



**Parecer Nº 331/23**  
**Processo TC Nº 06497/22**  
**Assunto: Licitação**  
**Origem: Prefeitura Municipal de Bananeiras**

**Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PREFEITURA MUNICIPAL DE BANANEIRAS. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA E EXECUÇÃO CONTRATUAL IRREGULARES. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO POR AGENTE COMPETENTE PARA PROMOÇÃO DA LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTE 4. ERRO NA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. PROJETO BÁSICO IMPRECISO. OCORRÊNCIA DE PAGAMENTO SEM LIQUIDAÇÃO DO OBJETO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.**

Versam os presentes autos acerca de concorrência pública realizada pela Prefeitura Municipal de Bananeiras, tendo por objeto a contratação de empresa especializada em administração de eventos, exploração contínua de espaços públicos nas áreas destinadas à realização de eventos do município de



Bananeiras/PB, através de prospecção, intermediação e captação de recursos por meio de comercialização de cotas de patrocínio e apoio financeiro nas áreas culturais, artísticas e sociais, incluindo montagem e desmontagem das estruturas dos eventos e dos camarotes, conforme termo de referência.

Relatório inicial às fls. 398/404, no qual foram consignadas as seguintes observações:

**Não consta** autorização por agente competente para promoção da licitação, com exposição das justificativas da necessidade de contratação, art. 38 da Lei 8.666/93;

**Não consta** como foi obtido o valor do patrocínio da Prefeitura de Bananeiras, nem as justificativas para a necessidade deste desembolso de dinheiro público, considerando se tratar de evento em local turístico da Paraíba, portanto, economicamente rentável para o parceiro privado;

Trata-se do fornecimento da estrutura (palco, tendas, som, banheiros químicos, rádios transmissores e detectores de metais etc) para a realização dos seguintes eventos na cidade de Bananeiras/PB:

- a) Festa da Padroeira Nossa Senhora do Livramento (3 dias);
- b) Pré São João a ser realizado nos Distritos (4 dias);
- c) São João de Bananeiras (30 dias);
- d) Festividades da Rota Caminhos do Frio (3 dias);

Para o evento do São João também envolve o pagamento pela locação da vila do artesão, réplicas cenográficas da estação e de prédio histórico da cidade, fogueira cenográfica, bem como a estrutura das áreas dos restaurantes, bares e alimentação, vila dos patrocinadores, quiosques, portais de entrada, coreto e outros itens associados à realização desta festividade.

Conforme consta às fls. 15, o efetivo desembolso pela Prefeitura de Bananeiras foi estimado em R\$ 550.000,00, a título de patrocínio, e o restante do montante envolvido será decorrente da exploração econômica deste evento cultural.

Dentre as despesas previstas, o valor a ser despendido com atrações artísticas totaliza R\$ 1 milhão, a serem contratados pelo parceiro privado deste evento, conforme programação a ser submetida à aprovação da Prefeitura de Bananeiras/PB.

Além do desembolso de R\$ 550 mil, a Prefeitura de Bananeiras/PB, dentre outras obrigações, ficará responsável pelo custeio da limpeza, consumo de água e de energia elétrica.

Vale destacar que o edital registra que o parceiro privado poderá auferir receitas com a publicidade nos espaços concedidos, e na cobrança de ingressos em áreas privadas e privilegiadas (camarotes, frontstage e afins), vedada a cobrança de entrada para as áreas de acesso ao público em geral (fls. 23).

Também está previsto que o contratado, após 60 dias ao final do encerramento de cada evento, apresente a prestação de contas para a Prefeitura de Bananeiras (fls. 24). Necessário se faz, portanto, esclarecer



qual será o procedimento adotado no caso de excesso de receita para além da prevista, considerado que se trata de recursos captados pela exploração de espaço público, que deve ser revertido em benfeitorias para a população de Bananeiras/PB.

Além disso, entende-se demasiadamente excessivo estabelecer o montante de R\$ 346.120,00 para a administração central do parceiro privado, que não pode ser confundido com lucro; que também envolve a margem de incerteza do empreendimento, que envolve um dos mais prestigiados destinos turísticos da Paraíba, de modo a afastar a necessidade de uma taxa de risco tão vultosa.

Representação formulada por este Ministério Público de Contas (Processo TC nº 06507/22) anexada às fls. 405/413, na qual se requer:

- (i) a análise do procedimento licitatório no âmbito do acompanhamento das contas de 2022 (Processo TC nº 0249/22);
- (ii) o acompanhamento da execução contratual pela Auditoria, com ênfase especial na prestação de contas do contratado, e,
- (iii) cautelarmente, a retenção do depósito dado em garantia até que seja demonstrada a legalidade e conveniência do pagamento de patrocínio realizado pela Prefeitura.

E referido Órgão Ministerial assim o faz sob os seguintes fundamentos:

- Erro na caracterização do objeto da licitação (ofensa ao inciso I do artigo 40 da Lei 8.666/93);
- Projeto Básico impreciso e sem clareza nos seus elementos constitutivos (ofensa ao art. 6º da Lei 8.666/93);
- Erro no critério de julgamento;
- Falta de critérios objetivos para liquidação da despesa referente à cota de patrocínio;
- Não identificação do depósito da garantia nos extratos bancários da conta informada no Sagres;

Citado, o gestor apresentou requerimento para prorrogação de prazo para defesa (fls. 422/424).

Defesa apresentada às fls. 429/434 e 439/444.

Relatório de análise de defesa às fls. 448/457, no qual a Auditoria manteve as irregularidades destacadas no Relatório Inicial, bem como corroborou com a maior parte das eivas representadas pelo *Parquet*, exceto a referente ao depósito da garantia contratual. Ao fim, concluiu nos seguintes termos:



Ante o exposto, entende-se que a Concorrência nº 00002/2021 é **IRREGULAR**, e sugere as seguintes recomendações para as próximas licitações do São João de Bananeiras, que podem ser incluídas no Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, que foi mencionado pela defesa.

a) Abster-se de repasse de valores financeiros ao parceiro privado, a título de cota-patrocínio, inclusive no tocante a adiantamentos deste valor, sem a necessária liquidação da despesa, que somente ocorre após a efetiva realização do evento;

b) Adoção de procedimento licitatório que considere a cessão onerosa da área pública para a realização deste evento, pois é ativo do Município.

É o Relatório.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial para exame e oferta de parecer.

### **É o relatório. Passo a opinar.**

A licitação é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, ou seja, a que melhor atenda ao interesse público dentre as ofertadas pelos particulares que com ela desejam contratar, conferindo assim oportunidade a qualquer interessado, desde que devidamente habilitado, a participar do certame.

Previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o procedimento licitatório constitui regra imposta pela Carta Magna ao Administrador Público para celebração de contratos visando à aquisição de bens e serviços.

Abaixo, serão debatidas as irregularidades aduzidas na Representação de fls. 405/413, bem como nas manifestações da Auditoria às fls. 398/404 e 448/457.

**Não consta autorização por agente competente para promoção da licitação, com exposição das justificativas da necessidade de contratação, art. 38 da Lei 8.666/93.**

O art. 38, da Lei 8.666/93, exige que junto à abertura do processo administrativo deva constar a autorização da licitação<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente.



Às fls. 49/52 dos autos consta a abertura do processo administrativo, em que não consta a autorização para sua instauração do certame pelo ordenador de despesas, que, no caso do Município de Bananeiras, é o Prefeito Municipal. Mas sim, a solicitação do Secretário Municipal de Administração, ao Prefeito Municipal, o Sr. Matheus de Melo Bezerra Cavalcanti, para que seja autorizada à Comissão Permanente de Licitação a realização da licitação em comento.

Entendo que nesse caso não seria necessária a delegação da competência aduzida pelo Órgão Auditor em sua última manifestação, mas sim, a resposta, ou encaminhamento, do Chefe do Poder Executivo Municipal ao expediente existente às fls. 234/235.

Contudo, a homologação e adjudicação da licitação foram devidamente subscritas pelo Prefeito Municipal (fls. 236/239), ocorrendo, desta forma, convalidação do erro anteriormente existente<sup>2</sup>.

Desta forma, entende-se que a ausência de autorização para abertura do procedimento licitatório foi convalidada pela homologação e adjudicação da licitação por ele subscrita, não obstante cabe recomendação à gestão municipal, no sentido de evitar tal falha.

**Não consta como foi obtido o valor do patrocínio da Prefeitura de Bananeiras, nem as justificativas para a necessidade deste desembolso de dinheiro público, considerando se tratar de evento em local turístico da Paraíba, portanto, economicamente rentável para o parceiro privado**

Quanto a este ponto, a defesa afirmou que “de fato, no caderno processual não se consignou detalhes das discussões internas para a elaboração do Termo de Referência”.

As discussões que possibilitaram chegar ao Termo de Referência deveriam ao menos estar constando em ata, a fim de que restasse claro como a Prefeitura chegou à necessidade da cota de patrocínio por parte do ente público.

Contudo, não só está ausente a justificativa para necessidade da cota de patrocínio, como também o caminho empreendido pelo ente municipal para se definir o valor de R\$ 550.000,00.

---

<sup>2</sup> Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.



Como bem informa a Auditoria, a gestão não cuidou de acostar quaisquer estudos de viabilidade econômico financeira do projeto, bem como parâmetros técnicos que fundamentassem a existência do patrocínio de R\$ 540.000,00.

Isso demonstra que a licitação não foi pensada da maneira mais econômica aos cofres públicos.

Desta forma, tendo em vista a ausência de critérios técnicos que lastreiem a existência da cota de patrocínio, por parte do Poder Executivo Municipal, principalmente quanto ao valor despendido, deve ser considerada irregular essa cláusula, conforme delineado pelos Órgãos Técnico e Ministerial em suas manifestações anteriores.

**O contrato prevê que, após 60 dias ao final do encerramento de cada evento, seja apresentada a prestação de contas para a Prefeitura de Bananeiras (fls. 24). Necessário se faz, portanto, esclarecer qual será o procedimento adotado no caso de excesso de receita para além da prevista, considerado que se trata de recursos captados pela exploração de espaço público, que deve ser revertido em benfeitorias para a população de Bananeiras/PB**

O questionamento principal aqui é a ausência de prestação de contas do evento, como consta às fls. 24 e 351 dos autos (cláusula nona, item r), o que até o momento não foi feito e deveria ser informado depois de cada evento contratado.

A Constituição Estadual prevê que qualquer um que utilize recursos públicos deverá prestar contas<sup>3</sup> da maneira que foram empregados.

Inclusive, na esfera federal, entende o Tribunal de Contas da União que “a não prestação de contas de receitas oriundas da venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em razão de projeto beneficiado com recursos de

<sup>3</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

§1º Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

[...]

§3º O disposto nesta Seção aplica-se, no que couber, no limite de sua jurisdição, ao Tribunal de Contas dos Municípios.



convênio, a exemplo de ingressos, patrocínios, camarotes, espaços, abadas, justifica a imputação de débito no valor da totalidade dos recursos repassados” (Acórdão 2846/2019 – TCU – Primeira Câmara).

Assim, cabe ressarcimento ao erário do que não foi prestado contas: o montante de patrocínio, no valor de R\$ 550.000,00, e ainda sem que tenha tido quaisquer análises econômico-financeiras para se chegar a tal montante.

**Erro na caracterização do objeto da licitação (ofensa ao inciso I do artigo 40 da Lei 8.666/93), - A descrição do objeto do certame induz para contratação de empresa para prestação de serviços. Todavia, pela análise do Termo de Referência e seus anexos, conclui-se que a finalidade da licitação é a CONCESSÃO DE ESPAÇO PÚBLICO para exploração particular;**

**Erro no critério de julgamento: Por se tratar de uma concessão pública, o critério de julgamento deveria ter sido outro, não caberia a realização de dispêndios financeiros por parte do Poder Público (cota de patrocínio da Prefeitura no valor de R\$ 540.000,00), mas sim, de um pagamento pelo particular concessionário.**

A concessão de espaço público consiste em um “contrato administrativo que tem por objetivo consentir o uso do bem público, de forma privativa, por terceiro, com fundamento no interesse público”<sup>4</sup>.

No próprio contrato constante nos autos, há menção à exploração contínua de espaços públicos por parte do ente privado contratado, o que se insere no conceito de concessão de espaço público, e não contratação de empresa para prestação de serviços.

Ora, existe no documento a previsão da empresa contratada aferir lucro, razão pela qual há, de fato, falha no procedimento, pois, se tratando de concessão de uso de bem público, não deveria o ente municipal despender recursos financeiros em uma atividade que gera lucro ao ente particular.

**Projeto Básico impreciso e sem clareza nos seus elementos constitutivos (ofensa ao art. 6º da Lei 8.666/93)**

**Ausência de Projeto Básico com estimação dos preços e especificações que assegurem os melhores resultados para administração**

<sup>4</sup> Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. -9. ed., - Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021. p. 1211.



O Projeto Básico está previsto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/93 (sob a égide da qual foi realizado o vertente certame) e consiste no seguinte:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX – Projeto básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo constar os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Dos itens necessários em um projeto básico, constam nos autos apenas a planilha de custos e as plantas baixas das áreas dos eventos, o que não é suficiente para cumprir todos os requisitos acima listados.

Ademais, na Representação constante nos autos, este MPC vislumbrou falha na estimativa de captação de recursos, o que levaria ao patrocínio por parte da Prefeitura, e o dispêndio de recursos públicos desnecessários.

A defesa defendeu que se trata de um contrato atípico, e que houve sim a precificação com consulta a fornecedores.

Contudo, por mais que seja um contrato atípico, não consta nos autos como se deu essa precificação, principalmente a consulta a fornecedores a que a defesa alude.





Assim, de fato está irregular o projeto básico, o que macula a concorrência em comento.

**Falta de critérios objetivos para liquidação da despesa referente à cota de patrocínio.**

Na Representação de fls. 405/413 constatou-se o pagamento de R\$ 540.000,00 em 31/05/2022, ou seja, antes do início do primeiro evento contratado, o São João no mês de junho.

Cumprе observar que na proposta de pagamento entregue pelo parceiro privado à fl. 47, o pagamento do patrocínio deveria ocorrer de forma parcelada (em 3 parcelas), e não de uma única vez, como foi feito.

Ademais, assiste razão a Auditoria quando vislumbra desrespeito ao art. 62 da Lei 4.320/64<sup>5</sup>, pois os pagamentos foram realizados antes de prestados os serviços contratados.

Ressalta-se que a conduta aqui descrita pode se enquadrar em crime de responsabilidade, conforme art. 1º, V, do Decreto-Lei nº 201/67:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores:

[...]

V – Ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

Portanto, além de se considerar irregular no âmbito do Tribunal de Contas a despesa efetuada, devem ser os autos encaminhados ao Ministério Público Comum para que avalie dentro de suas competências a ocorrência de crime de responsabilidade.

**Não identificação do depósito da garantia nos extratos bancários da conta informada no Sagres**

Quanto a ausência de garantia nos extratos bancários, o Órgão Técnico verificou posteriormente o ajuste contábil das informações constantes no SAGRES, razão pela qual a eiva pode se considerar elidida.

<sup>5</sup> Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.



Ante o exposto, opina esta Representante do *Parquet* de Contas pela:

1. **IRREGULARIDADE** da concorrência nº 02/2021, bem como de seu contrato decorrente, capitaneados pela Prefeitura Municipal de Bananeiras;
2. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Prefeito Municipal de Bananeiras, Sr. Matheus de Melo Bezerra Cavalcanti, no montante de R\$ 550.000,00 da cota de patrocínio, dada a ausência de prestação de contas referente a tais montantes;
3. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Prefeito Municipal de Bananeiras, o Sr. Matheus de Melo Bezerra Cavalcanti, com fulcro no art. 56, inciso II da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93);
4. **ENVIO DOS PRESENTES AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM**, para fins de conhecimento das irregularidades constatadas nos presentes autos e adoção das medidas que entender cabíveis, à vista de suas competências.

É o parecer.

João Pessoa, 24 de fevereiro de 2023.

**ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA**

Subprocuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba