

**DENÚNCIA N. 1012287**

**Denunciante:** Maxoel de Jesus Ferreira  
**Jurisdicionado:** Município de Iturama  
**Exercício:** 2017  
**Responsáveis:** Anderson Bernardes de Oliveira, Firmiano Diniz Borges e Aldeni Aparecida Alves Janones  
**Procuradores:** Hugo Henry Martins de Assis Soares – OAB/MG 171823, Adrianna Belli Pereira de Souza – OAB/MG 54000, Afonso Celso Praes Junior – OAB/MG 53177, Eliane Paula de Souza – OAB/MG 95209, Izabela Tamar Frois Laguárdia – OAB/MG 195013, Lilian Vilas Boas Novaes Furtado – OAB/MG 169068, Reinaldo Belli de Souza Alves Costa – OAB/MG 190000, Ebdon Júnior da Silva Apolinário – OAB/MG 117831  
**MPTC:** Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

**EMENTA**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO DOS CUSTOS UNITÁRIOS. ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇO. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. O orçamento detalhado em planilha é fundamental para a conferir transparência aos processos de contratação, razão pela qual a Lei de Licitações exige a sua elaboração prévia.
2. A comprovação da consagração do artista para os fins de contratação direta, nos termos do art. 25, III, da Lei de Licitações, não pode ser feita por meio de autodeclaração da Administração Pública ou de seus agentes.
3. Caracterizam-se como irregulares as contratações diretas com ausência de justificativa de preço.
4. Como regra, é irregular a antecipação de pagamento sem a prestação dos serviços.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**13ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 02/05/2019**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia com pedido liminar formulada por Maxoel de Jesus Ferreira acerca de possíveis irregularidades na contratação de bandas musicais que se apresentaram no carnaval realizado pelo Município de Iturama no ano de 2017.

Em 06/06/2017, o então relator, conselheiro substituto Hamilton Coelho, indeferiu o pedido liminar (fls. 30/30), tendo em vista que as apresentações musicais haviam ocorrido dos dias 24 a 28 de fevereiro de 2017, antes, portanto, da apresentação da denúncia, que foi protocolizada no Tribunal em 29/05/2017.

Após, os autos foram encaminhados à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que solicitou, às fls. 38/38v., a intimação do prefeito de Iturama, Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, para que enviasse cópia da documentação relativa às mencionadas contratações.

Atendida a diligência às fls. 50/208, os autos retornaram à Unidade Técnica, que no relatório de fls. 22/231, apontou a ocorrência das seguintes irregularidades nos processos de contratação das bandas: 1) ausência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados; 2) inadequação da contratação por inexigibilidade de licitação; 3) ausência da justificativa dos preços; e 4) antecipação de pagamentos às empresas contratadas.

Em sua manifestação preliminar (fls. 233/235), o Ministério Público de Contas opinou pela citação dos responsáveis, os Senhores Anderson Bernardes de Oliveira, Aldeni Aparecida Alves Janones e Firmiano Diniz Borges, respectivamente, prefeito, secretária municipal de Cultura do Município de Iturama e o responsável pela liquidação das notas de empenho analisadas nos autos.

Citados, os Senhores Anderson Bernardes de Oliveira e Firmiano Diniz Borges apresentaram a defesa de fls. 253/263, alegando, em síntese, a impossibilidade lógica de requisitar orçamentos unitários a bandas de música, tendo em vista a natureza artística dos serviços.

Sustentaram, ainda, que as bandas contratadas eram consagradas perante a opinião pública, sendo, portanto, inexigível a licitação. Por fim, alegaram que era desnecessária a justificativa de preço, por se tratar de contratação de serviços artísticos, cujos valores são fixados pelo próprio artista e consideraram regulares os pagamentos antecipados por ser praxe desse seguimento.

Embora regularmente citada, a Senhora Aldeni Aparecida Alves Janones não se manifestou, conforme certidão de fl. 269.

No reexame (fls. 271/281), o Órgão Técnico ratificou todas as irregularidades.

Os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 29/10/2018, conforme termo de fl. 283, seguindo-se o parecer conclusivo do Ministério Público de Contas, fls. 284/292, que opinou pela aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Na análise inicial, a unidade técnica examinou três processos de inexigibilidade de licitação realizados pelo Município de Iturama com vistas à contratação de bandas para apresentação nas festividades do carnaval do ano de 2017, sendo eles:

- a) processo administrativo 21/2017, inexigibilidade de licitação 01/2017, destinado à contratação da empresa Todas as Tribos Eventos Ltda., representante da banda Tribo do Guetto, pelo valor de R\$55.000,00 (fls. 51/104);
- b) processo administrativo 22/2017, inexigibilidade de licitação 02/2017, destinado à contratação da empresa Antônio Marcelo Bernardes de Almeida – ME, representante da banda Liga da Justiça, pelo valor de R\$74.000,00 (fls. 153/208);
- c) processo administrativo 23/2017, inexigibilidade de licitação 03/2017, destinado à contratação da empresa Teófilo Arantes Júnior – MEI, representante da banda Bombatuk, pelo valor de R\$59.000,00 (fls. 51/104).

Segundo o relatório técnico, os três processos de contratação padeceram das mesmas irregularidades, quais sejam: 1) ausência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados; 2) inadequação da contratação por inexigibilidade de licitação; 3) ausência da justificativa dos preços; e 4) antecipação de pagamentos às empresas contratadas.

Passo, então, a analisar os apontamentos de forma individualizada e na ordem acima disposta.

### **1. Ausência de orçamento estimado dos custos unitários**

Em sede de análise inicial, a Unidade Técnica verificou que, nos processos de inexigibilidade de licitação 01/2017, 02/2017 e 03/2017, que objetivaram a contratação de bandas musicais para a prestação de serviços artísticos na realização do carnaval de Iturama em 2017, incluindo apresentação de shows artísticos, transporte, alimentação e hospedagem dos músicos durante diversos dias, a Senhora Aldeni Aparecida Alves Janones, secretária municipal de Cultura e requisitante das contratações em questão, e o Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito municipal e autoridade competente que autorizou a abertura dos referidos processos de contratação, não providenciaram ou solicitaram a elaboração e anexação aos processos do orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados, contrariando o disposto no inciso II do § 2º c/c o § 9º do art. 7º da Lei Federal 8.666/1993.

Apontou a Unidade Técnica que a exigência para elaboração do orçamento detalhado em planilhas para contratação de serviços, mesmo que mediante processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, tem como fundamento a necessidade da demonstração dos estudos preliminares de viabilidade da contratação, bem como detalhar as especificações técnicas dos serviços a serem prestados. Registrou, ainda, a necessidade de se formalizar processos administrativos desta natureza, com elementos essenciais exigidos pela Lei de Licitações para a legalidade das contratações, e citou entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho, conforme transcrição a seguir:

O princípio do “devido procedimento licitatório” não é afastado nem eliminado nas situações de “dispensa” ou “inexigibilidade” de licitação. Há, apenas, alteração do procedimento a ser seguido. Dispensa ou inexigibilidade de licitação significam desnecessidade de preenchimento de alguns requisitos e determinadas formalidades usualmente obrigatórias. Dito de outro modo, dispensa e inexigibilidade são modalidades distintas de procedimento de contratação. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 147)

Na defesa oferecida às fls. 253/263, os responsáveis alegaram, em suma, que *“o serviço artístico é de tal maneira singular, que sua ‘especificação técnica’, além de impossível, é absolutamente irrelevante para o Direito, tamanhas as impressões personalísticas que o artista imprime em sua atuação”*.

Após analisar as razões da defesa, a Unidade Técnica, quanto a este ponto, ratificou o parecer anterior pelos seus próprios fundamentos.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, salientou que, *“apesar da apresentação artística propriamente dita não ser fracionável de modo a possibilitar sua divisão em uma planilha de custos unitários, o valor pactuado abrange uma série de serviços diversos, que possibilitam a apresentação musical. Ou seja, apesar de não ser possível quantificar a “técnica de vocalização do cantor” ou o “modo como manuseia seu aparelho musical”, como afirmam os defendentes, certamente é possível quantificar os gastos com transporte dos instrumentos e pessoal, montagem do palco, iluminação, aluguel de equipamento, entre outros”*.

Continuou o *Parquet* destacando que a ausência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados é irregular mesmo nos processos de dispensa ou inexigibilidade de

licitação, conforme previsto no inciso II do § 2º c/c o § 9º do art. 7º da Lei Federal 8.666/1993. Nesse sentido, ressaltou a decisão proferida pela Segunda Câmara, em 13/12/2018, na Denúncia 1015793, relatada pelo conselheiro Gilberto Diniz, *in verbis*:

Pois bem. A imposição de realização do orçamento estimado em planilhas de preços unitários encontra amparo normativo no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, o qual estabelece que a regularidade da licitação depende da existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Essa exigência abrange, até mesmo, os casos de dispensa de licitação, conforme se depreende do § 9º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993.

(...)

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho leciona que:

A planilha apresenta relevância para a Administração Pública não apenas nas hipóteses de licitação. Deve-se ter em vista que a planilha é essencial para que a Administração controle a execução de qualquer objeto de seu interesse. Justamente por isso, o TCU já reconheceu como indispensável a existência da planilha em casos de contratação direta, sem licitação (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 163).

(...)

Assim, entendo que não foi providenciada pela Prefeitura Municipal de Ituiutaba a elaboração de planilhas de orçamento detalhado para demonstração dos custos unitários da contratação feita, caracterizando irregularidade que deve ser repreendida por este Tribunal, relativamente aos agentes públicos responsáveis pela condução do procedimento referente à Dispensa de Licitação nº 005/2017.

Diante disso, opinou o *Parquet* pela procedência do apontamento e pela responsabilização do Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito de Iturama à época, e da Senhora Aldeni Aparecida Alves Janones, secretária municipal de Cultura e requisitante das contratações.

Com efeito, conforme apontado pelo Órgão Técnico e pelo Ministério Público de Contas, as alegações da defesa não se sustentam, pois não se trata de precificar as “impressões personalísticas do artista”, mas de dotar os procedimentos de contratação de informações que lhes confira a indispensável transparência.

Pelo que se vê dos autos, o preço ajustado, ou seja, o *cachê* das bandas, inclui o pagamento das apresentações, alimentação, hospedagem e transporte, conforme propostas acostadas às fls. 57, 111 e 159. Ocorre que, diante dessa diversidade, não restou clara a composição individualizada de todos os custos dos serviços contratados.

Os documentos que instruem os processos de contratação, assim como os instrumentos de contrato, são precários, uma vez que a administração não registrou quaisquer detalhes da prestação dos serviços, nem sequer o tempo de duração das apresentações.

Diante disso, em consonância com as manifestações técnica e ministerial, considero procedente este apontamento, de responsabilidade do Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito de Iturama à época. No entanto, deixo de propor a aplicação de multa ao responsável, substituindo-a por recomendação à atual Administração, já que a irregularidade analisada neste tópico está diretamente relacionada com a ausência de justificativa de preços a ser adiante examinada.

Registro, por fim, que, caso fosse proposta a aplicação de multa, entendo, diferentemente do Órgão Técnico e do *Parquet*, que não se mostra razoável aplicá-la à Senhora Aldeni Aparecida Alves Janones, secretária municipal de Cultura, uma vez que a referida agente tão

somente requisitou as contratações, não tendo participado das fases de autorização para abertura dos processos de compra, muito menos da justificativa da escolha dos contratados e da ratificação das inexigibilidades.

## 2. Contratação por inexigibilidade de licitação

Na análise inicial, a Unidade Técnica entendeu que a contratação das três bandas por inexigibilidade de licitação foi inadequada, uma vez que não ficou comprovada a consagração perante a crítica especializada ou pela opinião pública, requisito previsto no art. 25, III, da Lei Federal 8.666/1993.

A fim de aclarar as expressões contidas no permissivo legal, a Unidade Técnica recorreu ao entendimento doutrinário de Diógenes Gasparini, que, em sua obra Direito Administrativo, 4. ed., 1995, p. 323, anotou que a abrangência tanto da crítica especializada quanto da opinião pública deve ser estabelecida conforme o valor do contrato. Assim, *“se o contrato estiver dentro do limite de convite, será local; se estiver dentro do limite da tomada de preços, será regional; se estiver dentro do limite de concorrência, será nacional”*.

Considerando que o valor dos contratos ora analisados se encontra dentro do limite da modalidade convite, o Órgão Técnico entendeu que cabia à Administração a comprovação de que as bandas contratadas eram consagradas pela crítica especializada ou pela opinião pública locais, condição essencial para que as mencionadas contratações se enquadrassem na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista na segunda parte do inciso III do art. 25 da Lei Federal 8.666/1993.

Destacou, ainda, que a primeira parte do referido dispositivo estabelece que é inexigível a licitação para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, sendo ambos requisitos (contratação direta ou mediante empresário exclusivo e consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública) necessários para a formalização das inexigibilidades com fulcro no acima citado dispositivo da Lei de Licitações.

Em resumo, tendo em vista que não foi demonstrado nos 3 (três) processos de inexigibilidade de licitação examinados que as bandas contratadas tinham o reconhecimento da consagração perante a crítica especializada ou pela opinião pública locais e que, no caso do processo de Inexigibilidade de Licitação 03/2017, não ficou comprovado se a empresa Teófilo Arantes Júnior – MEI era representante exclusiva da banda Bombatuk, concluiu a Unidade Técnica que não foram cumpridas as exigências legais previstas para que a licitação fosse inexigível.

Citados, os defendentes reputaram comprovado o requisito relativo à consagração das bandas pela crítica especializada ou pela opinião pública locais por meio das declarações subscritas pelos membros da comissão permanente de licitação do Município de Iturama (fls. 78, 131 e 180), nas quais afirmam, para cada contratação, que *“não paira nenhuma dúvida que a Banda (...) possui reputação e conhecimento compatíveis com a dimensão do evento que se propõe a Administração municipal realizar aos munícipes de Iturama e região (...)”*.

Quanto à exclusividade da representação, os defendentes juntaram, à fl. 266, documento comprovando que Teófilo Arantes Junior é proprietário da marca Bombatuk.

No reexame, a Unidade Técnica rejeitou as argumentações da defesa e considerou o documento de fls. 266 insuficiente para provar o alegado, razão pela qual ratificou o apontamento relativo à inadequação da contratação por inexigibilidade de licitação.

O Ministério Público de Contas, em consonância com o Órgão Técnico, entendeu que as justificativas apresentadas pela defesa não foram suficientes para comprovar a consagração

das bandas contratadas perante a crítica especializada ou opinião pública, como exige o art. 25, III, da Lei 8.666/93 para a inexigibilidade de licitação.

Ressaltou o *Parquet* que, embora o dispositivo normativo supracitado não defina os parâmetros para que seja comprovada a “consagração” do artista, a Administração Pública não se desincumbe do ônus de comprovar a aplicabilidade da inexigibilidade de licitação. Sobre o tema, destacou, ainda, o entendimento de Jacoby Fernandes, segundo o qual:

Essa exigência corresponde à notória especialização do inciso anterior e, embora apresente certo limite discricionário, não permite arbitrariedades.

A justificativa da escolha deve apontar as razões do convencimento do agente público, registrando-se, no processo de contratação, os motivos que o levaram à contratação direta.

(...)

Aqui, só a fama e a notoriedade do artista permitem a contratação direta; os demais que ainda não alcançaram esse grau de reconhecimento podem ser contratados mediante concurso ou outra modalidade de licitação, ou ainda com dispensa, por exemplo, na forma do inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Se a consagração pública é subjetiva, o dever de licitar não é, e deve ser invocado sempre que, para obras comuns, por meio de concursos puder ser obtida a satisfação do interesse público<sup>1</sup>.

Nesse contexto, tendo em vista que a defesa se limitou a apresentar declaração dos próprios servidores da comissão de licitação, sem qualquer outro elemento que pudesse comprovar a consagração das bandas contratadas perante a crítica especializada ou opinião pública, opinou o Ministério Público de Contas pela procedência do apontamento, indicando como responsável o Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito municipal à época.

Conforme relatado, o inciso III do art. 25 da Lei de Licitações admite a contratação direta de profissional de qualquer setor artístico desde que consagrado pela crítica ou pela opinião pública.

Hodiernamente, a disponibilidade de informações permite comprovar a consagração de um artista para os fins da contratação direta. A consagração pela crítica se demonstra pelas publicações de resenhas e análises da obra do artista, enquanto a consagração pela opinião pública pode ser demonstrada por meio de registro em reportagens sobre números de cópias de discos vendidos, de músicas executadas nas plataformas digitais, de seguidores em redes sociais, de público presente às apresentações, enfim, registros que notabilizam o artista na preferência de grande público, ainda que localmente.

Desse modo, embora a lei não tenha prescrito a forma, é evidente que a comprovação desses requisitos não pode ser simplesmente feita por meio de autodeclaração da Administração Pública ou de seus agentes, de modo que, no caso dos autos, os documentos de fls. 78, 131 e 180 não são aptos a suprir a exigência legal.

Sendo assim, em consonância com as manifestações técnica e ministerial, considero procedente este apontamento, de responsabilidade do Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito de Iturama à época.

---

<sup>1</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Contudo, entendo, neste caso concreto, que a irregularidade não é suficientemente grave a ponto de ensejar a aplicação de multa ao gestor. Considero que a expedição de recomendação à atual administração municipal para que sejam melhorados os procedimentos relativos à contratação direta de profissionais do setor artístico é medida que se mostra razoável.

Por fim, no que diz respeito à comprovação de que a empresa Teófilo Arantes Júnior – MEI era representante exclusivo da banda Bombatuk, entendo que a prova produzida pela defesa à fl. 266 sana a irregularidade, tendo em vista que o registro no INPI, nos termos do art. 129 da Lei 9.279/1996, asseguro o uso exclusivo da marca em todo território nacional.

### 3. Da ausência de justificativa dos preços

Inicialmente, a Unidade Técnica, constatou a ausência de apresentação de justificativa para os preços dos serviços contratados, em desacordo com o art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93. Segundo afirmou, a Administração, além de não os ter discriminado em planilha de custos unitários, não aferiu se os preços inerentes aos serviços pretendidos eram compatíveis com aqueles praticados no mercado, garantindo, assim, a razoabilidade do contrato, conforme decidido pela Segunda Câmara deste Tribunal, no Processo Administrativo 715.979.

Quanto a este apontamento, os defendentes sustentaram que *“não cabe a justificativa do preço no caso de contratação de serviços artísticos, pois os valores são fixados pelo próprio artista, sendo certo que caberá ao Poder Público aceitar ou não a proposta formulada”*.

Afirmaram, ainda, que, das declarações de fls. 78, 131 e 180, subscritas pela comissão de licitação, consta a informação de que os preços ofertados pelos contratados estavam compatíveis com o mercado e em conformidade com os praticados na região.

O Órgão Técnico, ao analisar as razões de defesa, manteve inalterado o apontamento pelos seus próprios fundamentos.

Em sua análise conclusiva, o Ministério Público de Contas destacou que os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação necessitam ser instruídos com a justificativa do preço, qualquer que seja o serviço contratado. Ressaltou, também, o fato de que a contratação de serviços artísticos não afasta a obrigação legal de apresentar a justificativa do preço, pelo contrário, é de suma importância para este tipo de contratação, servindo para verificar a razoabilidade do valor dispendido e sua conformidade com os valores de mercado, evitando-se superfaturamentos.

Citou a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no sentido de que a justificativa do preço é fundamental para os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação:

A regra inafastável que precisa ficar definida é que a Administração não pode justificar o preço com a mera declaração de que, em virtude da inexigibilidade da licitação verificada na espécie, contratou com o preço cotado pelo único fornecedor, ou único possível contratado. **Justificar o preço não é, em absoluto, informar que a Administração se sujeitou ao preço imposto pelo contratado.** O sentido do termo é muito mais amplo: justificar o preço é declarar, conforme o que for determinado em cada inciso ou parágrafo do artigo que autoriza a contratação direta, se o valor contratado é compatível com o de mercado, ou se é o preço justo, certo, que uma avaliação técnica encontraria. **Afinal, a norma seria inútil se fosse suficiente informar que esse foi o preço cotado pelo**

**fornecedor ou executor e é elementar, em hermenêutica, que a lei não contém palavras supérfluas.<sup>2</sup>**

Por fim, citou decisão proferida pelo Tribunal Pleno no Recurso Ordinário 986976 e concluiu pela irregularidade da ausência da justificativa de preços, de responsabilidade do então prefeito municipal.

Com efeito, a contratação direta de profissionais do setor artístico, conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, não exige o administrador de observar o comando da Lei de Licitações. Não se trata de sujeitar-se ou não ao preço fixado pelo artista, mas de dotar de transparência e legitimidade os atos e procedimentos administrativos, havendo formas já consagradas para fazê-lo.

A jurisprudência deste Tribunal é firme nesse sentido, destacando-se recente decisão da Primeira Câmara que trata de matéria idêntica:

Nos processos de inexigibilidade de licitação, embora seja inviável a competição, a Administração deve apresentar a justificativa do preço a ser pago ao particular, consoante previsto na Lei de Licitações, no art. 26, parágrafo único, inciso III.

Em regra, o órgão contratante deverá pesquisar o valor praticado em contratações similares. Todavia, sendo impossível tal comparação em virtude da particularidade do artista a ser contratado, a razoabilidade do preço poderá ser aferida por meio do cotejo de sua proposta com os preços por ele praticados junto a outros entes públicos e/ou privados.

Nesse sentido, a Advocacia Geral da União editou a Orientação Normativa n. 17/2009, *in litteris*:

‘A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.’ (Representação 932751, Prefeitura Municipal de Funilândia, Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, julgado na sessão de 29/01/2019, publ. 22/02/2019)

Até mesmo a urgência ou qualquer outra circunstância que enseje a contratação direta não exige o administrador público de adotar medidas com vistas a garantir que o valor a ser pago se compatibiliza com o de mercado.

Nesse sentido, meras declarações subscritas pela comissão de licitação não são documentos hábeis a comprovar a informação de que os preços ofertados pelos contratados estavam compatíveis com os praticados no mercado.

Caracterizam-se, portanto, como irregulares as contratações em exame por ausência de justificativa de preço, pelo que, na mesma linha dos Órgãos Técnico e Ministerial, também considero procedente este apontamento, de responsabilidade do Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito de Iturama à época, a quem proponho seja aplicada multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

#### **4. Antecipação de pagamento**

A análise técnica inicial das despesas constatou que houve antecipação de pagamento de parte dos valores pactuados com as bandas contratadas (quadro abaixo), o que contraria o disposto no art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64 c/c art. 65, II, “c”, da Lei 8.666/93.

---

<sup>2</sup> Ibidem. p. 673, 674.



Processos	Contratado	Valor (R\$)	Data do pagto.	Datas das apresentações	Fl.
Inex. 01/2017	Todas as Tribos Eventos Ltda.	26.950,00	24/02/17	26 e 27/02/2017	95 a 100
Inex. 02/2017	Antônio Marcelo Bernardes de Almeida – ME	36.260,00	24/02/17	24, 25, 27 e 28/02/2017	196 a 201

Concluiu a Unidade Técnica que o Senhor Firmiano Diniz Borges, liquidante das notas de empenho referentes aos dispêndios acima indicados, assim como o Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito municipal e responsável pelo ordenamento das despesas, não observaram que os pagamentos antecipados no montante de R\$63.210,00 (sessenta e três mil duzentos e dez reais) foram irregulares, na medida em que se efetuaram sem que os serviços contratados tivessem sido integralmente executados.

Quanto ao apontamento, os defendentes alegaram que *“a contratação de profissionais do meio artístico guarda peculiaridades e talvez a primordial seja a exigência que é feita pelos profissionais do ramo de recebimento antecipado, tal como avençado e realizado”*.

Em reexame, o Órgão Técnico manteve inalterado o apontamento.

O *Parquet*, na mesma linha, destacou que a irregularidade da antecipação de pagamento é entendimento cediço no âmbito deste Tribunal, citando decisão proferida no Recurso Ordinário 986.676, na sessão plenária de 16/11/2016, de cujo acórdão destaca-se o seguinte:

No tocante ao pagamento antecipado, sustentou o recorrente que o fez por exigência do artista e, ainda, por ter instituído ponto facultativo no dia do evento, tendo se resguardado com as garantias estabelecidas em contrato.

Segundo interpretação dada por este Tribunal nos autos da Consulta n.788114, para que haja antecipação do pagamento é necessário: 1) que esteja prevista no instrumento convocatório, no termo de contrato; 2) que redunde em economia ao erário, nos termos da alínea “d” do inciso XIV do art. 40 da Lei n. 8666/93; e 3) que o pagamento se faça acompanhar de prestação de garantia por parte do contratado. Ocorre que esses requisitos não foram comprovados pelo recorrente.

A propósito, consoante julgados do Tribunal de Contas da União – TCU, o pagamento antecipado é considerado irregularidade suficientemente grave para justificar a aplicação de multa aos responsáveis, havendo ou não dano ao erário. Nesse sentido, extraio trecho do decisum proferido em 26/3/2013, pela 1ª Câmara do TCU nos autos do Processo TC 015.127/2009-0, sob a relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, *verbis*:

(...)

Da mesma forma, os legisladores criam as condições normativas para a avaliação da gestão que eles consideram a mais efetiva, sendo corrente o entendimento de que o administrador público só deve realizar as ações que têm respaldo no elenco normativo. Ao ser elaborada a Lei n. 8.666/93 os parlamentares tentaram autorizar a possibilidade de que os gestores realizassem pagamentos antecipados (§ 1º do Art. 55 da Lei n. 8.666/93), dispositivo vetado pelo Presidente da República. Apresentou-se como razão do veto o argumento de que para a preservação do interesse público é exigível da Administração o máximo de zelo e cautela, justificando tão somente o pagamento dos serviços e bens prestados.

Como é cediço, o pagamento pela Administração Pública antes da efetiva prestação dos serviços contratados não encontra respaldo nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 1964, que assim dispõem:

(...)

Assim, em regra, somente pode haver o pagamento da parcela relativa ao objeto do contrato que tenha sido efetivamente executada. O pagamento antecipado de despesa é admitido apenas em casos excepcionais e observadas determinadas cautelas, como ficou expressamente registrado na referida resposta dada à Consulta n. 788114.

(...)

Sendo assim, limitando-se a repetir o alegado na defesa nos autos da Representação, sem trazer elementos novos aptos a modificar a decisão recorrida, mantenho a multa aplicada nesse ponto.

Como responsáveis por esta irregularidade, o Ministério Público indicou os Senhores Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito municipal de Iturama à época e ordenador das despesas, e Firmiano Diniz Borges, na condição de liquidante das notas de empenho.

De fato, as justificativas apresentadas pelos defendentes não afastam a irregularidade.

Nos termos do art. 62 da Lei 4.320/64, o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

A liquidação da despesa, conceituada pelo art. 63, § 2º, III, da mesma Lei, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, os quais, no caso em tela, tratam-se dos respectivos comprovantes da prestação efetiva dos serviços contratados.

Além disso, a vedação de pagamento antecipado é prevista, como regra, na lei de regência de licitações e contratos administrativos, que dispõe o seguinte:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço; (grifei)

A bem da verdade, a Lei de Licitações excepcionalmente prevê hipótese de antecipação de pagamento – alínea “d” do inciso XIV do art. 40 –, mas que depende do ajuste de desconto previsto no contrato, além de prestação de garantia e que redunde em economia ao erário, conforme entendimento firmado por esta Corte de Contas na Consulta 788114.

Trata-se, contudo, de hipótese excepcionalíssima, que não se enquadra à justificativa oferecida no presente caso.

Desse modo, na mesma linha dos pareceres técnico e ministerial, entendo pela irregularidade do adiantamento dos pagamentos referentes aos dispêndios indicados no quadro acima, no montante de R\$63.210,00 (sessenta e três mil duzentos e dez reais), sem que os serviços contratados tivessem sido integralmente executados.

No entanto, neste caso concreto, tendo em vista a reduzida antecedência dos pagamentos, o valor não muito elevado das contratações e a ausência de prejuízo ao erário, deixo de propor a aplicação de multa aos responsáveis, substituindo-a, a título de orientação, pela expedição de recomendação à atual administração municipal.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto na fundamentação, entendo procedente a denúncia por considerar irregulares os seguintes apontamentos identificados na contratação direta de grupos musicais para as festividades do carnaval do Município de Iturama do ano de 2017:

- 1) ausência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados;
- 2) inadequação das contratações por inexigibilidade de licitação;
- 3) ausência da justificativa dos preços; e
- 4) antecipação de pagamentos às empresas contratadas.

Proponho a aplicação de multa ao Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito do Município de Iturama à época, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), pela irregularidade acima elencada no item 3, a qual considero suficientemente grave a ensejar a cominação de tal sanção, nos termos previstos no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Proponho seja recomendado à atual administração do Município de Iturama que nos processos de contratação, inclusive mediante dispensa e inexigibilidade de licitação, seja observado o disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei Federal 8.666/1993, relativamente à necessidade de se constar o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários.

Recomende-se, ainda, à atual administração municipal para que sejam melhorados os procedimentos concernentes à contratação direta de profissionais do setor artístico, em plena obediência aos requisitos previstos no art. 25, III, da Lei Federal 8.666/1993, especialmente no que diz respeito à comprovação de que o artista a ser contratado é consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Recomende-se, por fim, ao atual prefeito que, no tocante aos estágios de liquidação e pagamento da despesa pública relacionada à apresentação de artistas, seja observado o disposto no art. 62 e seguintes da Lei 4.320/64, bem como no art. 65, II, “c”, da Lei 8.666/93 e o entendimento firmado por esta Corte de Contas na Consulta 788114.

Intimem-se os responsáveis acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

**CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:**

Acolho.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:**

Gostaria de um esclarecimento do Relator.

Conselheiro Victor Meyer, me parece, pelo voto de Vossa Excelência, que foram três empresas contratadas.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

Sim.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

A irregularidade que Vossa Excelência está multando é relativa à ausência de justificativa de preços em relação às três contratações ou apenas a uma delas?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

A todas, às três.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Nesse sentido, Senhores Conselheiros, vou majorar a multa porque entendo que os valores contratados – R\$55.000,00, R\$74.000,00 e R\$59.000,00 – somados são por demais relevantes. Então, meu entendimento é que a multa deveria ser, nesse caso, aplicada no valor de R\$10.000,00.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu acolho a proposta de voto pela procedência da denúncia, mas peço vênica para divergir quanto à inaplicação de multa aos responsáveis, relativamente às irregularidades listadas nos itens 2 (**inadequação das contratações por inexigibilidade de licitação**) e 4 (**antecipação de pagamentos às empresas contratadas**).

Conforme consta da proposta de voto do relator, a contratação das três bandas por inexigibilidade de licitação foi inadequada, uma vez que não ficou comprovada a consagração perante a crítica especializada ou pela opinião pública, requisito previsto no art. 25, III, da Lei Federal 8.666/1993.

Apesar disso, o relator entendeu, no caso concreto, que a irregularidade não é suficientemente grave a ponto de ensejar a aplicação de multa ao gestor e considerou que a expedição de recomendação à atual administração municipal para que sejam melhorados os procedimentos relativos à contratação direta de profissionais do setor artístico é medida que se mostra razoável.

A meu ver, contudo, não está demonstrada a ausência de gravidade a fundamentar a inaplicação da multa. No caso em exame, como reconhece o relator, não ficou caracterizada a consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública que pudesse legitimar as três contratações realizadas por meio das inexigibilidades, em flagrante desobediência ao comando legal, não tendo sido apresentada, pelo menos a princípio, qualquer circunstância a atenuar a culpabilidade do gestor ou justa causa para a conduta.

Quanto ao item 4, extrai-se da proposta de voto que a análise técnica inicial das despesas constatou que houve antecipação de pagamento de parte dos valores pactuados com as bandas contratadas, o que contraria o disposto no art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64 c/c art. 65, II, “c”, da Lei 8.666/93. Nesse sentido, entendeu a Unidade Técnica que o Senhor Firmiano Diniz Borges, liquidante das notas de empenho referentes aos dispêndios acima indicados, assim como o Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito municipal e responsável pelo ordenamento das despesas, não observaram que os pagamentos antecipados no montante de

R\$63.210,00 (sessenta e três mil duzentos e dez reais) foram irregulares, na medida em que se efetuaram sem que os serviços contratados tivessem sido integralmente executados.

Apesar de reconhecer a procedência da denúncia quanto ao ponto, o relator considera, diante da reduzida antecedência dos pagamentos, do valor não muito elevado das contratações e da ausência de prejuízo ao erário, ser o caso de apenas de expedir recomendação à atual administração, deixando de aplicar multa aos responsáveis.

A reduzida antecedência dos pagamentos, a meu sentir, não é suficiente para elidir a inobservância das normas acima referenciadas, positivadas no sentido de vedar a conduta descrita nos presentes autos. Também não reconheço que o valor de R\$63.210,00 (sessenta e três mil reais), antecipado às contratadas, possa ser considerado diminuto de maneira a impedir a aplicação da multa, mormente se considerado o tamanho do município em questão e o seu orçamento para o exercício de 2017<sup>3</sup>. Da mesma maneira, a existência de prejuízo ao erário não tem sido reconhecida por este Tribunal como requisito para a aplicação de multa, sendo suficiente o descumprimento do dever legal imposto ao gestor para a cominação.

Acolho a proposta de voto pela procedência da denúncia e quanto à imputação de multa em face da irregularidade descrita no item 3 da conclusão, mas voto pela aplicação de multa, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica, também em razão dos itens 2 (inadequação das contratações por inexigibilidade de licitação) e 4 (antecipação de pagamentos às empresas contratadas), nos seguintes termos:

Pela irregularidade capitulada no item 2, multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, então prefeito municipal, autoridade que declarou que as empresas contratadas eram consagradas pela opinião pública e pela crítica, bem como autorizou a abertura dos processos de inexigibilidade, além de ratificar os procedimentos adotados pela Comissão de Licitação, conforme documentos juntados às fls. 58, 61, 87, 113, 116, 139, 160, 163 e 189.

Pela irregularidade descrita no item 4, multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, então prefeito municipal, autoridade que firmou os contratos prevendo a antecipação do pagamento de 50% dos valores devidos, em ofensa ao disposto na legislação de regência, e que autorizou a transferência dos valores aos beneficiários antes da efetiva prestação dos serviços, conforme comprovantes de fls. 88/90, 95, 100, 189/191, 196 e 201.

**APROVADA A PROPOSTA DE VOTO; VENCIDOS, EM PARTE, O CONSELHEIRO LICURGO MOURÃO, EM RAZÃO DA MAJORAÇÃO DA MULTA RELACIONADA AO ITEM 3, E O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO, QUANTO À MULTA APLICADA NOS ITENS 2 E 4.**

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

---

<sup>3</sup> Conforme consulta ao Sicom, a Lei Orçamentária Anual do Município de Iturama fixou a despesa em R\$135.000.000,00. Conforme o IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/iturama/panorama>), o Município de Iturama possui população estimada para 2018 em 38.822 pessoas. A população descrita no último censo (2010) era de 34.456 pessoas.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **(I)** julgar procedente a denúncia, tendo em vista estarem irregulares os seguintes apontamentos identificados na contratação direta de grupos musicais para as festividades do carnaval do Município de Iturama do ano de 2017: 1) ausência de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados; 2) inadequação das contratações por inexigibilidade de licitação; 3) ausência da justificativa dos preços; e 4) antecipação de pagamentos às empresas contratadas; **(II)** aplicar multa ao Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito do Município de Iturama à época, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), pela irregularidade acima elencada no item 3, a qual foi considerada suficientemente grave a ensejar a cominação de tal sanção, nos termos previstos no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal; **(III)** recomendar à atual administração do Município de Iturama que: a) nos processos de contratação, inclusive mediante dispensa e inexigibilidade de licitação, seja observado o disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei Federal 8.666/1993, relativamente à necessidade de se constar o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários; b) sejam melhorados os procedimentos concernentes à contratação direta de profissionais do setor artístico, em plena obediência aos requisitos previstos no art. 25, III, da Lei Federal 8.666/1993, especialmente no que diz respeito à comprovação de que o artista a ser contratado é consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; **(IV)** recomendar ao atual prefeito que, no tocante aos estágios de liquidação e pagamento da despesa pública relacionada à apresentação de artistas, seja observado o disposto no art. 62 e seguintes da Lei n. 4.320/64, bem como no art. 65, II, “c”, da Lei n. 8.666/93 e o entendimento firmado por esta Corte de Contas na Consulta n. 788114; **(V)** determinar a intimação dos responsáveis acerca do teor desta decisão e, após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos. Vencidos, em parte, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Plenário Governador Milton Campos, 02 de maio de 2019.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Presidente em exercício

VICTOR MEYER  
Relator

*(assinado digitalmente)*

ahw/fg

### **CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência**