizar, promover, informar, integrar e supervisionar as atividades pertinentes ao turismo, fomentar o seu desenvolvimento através de investimentos locais, nacionais e estrangeiros; realizar a capacitação e qualificação do segmento envolvido com o turismo; implantar as políticas do Governo no setor; estimular o turismo de negócios, serviços e o ecoturismo; em parceria com as Secretarias da Justiça e Cidadania e da Segurança Pública e Defesa Social a elaboração e implementação de política específica para combate permanente ao turismo sexual; exercer outras atribuições necessárias ao cumprimento de suas finalidades, nos termos do Regulamento. (grifos da Inspeção)

Corroborando o entendimento inicialmente ventilado em exame preliminar, esta Inspeção a 7ª ICE mantém o posicionamento de que o evento deveria ser executado pela Secretaria da Cultura e/ou do Turismo, podendo a Casa Civil ser partícipe no projeto,

exercendo as atividades de organização, mobilização e coordenação do evento.

3.5 Da Publicação dos Extratos dos Contratos e das Inexigibilidades

Trata-se de matéria elevada por esta inspetoria e motivo de esclarecimentos por parte do gestor, que já foram questão de debate tratado no Certificado nº 012/2002.

Por entender que quanto a esse conteúdo já se encontra esgotada a matéria na referida análise, por o referido Certificado não ter sido apreciado por esta Corte, e para fins metodológicos e facilitação da apreciação por parte desta Casa reпрisa-se, abaixo, a argumentação contida no Certificado nº 012/2012, no que tange a publicação dos extratos dos contratos e das Inexigibilidades:

Em exame inicial, esta inspetoria apontou a não obediência do prazo para publicação exigido no art. 61, paragrafo único da Lei 8.666/93, ressalvando a possibilidade de se alcançar o princípio da publicidade ao se observar a prescrição legal do art. 26 do mesmo diploma legal, pois assim, o público em geral tomaria conhecimento da conduta da Administração.

Ante a análise da documentação disponível, publicações dos extratos de inexigibilidades das licitações e extratos dos contratos, assim como já detectado em exame vestibular, inferiu-se que não foi respeitado as regras de prazo contida nos ditames legais acima citados, afastando-se dessa forma do notável princípio da publicidade.

É importante destacar que todos os atos do procedimento licitatório devem ser levados ao conhecimento público e, em especial, à todos os interessados no objeto da licitação. Para o doutrinador Marçal Justen Filho, o princípio da publicidade “[...] visa a garantir a qualquer interessado as faculdades de participação e fiscalização dos atos da licitação.”

Além da publicação ser condição indispensável para a eficácia contratual, como defende o ilustre autor supracitado, é um importante meio de controle aos interessados, tornando-se uma ferramenta amplamente utilizada pelo controle externo. A ausência da regular publicação tem sido intensamente coibida pelos órgãos de controle podendo até chegar a ser considerado ato de improbidade, conforme art. 11, IV, da Lei 8.429/92, abaixo transcrita:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

IV - negar publicidade aos atos oficiais

Para corroborar a significância do respeito à publicidade dos atos licitatórios que é dada pelo controle externo, mormente a observância dos prazos previstos no art. 61, paragrafo único, e art. 26 da Lei 8.666/93, passa-se a expor algumas decisões das Cortes de Contas em especial o Tribunal de Contas da União:

Contrato – publicação – obrigatoriedade

TCU determinou: “[...] XXIV) publicar os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditamentos, na forma do parágrafo único do art. 61 da Lei 8666/93[...].”¹

Fonte: TCU. Processo nº TC-825.125/1996-0. Acórdão nº 584/1997 – 1ª Câmara

Contratação direta – procedimento – prazos

Nota: o TCU orientou que devem ser observados, nos procedimentos de inexigibilidade de licitação, os prazos previstos no art. 26 da Lei nº 8.666/93.²

Fonte: TCU. Processo nº TC-000.706/1997-3. Decisão nº 415/1998 – Plenário. **No mesmo sentido:** Processo nº TC-400.038/1995-1. Decisão nº 527/1997 – Plenário. Processo nº TC-014.003/2001-2. Acórdão nº 403/2006 e Decisão nº 370/97 - Plenário

Contratação direta – publicação – eficácia

Nota: o TCDF determinou a publicação dos atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei 8.666/93, assinados desde a vigência desse diploma legal, asseverando ser essa a condição de eficácia³

Fonte: TCDF. Processo nº 1306/1994. Decisão 3204/1995.

Contratação direta – publicação – prazo

Nota: o TCU determinou a observância do prazo de 5 (cinco) dias para publicar a justificativa de preço exigida pelo art. 26. da Lei nº 8.666/93.⁴

Fonte: TCU. Processo nº TC-700.197/1994-0. Decisão nº 401/1994 – Plenário. **No mesmo sentido:** Processo nº TC-009.553/2003-7. Acórdão nº 1.662/2003 -2ª Câmara; e Processo nº TC-005.235/2001-8. Acórdão nº 206/2002 – 2ª Câmara.

A 7ª ICE entende que a transgressão legal aqui apontada pode até se tratar de erro formal, a fim de que se evite sobrepor a forma à essência do ato, como defendido pelo Gestor, mas a *priori*, ensejaria uma possível responsabilização, haja vista estar ocorrendo um provável descuido da boa gestão pública.

Seus próprios argumentos deixam evidente as dificuldades que enfrenta o quadro de pessoal da Casa Civil por falta de estruturação, ao se afirmar que os atrasos das publicações decorrem do asoerramento de trabalho que se encontra no setor de publicação da Casa Civil, e que essas atividades são realizadas por apenas 6 (seis) funcionários, “não se podendo imputar a problemática a um ou a outro servidor, nem ao próprio Estado”.

Partindo do pressuposto de que o setor de publicação da Casa Civil não se encontra estruturado compativelmente com as suas demandas, este órgão técnico reconhece que dos servidores que o compõem, realmente nada pode ser exigido, senão o regular exercício das atividades com observância do zelo e eficiência, características inerentes a boa prática dos deveres funcionais, já quanto ao Estado, esse sim, tem responsabilidade, a qual é atribuída no caso concreto à Casa Civil, por meio do art. o art. 12 da Lei 13.875/07, alterado pela Lei nº 14.736 de 15.06.10, acima reproduzido.

Destarte, faz-se imperioso um estudo da composição do quadro de pessoal da Casa Civil, com o mapeamento e racionalização das suas atividades, capacidades e competências laborativas dos seus servidores, a fim de que dote o órgão de capacidade funcional compatível com as demandas, ou em caso de necessidade, seja brevemente planejado e realizado concurso público para reestruturação do seu corpo funcional, o que possivelmente deve ser a atitude mais acertada, tendo em vista haver um crescente incremento de suas competências, a cada advento das leis que alteram a Lei nº 13.875/07, como a Lei 14.736/2010, responsável pela mais recente inclusão de competências.

É importante mais uma vez contra-arrazoar o gestor no que tange a permissibilidade da não publicação do extrato do contrato, pois em seus esclarecimentos foi levantado que a doutrina, assim como esta inspetoria “reconhece que não há necessidade estrita de que haja a publicação dos

extratos dos contratos, quando há a prévia publicação dos extratos de inexigibilidade”. Assevera-se aqui, mais uma vez, que essa permissibilidade legal é realmente possível, desde que cumprido o art. 26 da Lei 8.666/93, o que não foi respeitado no caso entelado, pois como anteriormente apontado, apesar da existência da publicação, não foi respeitado o prazo legal nem para publicação resumida do instrumento de contrato, nem para publicação das inexigibilidades das licitações, respectivamente, art. 61, parágrafo único e art. 26, da Lei 8.666/93. (As notas de rodapé acima indicadas encontram-se no documento original)

Este órgão instrutivo reafirma o acima exposto e na ocasião contra arrazoa alguns argumentos utilizados pelo gestor com o apontamento de fatos evidenciados a partir da análise da documentação coletada em inspeção *in loco*.

O gestor em seus esclarecimentos afirmou que a infração quanto ao cumprimento do prazo para publicação decorre meramente de erro formal que se deu em decorrência de “se encontrar o setor de publicação da Casa Civil do Governo do Estado do Ceará assoberbado de trabalho”.

A partir do exame de alguns processos administrativos de inexigibilidade, constata-se que o argumento utilizado pelo gestor pode até ter impacto no não cumprimento das exigências do arts. 61, parágrafo único e 26, da Lei 8.666/93, mas parece não ser o único motivo para o ensejo da irregularidade.

Esta Inspeção entende que a tardia execução da prática dos atos administrativos é fator primordial para caracterização do desrespeito aos dispositivos retromencionados, e por conseguinte não observância, a contento, do princípio da publicidade.

Para fins de exemplificação pode ser citada a contratação do Artista Arthur Moreira Lima (fls. 615-661), através da Empresa AML Cultural Ltda, a qual consta do processo administrativo da inexigibilidade, Parecer Jurídico datado em 19/07/2011 (fls. 650-652 – Anexo III), Declaração de Inexigibilidade datada em 19/07/2011 (fl. 654 – Anexo III), Ratificação da Inexigibilidade datada em 19/07/2011 (fl. 655 – Anexo III), Contrato celebrado em 19/07/2011 (fls. 658-659 – Anexo III), Extrato de Inexigibilidade publicado em 05/08/2011 e Extrato do Contrato publicado em 08/08/2011.

Preliminarmente constata-se que a regra esculpida no art. 26, da Lei 8.666/93, prazo para publicação do Extrato da Inexigibilidade, não foi respeitada. É possível também constatar que vários atos foram praticados no mesmo dia, inclusive a data da celebração do contrato ocorreu no mesmo dia da realização da primeira apresentação do Artista, fato que causa estranheza e dificulta a faculdade de participação e fiscalização dos atos da licitação por parte da sociedade e dos órgãos de controle externo, sem desprezar a indispensabilidade da publicação como condição para eficácia contratual.

Este exemplo foi utilizado meramente para fins ilustrativos, a partir de uma análise detalhada de cada caso percebe-se que as regras estabelecidas arts. 61, parágrafo

único e 26, da Lei 8.666/93 não foram devidamente atendidas.

3.6 Demais Achados

Como já informado na parte introdutória desta análise, cada processo de inexigibilidade foi examinado individualmente resultando na produção de Relatório de Análise, aplicado no exame da amostra, peça em que foram apontadas especificamente as falhas documentais detectadas.

De toda forma, apresenta-se uma breve explanação sobre os apontamentos indicados nos Relatórios acima referidos.

Despertou curiosidade deste órgão instrutivo o fato de que todos os processos, da amostra analisada, contêm demanda pela contratação de Artista para apresentação no evento Férias no Ceará, de maneira que já indica o artista, assim como o valor a ser contratado, da mesma forma, em nenhum caso foi apresentada proposta do executante detalhando valor, tipo e duração de apresentação, dentre outros aspectos relevantes à contratação. No caso específico da inexigibilidade nº 204/2011, fls. 579-614, Anexo III, a qual resultou na contratação da Banda Inbeats, nem mesmo a solicitação foi constatada.

Quanto ao requisito relativo à comprovação da Habilitação Jurídica e Regularidade Fiscal, exigido nos arts. 28 e 29, da Lei 8.666/93, após breve análise percebeu-se a não satisfatoriedade na apresentação da documentação relativa a habilitação jurídica da Empresa contratada através das inexigibilidades nº 044/2011, fls. 479-504 - Anexo III, e da inexigibilidade nº 163/2011, fls. 505-538 - Anexo III, as quais resultaram na contratação das Bandas Zero 85 e da Soul Pop, respectivamente. Já em relação à comprovação da regularidade fiscal, todos os processos analisados encontram-se alinhados a exigência legal, com exceção da Inexigibilidade nº 054/2011, fls. 694-744 – Anexo III, a qual ensejou a contratação da Orquestra Experimental de Repertório de São Paulo, situação em que foi apresentada Certidão de Regularidade do FGTS – CRF, fl. 709 – Anexo III, não correspondente ao período da contratação.

Foi identificado em diversos casos a não observância ao princípio elementar da Segregação de Funções, como pode ser demonstrado: o Parecerista jurídico em diversas vezes após se pronunciar tecnicamente a respeito da contratação, em seguida exerceu o administrativo exigido no art. 26, da Lei 8.666/93 e no art. 50, IV da Lei 9.784/99, abaixo transcritos:

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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

Tais infrações ocorreram nos processos referentes as inexigibilidades, nº 011/2011, fl. 54-57 – Anexo I; nº 029/2011, fls. 88-91 - Anexo I; nº 007/2011, fls. 123-126 – Anexo I; nº 021/2011, fls. 213-216 – Anexo I; nº 044/2011, fls. 495-498 Anexo II; nº 163/2011, fls. 527-531 - Anexo III e nº 054/2011, fls. 731-734 – Anexo III. Nos demais casos apreciados, foi adotado procedimento indicado, ou seja, após a elaboração do Parecer Jurídico, o Parecerista encaminhou os autos para autoridade competente reconhecer e declarar a inexigibilidade da licitação.

Por derradeiro, faz-se sucinta observação relacionada ao regramento contido no art. 38, VI, da Lei 8.666/93, o qual dita que deverão ser juntados oportunamente ao processo da inexigibilidade, pareceres técnicos ou jurídicos sobre a licitação.

No caso sob exame foi juntado aos autos parecer jurídico a respeito da inexigibilidade. O parecer jurídico é forma pelo qual os órgão consultivos firmam manifestações opinativas acerca de questões que lhe são postas a exame.

Entende esta Inspeção que ante as circunstâncias da contratação e o vultoso numerário envolvido, os Pareceres Jurídicos apresentados, encontram-se de certa forma, *data venia*, inconsistentes, ou até superficiais, em alguns momentos mesmo não se configurando conclusivos, como pode ser observado da redação (fls. 55-56 – Anexo I), trecho a seguir reproduzido:

(...)

Diante disso, a esta assessoria **parece possível** a contratação direta por inexigibilidade de artista consagrado pela opinião pública local e nacional. Para tanto, verifica-se que a Administração comprovará essa notoriedade no procedimento administrativo, estando devidamente instruído com a carta de exclusividade do(s) artista(s), despacho de tramitação processual e solicitação por parte da Coordenação de Eventos da Casa Civil, demonstração de valor no mercado, através de Comunicação Interna. (grifo da Inspeção)

Jacoby Fernandes, em sua obra *Contratação Direta sem Licitação*, 9ª ed. p. 651, afirma que “cabará ao parecer jurídico indicar a norma, verificar a existência dos documentos que fundamentam os autos e indicar doutrina e jurisprudência, se houver, para assegurar a razoabilidade da tese que abraça.”

Para fins de ilustração colaciona-se abaixo jurisprudência do TCU pertinente à matéria:

Contratação direta – parecer jurídico – conveniência e importância

TCU decidiu: “Outro aspecto a salientar, este não anotado no Relatório de Auditoria, é a ausência, nos autos, de pareceres jurídicos endossando essas

contratações. Constatam apenas pareceres técnicos. Apesar de não se tratar de uma exigência legal – o art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, exige “pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade”, sabe-se que, em nome da prudência administrativa, os gestores públicos buscam apoio, quase como regra, em manifestações da respectiva área jurídica, previamente a contratações por dispensa de licitação, máxime quando envolvidos valores de grande monta como é o caso. Trata-se de um zelo administrativo, em princípio, não verificando nas contratações em comento, o que reforça a necessidade de audiência dos responsáveis [...].”⁵

Fonte:TCU. Processo nº TC-007.215/2003-0. Acórdão nº 1.454/2003 – Plenário.

Parecer Jurídico – conteúdo

TCU determinou: “[...] exija que a Procuradoria verifique e analise, no que for cabível, a existência de justificativa para os aspectos técnicos exigidos em lei, especialmente no que tange às alterações de objeto contratado e às dispensas e inexigibilidades, bem como motive expressamente os pareceres emitidos nos processos, demonstrando as implicações jurídicas das decisões tomadas pela Administração [...]”⁶

Fonte:TCU. Processo nº TC-005.561/2002-2. Acórdão nº 2.960/2003 – 1ª Câmara.

Essa peça opinativa que serve de apoio ao gestor, deve ser apresentada de forma clara, conclusiva e fornecer informações seguras e necessárias para a tomada de decisão da autoridade responsável, como por exemplo: apreciar a idoneidade da Empresa e sua aptidão legal para execução do objeto a ser contratado, demonstrar a permissibilidade da contratação para Administração Pública, assim como a sua capacidade operacional, orçamentária e financeira, de forma que não a ponha em riscos.

Destarte e por nunca ser demais prezar pelo zelo administrativo, esta Inspeção entende que o Parecer Jurídico deva tratar-se de uma peça robusta, mais consistente, abrangendo uma análise mais acurada das possibilidades e condições da contratação, assim como das condições do contratado.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a 7ª Inspeção de Controle Externo, no uso de suas atribuições regulamentares,

CERTIFICA, para os devidos fins, que após a análise da documentação colhida junto à Casa Civil, comprovou as irregularidades constantes desta peça processual, em desacordo com as normas que regem as contratações provenientes de inexigibilidade de licitação, mormente quanto à representação exclusiva de empresário do artista/banda contratados; comprovação da consagração, pela crítica especializada ou pela opinião pública, do profissional artístico contratado, em especial os de repercussão local; utilização de justificativa de preço pautada em documentação referente unicamente a período

⁵FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Vade-Mécum de Licitações e Contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices / J. U. Jacoby Fernandes 5. ed. Rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.598.

⁶Idem., p. 599.

especial, Reveillon; bem como o desrespeito aos prazos legais exigidos para publicação dos extratos das inexigibilidades e dos contratos.

No ensejo, encaminha o feito à consideração superior, sugerindo seja aplicada a multa prevista no inciso III, art. 62, da Lei a nº 12.509/95 (LOTCE), ao Secretário Chefe da Casa Civil, Sr. ARIALDO DE MELLO PINHO, devendo ser-lhe oferecido prazo para se manifestar sobre as impropriedades destacadas na presente instrução processual, em atendimento ao disposto no inciso LV, art. 5º, da Constituição Federal.

7ª Inspeção de Controle Externo da Secretaria Geral do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 5 de fevereiro de 2013.

David Camarço Martins Pinheiro
Analista de Controle Externo

Confere:

Geraldo Nogueira Tavares
Diretor da 7ª ICE