

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

**PROCESSO Nº 2781/2020-TC**

**INTERESSADO: DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO DIRETA (DAD)**

**ÓRGÃO JURISDICIONADO: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER (SEEC)**

**ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO**

**RELATORA: CONSELHEIRA MARIA ADÉLIA SALES**

**EMENTA: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA (INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO). CONTRATO ADMINISTRATIVO FIRMADO ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E O CENTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA (EMPRESA PRIVADA), PARA FINS DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO CIDADÃ NA REDE ESTADUAL DE ENSINO. OBJETO A SER ENTREGUE: CARTILHAS E CAPACITAÇÃO DE DOCENTES. SINGULARIDADE E/OU EXCLUSIVIDADE NÃO CARACTERIZADAS COMO ELEMENTO APTO A JUSTIFICAR A CONTRATAÇÃO DIRETA – VIA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES VERIFICADAS EM JUÍZO DE COGNIÇÃO SUMÁRIA. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* CARACTERIZADOS. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE URGÊNCIA.**

## I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação (Evento 04) promovida pela Diretoria de Administração Direta (DAD) em que registra, de forma resumida, que em 20/03/2020 recebeu, por encaminhamento da Ouvidoria do Tribunal de Contas, uma notícia anônima que identificava a ocorrência de supostas irregularidades na contratação firmada entre a Secretaria de Educação e Cultura (SEEC) e o Centro Brasileiro de Educação e Cidadania (CEBEC), com o fim de implantar o Programa Brasileiro de Educação Cidadã (PROBEC) na rede estadual de ensino.

Relata que para fins de aprofundamento no exame técnico da matéria, foi consultado, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o Processo Administrativo nº 00410002.001253/2019-31, onde verificou-se que a sociedade empresarial contratada

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

apresenta, como sócios quotistas, o Sr. Jarbas Antônio da Silva Bezerra (magistrado, titular da 16ª Vara Criminal de Natal) e a Sra. Lígia Regina Carlos Limeira (servidora do Tribunal Regional Eleitoral), além da Sra. Tânia Maria de Oliveira Patrício na qualidade de Administradora.

Descreve ainda que em 2016 a SEEC firmou com o CEBEC o Contrato nº 020/2016 (vigente até junho/2018), por inexigibilidade de licitação, no valor de R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais), visando a implantação do aludido Programa Brasileiro de Educação Cidadã (PROBEC), com a capacitação do corpo docente multiplicador e a aquisição de cartilhas intituladas “Cidadania A-Z”, a serem distribuídas às bibliotecas das escolas da rede estadual de ensino; posteriormente, em 2018, a então Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC) - atual Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP) -, também declarou inexigível a licitação e celebrou o Contrato nº 023/2018 com o CEBEC, no valor de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), para o mesmo fim acima especificado.

Assevera por fim, quanto à sequência de contratos, **que em 13/02/2019 foi celebrado, por inexigibilidade de licitação, o Contrato nº 28/2019 (vigente até junho/2020)**, entre a SEEC e o CEBEC, com objetivo idêntico ao que já foi exposto; a avença, que contemplou a aquisição de 129.179 mil unidades do material (a serem distribuídas nos anos de 2019 e 2020), pelo valor unitário de R\$ 30,00 (trinta) reais, totalizando **R\$ 3.875.370,00 (três milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, trezentos e setenta reais)**, teria sido ajustada por requerimento da própria empresa interessada, que encaminhou ofício ao Secretário de Educação solicitando a efetivação do Programa de Educação Cidadã; também estava prevista a capacitação do corpo docente de multiplicadores, com carga horária de 16h.

Com relação ao referido **Contrato nº 28/2019**, descreve o Corpo Instrutivo que no exercício 2019 foi empenhado, liquidado e pago ao CEBEC o valor de R\$ 1.859.490,00 (um milhão, oitocentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e noventa reais), restando ainda a importância de R\$ 2.015.880,00 (dois milhões, quinze mil, oitocentos e oitenta reais), com previsão de execução para o exercício 2020.

Mais adiante, o Corpo Científico deste Tribunal faz uma análise histórica dos fatos sobre a empresa contratada e atos dos seus sócios, notadamente: a) sua

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

íntima ligação com a própria propositura da lei<sup>1</sup> que instituiu o dia estadual da educação cidadã e do mês “setembro cidadão”, protocolado no Gabinete Civil da Governadoria do Estado em 13/08/2013; b) registro da abertura da empresa CEBEC - Centro Brasileiro de Educação e Cidadania, oito dias após o protocolamento da supracitada proposta de lei, a saber o dia 21/08/2013; c) sancionamento da Lei Complementar Estadual nº 494/2013 em 28/08/2013 (sete dias após a abertura da empresa); d) alteração da referida complementar em 26/09/2018, através da LCE nº 639/2018, que acrescentou ao art. 1º, o parágrafo com os seguintes termos: “§ 3º O laço, com as cores representativas da República Federativa do Brasil, simboliza a luta por cidadania.” (NR); e) o “laço” a que se refere o alterado dispositivo legal, ou seja, a “flâmula do setembro cidadão”, que simboliza a luta por cidadania, é material de divulgação idealizado e patenteado pela empresa CEBEC - Centro Brasileiro de Educação e Cidadania, como se constata pela leitura dos parágrafos 11 e 12 do ofício encaminhado pela própria empresa no momento em que pleiteia, ela mesma, a contratação.

Os fatos acima são descritos pela Unidade Instrutiva como uma forma não comum de criação de reserva de mercado pela própria empresa, pois a *“própria legislação, de forma oblíqua, terminou por criar um certo direcionamento no que se refere à efetivação das ações educacionais e de divulgação relativas à educação cidadã, na medida em que estabeleceu como ícone representativo da atuação estatal, não um símbolo oficial, mas uma marca de propriedade e de uso exclusivo de uma determinada empresa privada”*.

Entretanto, alertou a DAD que em 20/01/2020, a Subcoordenadoria de Fiscalização Financeira e Análise da Controladoria Geral do Estado encaminhou pedido de diligência ao Secretário Estadual de Educação, por meio do qual, em razão de denúncia formalizada àquele órgão de controle interno, sugeriu a interrupção contratual e os consequentes pagamentos, até que restasse concluída a análise dos pontos então denunciados.

A inicial desta representação afirma igualmente que a respeito da contratação em questão, tramita no âmbito do Ministério Público Estadual inquérito civil público com o objetivo de apurar a aludida inexigibilidade de licitação, conforme se

1 O projeto de lei é datado de 31/07/2013, encaminhada e assinada pelos Srs. Jarbas Antônio da Silva Bezerra e Ligia Regina Carlos Limeira.

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

observa da Portaria nº 004/2019 da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Parnamirim/RN; com o mesmo objeto, tramita ainda procedimento para apuração de Notícia de Fato de nº 116.2019.000560, no âmbito da 46ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal/RN.

Ao final, a unidade técnica pleiteia a “CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA CAUTELAR, determinando, *inaudita altera pars*, que a Secretaria de Estado de Educação e Cultura adote as providências para imediata suspensão da contratação firmada com o Centro Brasileiro de Educação e Cidadania–CEBEC (Contrato nº. 028/2019), devendo, por conseguinte, o órgão contratante abster-se de realizar qualquer despesa dele decorrente, até que se ultime a apreciação do mérito”.

É o relatório; decido.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

De início, mister salientar que a matéria ora submetida à apreciação monocrática desta Conselheira (a ser referendada, ou não, oportunamente pelo colegiado) detém-se à medida cautelar requerida pela Diretoria de Administração Direta (DAD) para a adoção das providências necessárias à suspensão do Contrato Administrativo nº 028/2019, firmado entre a Secretaria de Educação e Cultura (SEEC) e o Centro Brasileiro de Educação e Cidadania (CEBEC), cujo objeto é a implantação do Programa Brasileiro de Educação Cidadã (PROBEC) na rede estadual de ensino

Com efeito, a efetiva comprovação das irregularidades apontadas e a indicação dos agentes públicos/privados responsáveis (se for o caso) **são questões afetas ao mérito**, cujo exame terá espaço após a instauração do devido processo legal – em respeito ao contraditório e à ampla defesa.

Assim pautada, a análise ora requerida é de natureza perfunctória, em juízo de cognição sumária, com vistas a averiguar a presença no caso concreto do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

Passemos ao exame da matéria.

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas é tema assente no Supremo Tribunal Federal, que já referendou sua constitucionalidade, enquanto prerrogativa implícita ao exercício de seu papel fiscalizatório conferido pela Carta Magna, conforme precedentes gerados nos processos MS 24510/DF e MS 26547/DF.

Sobre o tema, convém registrar as lúcidas palavras do Ministro Celso de Mello ao julgar o referido MS 26547/DF:

*“(...) o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.*

*Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário”.*

Ora, se o objetivo da medida cautelar é evitar o dano ao erário, a sua eventual concessão após o estabelecimento do contraditório tende a inviabilizar a efetividade da própria tutela cautelar.

Neste prisma, destaco precedentes do STF que evidenciam sua pacífica jurisprudência, inclusive quanto à possibilidade de expedição de provimentos cautelares sem a prévia audiência da parte contrária:

*“assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos, que **a tutela cautelar apresenta-***



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

*se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais” (STF. Trecho do voto do Ministro Celso de Mello proferido no MS n. 24.510/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 19.3.2004).*

**EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. [...] “a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário” (...)** “Vale referir, ainda, que se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares “inaudita altera parte”, sem que incida, com essa conduta, em desrespeito garantia constitucional do contraditório. É que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contrária, muitas vezes se justifica em situação de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público. Não se pode ignorar que os provimentos de natureza cautelar - em especial aqueles qualificados pela nota de urgência - acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal,



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

assegurando-se, desse modo, não obstante tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União” (STF. MS 26.547/DF-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/05/2007, DJ 29/05/2007).

*EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. 3. **Dano ao patrimônio** da Petrobras. **Medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis.** 4. **Poder geral de cautela reconhecido ao TCU como decorrência de suas atribuições constitucionais.** 5. Observância dos requisitos legais para decretação da indisponibilidade de bens. 6. Medida que se impõe pela excepcional gravidade dos fatos apurados. Segurança denegada. (STF. MS 33.092/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24/03/2015, DJ 17/08/2015).*

*“[...] 22. **À luz da teoria dos poderes implícitos, cuja origem remonta ao caso McCulloch v. Maryland, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no ano de 1819, a Constituição, quando confere atribuição a determinado órgão estatal, assegura, correlatamente, ainda que de modo não expresso, os meios necessários para o seu efetivo cumprimento.** 23. **Nessa perspectiva, as atribuições constitucionais conferidas ao Tribunal de Contas da União pressupõem a outorga de poder geral de cautela àquele órgão (...)***

*29. **A interpretação restritiva da norma veiculada no mencionado preceito legal, defendida pela impetrante, não aparenta merecer guarida. Estabelecidas as premissas de que (i) o poder geral de cautela se destina a assegurar o resultado útil das decisões da Corte de Contas e (ii) as decisões daquele órgão podem contemplar a condenação de particulares contratantes com antes da administração pública federal, adequado concluir, ao menos em primeiro olhar, que a indisponibilidade de bens***



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

***configura medida passível de aplicação, quando presentes os requisitos legais, a quaisquer pessoas sujeitas à fiscalização da autoridade impetrada, independentemente de serem, ou não, titulares de função pública.***

30. Essa é a sinalização que extraio da jurisprudência majoritária desta Corte, com a vênia da posição externada nas decisões monocráticas proferidas nos mandados de segurança nºs 34.357, 34.392, 34.410 e 34.421. Também a acenar para a legitimidade do acórdão impugnado, registro abalizado escólio doutrinário: ***“No exercício de sua função constitucional, e ainda com lastro na Lei nº 8.443/1992, que o regula, pode o Tribunal de Contas usar seu poder geral de cautela e decretar a indisponibilidade de bens em processo de tomada de contas especial, desde que seja devidamente fundamentada a decisão. O objetivo é neutralizar, de forma imediata, situações de lesividade ao erário ou de gravame ao interesse público, as quais poderiam ser irreversíveis sem a promoção da medida de urgência.”*** (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1.072)” (STF. MS 34446 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 22/11/2016, publicado em 25/11/2016).

Nesse sentido, cabe destacar que a concessão de medida cautelar pelas Cortes de Contas não constitui mera recomendação, mas verdadeira determinação, dotada de força cogente à autoridade pública a quem for dirigido o seu cumprimento. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em precedente já citado anteriormente, *in verbis*:

***“Reconheço que a deliberação do E. Tribunal de Contas da União, no caso, analisada em seu conteúdo material, não veicula mera recomendação (como sugere a ora impetrante), mas consubstancia, no ponto versado na presente impetração mandamental, clara determinação (v. itens ns. 9.4 e 9.5 do Acórdão 2338/2006 - fls. 58/59) dirigida à própria Companhia***





TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

***das Docas do Estado da Bahia - CODEBA. (...) Ocorre, no entanto, tal como por mim precedentemente assinalado, que a deliberação do E. Tribunal de Contas da União, ora questionada nesta sede mandamental, traduz, na espécie em exame, determinação, que, por efeito de sua natureza mesma, revela-se impregnada de caráter impositivo.” (STF. MS 26547/DF. Min. Relator Celso de Mello. DJU 29.5.2007).***

Assim, não remanesce dúvida quanto à legitimidade da presente atuação, inclusive com previsão específica em norma resolutiva deste Tribunal, a saber, o parágrafo único do art. 6º da Resolução nº 009/2011-TCE.

Tanto no processo civil quanto no controle externo, a medida cautelar tem como escopo a proteção de um bem jurídico que eventualmente esteja sob ameaça.

Nos termos do art. 120 da Lei Complementar Estadual nº 464/12, a tutela cautelar no Tribunal de Contas visa proteger o Erário quando houver *“fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito”*.

A concessão de medida cautelar em caráter liminar requer a congregação de dois requisitos, designados *fumus boni juris* e *periculum in mora*.

O primeiro consiste na pertinência jurídica da matéria, apreciada em juízo de cognição sumária, ou seja, com base numa análise ainda superficial e preliminar; o *“perigo da demora”*, por sua vez, denota a urgência da medida, a fim de evitar um dano iminente ou em curso.

Pois bem. Firmados tais conceitos, entendo que os dois requisitos se encontram plenamente caracterizados no caso ora em apreço.

Na forma do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, a licitação é o procedimento administrativo que tem por escopo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com vistas à satisfação do interesse público, de forma a garantir, principalmente, a observância dos princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade, findando por legitimar/fundamentar a celebração de um contrato

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

administrativo para a realização de obras, serviços, compras, alienações, locações, concessões e permissões.

Do que foi dito, infere-se que a competitividade é a essência do certame; na verdade, essa é uma questão de lógica, pois o procedimento somente é possível (e em tese, obrigatório) por ocasião de uma disputa (onde não há competição, também não há licitação, dada a absoluta incompatibilidade).

Nesse contexto, e com o escopo de preservar o princípio da concorrência, é vedado à lei, por força do artigo 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, a previsão de exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações referentes ao objeto licitado.

Da mesma forma, também os agentes públicos não devem, em consonância ao artigo 3º, I, da Lei nº 8.666/1993, *“admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”*.

Pois bem. Considerando-se esse primeiro aspecto - essencial a todo e qualquer procedimento licitatório -, o exame materializado pela Diretoria de Administração Direta (DAD) identificou, de plano, algumas premissas fáticas que devem, primeiramente, ser reveladas antes de adentrarmos à análise específica do contrato, a saber:

- em 13/08/2013 o Sr. Jarbas Antônio da Silva Bezerra e a Sra. Ligia Regina Carlos Limeira protocolaram, junto ao Gabinete Civil da Governadoria, a Proposição nº 182910/2013-6, objetivando a materialidade de um projeto de lei complementar para a instituição do dia estadual da educação cidadã e do mês “Setembro Cidadão”;

- na data de 21/08/2013 (ou seja, 8 – oito – dias depois), houve o registro da abertura da empresa CEBEC - Centro Brasileiro de Educação e Cidadania -, inscrita no CNPJ nº 18.738.375/0001-19, de propriedade dos aludidos proponentes;

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

- sequencialmente, em 28/08/2013 (ou seja, 7 – sete – dias após a abertura da empresa), a Lei Complementar nº 494/2013 foi sancionada e publicada, instituindo o dia estadual da educação cidadão;

- nos termos do art. 2º da referida norma, a Secretaria Estadual de Educação deveria promover ações afim de abordar a temática, utilizando-se de congressos, simpósios, seminários e similares, além da divulgação dos símbolos nacionais ou estaduais previstos na Constituição Federal e Constituição Estadual;

- por força da Lei Complementar nº 639/2018, foi acrescido ao art. 1º da Lei Complementar nº 494/2013, o § 3º, com a seguinte redação: *“O laço, com as cores representativas da República Federativa do Brasil, simboliza a luta por cidadania”*;

- o “laço” a que se refere o dispositivo legal, ou seja, a “flâmula do setembro cidadão”, que simboliza a luta por cidadania, é material de divulgação idealizado e patenteado pela empresa CEBEC - Centro Brasileiro de Educação e Cidadania;

- o PROBEC (Programa Brasileiro de Educação Cidadã) foi idealizado pelo Sr. Jarbas Antônio da Silva Bezerra e pela Sra. Ligia Regina Carlos Limeira, sendo a marca de propriedade e uso exclusivo da CEBEC - Centro Brasileiro de Educação e Cidadania -, apresentando, portanto, natureza privada com fins lucrativos;

Dos fatos apurados pela unidade técnica desta Corte de Contas (e acima elencados), infere-se, a princípio, que a própria administração pública, revestindo-se de aspectos legais, direcionou as ações de educação e cidadania a uma única empresa privada, **impedindo a concorrência não pela natureza intrínseca do objeto a ser contratado, e sim por aspetos extrínsecos e não relevantes.**

Em outras palavras, a inviabilidade ou a desnecessidade de competição - como forma de justificar a inexigibilidade de licitação - não parecem ter emergido naturalmente; a bem da verdade, tudo indica que foram criadas intencionalmente para atender a um interesse particular.

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Com bem pontuou a unidade técnica:

**“A contratação (...) foi, incomumente, provocada e deflagrada pela própria empresa interessada.** *O procedimento administrativo é originado com um expediente encaminhado pelo CEBEC ao Secretário Estadual de Educação. Sr. Getúlio Marques Ferreira.*

(...)

*Com efeito, há de se concluir, portanto, que ocorreu uma inversão na dinâmica da contratação. A demanda para aquisição das cartilhas não se origina na Administração Pública. Não é ela que identifica suas necessidades, quantidades, regimes de execução pertinentes e que características, do ponto de vista pedagógico, o material adquirido precisa apresentar. O que ocorreu foi que uma empresa privada, com interesse na contratação – inclusive a mesma que propôs a criação da lei instituindo o dia estadual da educação cidadão e do mês “Setembro Cidadão” -, apresentou à Secretaria de Educação seu programa e material nessa área de educação e propôs sua contratação pela Administração”.*

Some-se a isso o fato de que o material fornecido (cartilhas intituladas “Cidadania A-Z”) não é insuscetível de definição, comparação e julgamento por critérios objetivos, não apresentando (portanto) singularidade/exclusividade.

Ademais, não é possível utilizar-se somente do argumento de que a empresa contratada detém uma marca exclusiva registrada no Instituto Nacional da Propriedade Industrial, a saber o “laço” a que se refere a Lei Complementar nº. 639, de 26 de setembro de 2018, que representa a “flâmula do setembro cidadão”, como um fato apto a ensejar a inexigibilidade do certame.

Quanto a este aspecto, perfilho do entendimento da Unidade Técnica, ao descrever que a edição da referida legislação (LCE nº 639/2018, que alterou a LCE nº 494/2013), de forma oblíqua, *“terminou por criar um certo direcionamento no que se refere à efetivação das ações educacionais e de divulgação relativas à educação cidadã, na medida em que estabeleceu como ícone representativo da atuação estatal, não um símbolo oficial, mas uma marca de propriedade e de uso exclusivo de uma determinada empresa privada”.*

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Voltando ao estudo específico do objeto da contratação direta, o Corpo Técnico, ao analisar o referido material didático (objeto central da contratação e na qual se consubstancia a efetivação do programa “PROBEC”), constata que **a supracitada cartilha revela-se como uma espécie de dicionário com a compilação de alguns conceitos básicos**, como por exemplo, o que é “Água”, “Advogado”, “Amor”, “Bandeira do Brasil”, “Cidadão”, “Dignidade”, “Desemprego”, “Ecologia”, “Emprego”, “Família”, “Greve”, entre outros.

Ou seja, não houve demonstração de que o material a ser adquirido se reveste de complexidade especial ou extraordinária a demandar a contratação de profissional ou empresa notoriamente especializado(a), existindo materiais (cartilhas) similares inclusive no sítio da *internet*, disponíveis para *download*, a maioria de forma gratuita, e que certamente atenderiam as necessidades do interesse público.

Neste sentido pontuou o Corpo Instrutivo, na inicial da sua representação:

*“Há inúmeros materiais disponíveis no mercado com conteúdo similar e até mais abrangentes, tratando do tema cidadania. Em rápida consulta aos sites de busca na internet, pode-se averiguar a existência de cartilhas disponíveis para download, na sua maioria gratuitas, elaboradas por entidades diversas e até por outros órgãos públicos, cujo conteúdo trata de conceitos, princípios e valores para formação cidadã. Para melhor exemplificar, vejamos alguns materiais pesquisados:*

***Cartilha Brazilzinho – Cidadania Elaborada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB em parceria com o Ministério da Justiça. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/cartilhas/2010cartilha\\_cidadania.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/cartilhas/2010cartilha_cidadania.pdf); Cartilha João Cidadão Elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, disponível em: <https://www.cnmp.mp.br>; Estatuto da Criança e do Adolescente em tirinhas para crianças Elaborado pela Câmara dos Deputados, disponível em: <https://plenarinho.leg.br/index.php/2018/07/estatuto-da-crianca-e-do-adolescente/>;***



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

***Turma do Sejuquinha – SEJUS mais perto das crianças Elaborada pela Secretaria de Justiça e Cidadania do Governo do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.sejus.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/Turma-do-Sejuquinha-1.pdf>***

***No caso desses exemplos de materiais consultados, todos estão disponíveis para download e permitem reprodução de forma gratuita. O que se evidencia com isso é que, em tese, nada obstaría que a Secretaria Estadual de Educação, por meio de convênio, parceria, acordos de cooperação ou qualquer instrumento congênera, obtivesse junto a esses órgãos as informações e as premissas necessárias para obtenção, reprodução, adaptação e implementação do material na rede de ensino pública do Estado do Rio Grande do Norte, o fazendo quer seja através de sua própria estrutura administrativa (órgãos, entidades e quadro de profissionais) ou, eventualmente, por intermédio de instituições de ensino privadas contratadas.***

***Nessa perspectiva, a considerar essas evidências, permite-se concluir que não restam presentes os pressupostos da unicidade e singularidade no objeto em questão. Não se verifica qualquer característica, componente, ou particularidade que confira à Cartilha Cidadania A-Z o caráter de exclusividade, ou seja, que comprove que apenas ela, de forma, exclusiva, atenderia a pretensão da administração pública, de modo a justificar, portanto, a inviabilidade lógica de licitar.***

O Tribunal de Contas da União (TCU) já analisou, por diversas vezes, situação idêntica a que estamos enfrentando agora, consoante se extrai do Informativo de Jurisprudência sobre licitações e contratos nº 10, *verbis*:

***“Inexigibilidade de licitação: 2 - Existência de outras empresas aptas à prestação dos serviços contratados Outra possível irregularidade objeto da denúncia oferecida ao TCU envolveu a contratação, pelo Confea, do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) com o objetivo de “ministrar o curso Gestão para Resultados” e também com vistas à “prestação de consultoria técnica para aperfeiçoamento do planejamento anual do Sistema***



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

*de Gestão do Confea, na gestão por resultados em 2007”. Para a unidade técnica, o treinamento contratado constituiu-se, de fato, “em serviço técnico especializado, previsto no inciso VI do art. 13 da referida lei”. Também não se questionava “a capacidade técnica da prestadora, que demonstrou, mediante documentação anexada aos autos, sua experiência em ministrar treinamentos da espécie”. Todavia, não teria ficado evidenciada “a singularidade do objeto requerida pelo mencionado dispositivo”, levando-se em conta que a singularidade de um serviço “diz respeito a sua invulgaridade, especialidade, especificidade, ou seja, a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional”. Para corroborar o seu entendimento, a unidade técnica afirmou haver identificado, “em simples consulta na internet, que, além do INDG (www.indg.com.br), diversas consultorias promovem esse tipo de treinamento. [...] Verificado o currículo dessas empresas/profissionais, constata-se que qualquer um deles estaria habilitado à prestação do serviço contratado pelo Confea”. No que concerne à contratação de consultoria junto ao INDG, concluiu a unidade instrutiva que, “como no caso anterior, o serviço contratado não se reveste da requerida singularidade, com vistas ao seu enquadramento no inciso II do art. 25 da Lei de Licitações”, existindo no mercado “diversas empresas de consultoria habilitadas à prestação de assessoria na área de gestão e planejamento estratégico, com ampla experiência e considerável tempo de atuação no mercado, utilizando-se das mesmas metodologias adotadas pelo INDG. Não se identifica, portanto, qualquer ineditismo ou especificidade no serviço prestado que nos leve a concluir por sua singularidade.”. Ao anuir à manifestação da unidade técnica, o relator afirmou que o tema tem suscitado acalorado debate na doutrina e na jurisprudência, haja vista a dificuldade de se determinar, em tese, quando o serviço pode ser enquadrado como tendo natureza singular. Para ele, os*



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

*demais requisitos da espécie “são de mais fácil identificação: os serviços técnicos estão previstos no art. 13 da Lei de Licitações, e a notoriedade do profissional especializado pode ser comprovada por meio de documentos hábeis para tanto, como: diplomas, participações em eventos, cursos ministrados etc”. Ao final, o relator propôs e o Plenário decidiu expedir determinação corretiva ao Confea. Precedente citado: Acórdão n.º 852/2008-Plenário. (Acórdão n.º 658/2010-Plenário, TC-021.717/2007-5, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho, 31.03.2010)”. g.n.*

Ainda neste sentido é o enunciado da Súmula 255 do TCU e a jurisprudência deste Tribunal de Contas:

*Súmula 255 TCU: Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, **é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.***

*Grifei.*

*EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO QUE NÃO ATENDEU ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS DE DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTAS AOS RESPONSÁVEIS. (Acórdão n.º 45/2016-Pleno, Processo nº 12586/2007 - TC , Relator: Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves, julgado em 16/02/2016).*

*EMENTA: DENÚNCIA - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A REALIZAÇÃO DE EXAMES LABORATORIAIS - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - VIABILIDADE DE COMPETIÇÃO - IRREGULARIDADE DA MATÉRIA A contratação de empresa por inexigibilidade de licitação, quando ausente a inviabilidade de competição, contraria o princípio da isonomia e afronta o disposto*





TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. (Acórdão n.º 115/2015-1ª Câmara, Processo nº 9046 / 2008 - TC , Relator: Conselheiro Tarcísio Costa, julgado em 23/04/2015).

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE NÃO CARACTERIZADA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXCLUSIVIDADE DO PRESTADOR DE SERVIÇO. EVIDENTE POSSIBILIDADE DE COMPETIÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA SEM LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE OFENSA AO ART. 37, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO APROVAÇÃO DA MATÉRIA. APLICAÇÃO DE MULTA. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEL ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E/OU INFRAÇÃO PENAL. (Acórdão n.º 443/2011-Pleno, Processo nº 14776/2005 - TC , Relator: Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes, julgado em 01/07/2011).**

Nesse contexto, até a Procuradoria Geral do Estado (PGE) invocou a Súmula nº 255 do TCU ao proferir despacho nos autos do Processo Administrativo nº 00410002.001253/2019-31, quando instada a se manifestar sobre a contratação, registrando que:

*“no caso em comento, causa espécie a condição de exclusividade da referida empresa para a prestação dos aludidos serviços, considerando que o objeto do contrato poderia, em tese, ser realizado até mesmo de forma direta pela própria Administração Pública Estadual, que possui em seu quadro profissionais aptos para realizar os serviços previstos no art. 2º, incisos I e II da LCE nº 494/2013”.*

Chamou ainda atenção da unidade técnica ao constatar que a própria PGE alertou que, quando a Administração foi instada a justificar a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, como exigido pelo art. 26 da Lei nº 8.666/93 e Súmula 255 do TCU, **que a resposta/razões foram fornecidas unilateralmente pela**

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

**própria empresa interessada, tendo sido acatadas, em sua totalidade, pela servidora da CODESE e ratificadas pela Secretária Adjunta.**

Ou seja, **causa grande estranheza o fato de uma demanda técnica da PGE direcionada à Administração ser respondida pela própria empresa contratada sem o procedimento licitatório**, quando o normal é a elaboração de justificativa pela própria Administração Pública, sendo totalmente irregular/incomum a prática de **“ratificação” da justificativa elaborada pela empresa privada**, contratada quanto aos questionamentos feitos pela PGE.

Ao concluir suas razões de raciocínio, da qual compartilho como razões de decidir, a unidade técnica assevera que a contratação direta por inexigibilidade em debate não encontra pressuposto para caracterizar a inviabilidade de competição, sendo latente, **no presente momento de juízo de deliberação sumária**, a violação aos princípios norteadores das contratações públicas, notadamente o da legalidade, da impessoalidade e da garantia de isonomia entre os concorrentes, estando comprometida a asseguarção da contratação mais vantajosa para a administração e para o interesse público.

Com efeito, patente o *“fumus boni iuris”* em face das alegações iniciais do Corpo Científico (autor da representação) e da violação aos princípios maiores aplicados à licitação; da mesma forma, também é incontestável – no meu entender – o *“periculum in mora”*, dado o potencial prejuízo que a continuidade dos pagamentos derivados da citada contratação direta, nos termos acima identificados, venha a ocasionar ao erário, **pois não há, no presente momento, razões para justificar a contratação direta, o que pode ter influência direta no preço pago pela Administração do produto adquirido, sem olvidar a existência de materiais gratuitos similares disponíveis na internet com nítida possibilidade de adequação da Administração e a falta de comprovação de que tais materiais poderiam ser elaborados pela própria Administração Pública Estadual, notadamente pelo próprio quadro da Secretaria de Estado da Educação.**

Portanto, o interesse jurídico ainda se faz presente no caso concreto, porque subsistentes a necessidade, utilidade e adequação da pretensão acautelatória perseguida.

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Por fim, anoto que a medida cautelar é proferida sem a oitiva prévia do responsável, ante a permissividade do art. 120, §2º, da LCE nº 464/12 e a constatação de possível ocorrência de pagamentos derivados do contrato.

Nesse passo, a expedição de determinação **para que a autoridade competente suspenda a execução do contrato e de qualquer pagamento dele decorrente**, até ulterior deliberação sobre o mérito da presente demanda em cognição exauriente, é medida acautelatória que se impõe.

### Conclusão:

Ante ao exposto, com fulcro no art. 6º da Resolução nº 009/2011-TCE/RN, c/c os arts. 120 e 121, III, todos da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 e, por fim, o art. 71, X, da Constituição da República, levando-se em consideração os fatos evidenciados pelo corpo instrutivo desta Corte de Contas até o presente momento, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR** pleiteada, no sentido de:

a) Expedir determinação direcionada ao atual Secretário de Estado de Educação e Cultura (SEEC), **para que este suspenda imediatamente a execução do Contrato nº 28/2019** e qualquer pagamento dele decorrente, firmado entre a referida Secretaria e o Centro Brasileiro de Educação e Cidadania (CEBEC), até que se ultime a apreciação do mérito da presente demanda;

b) Fixar o prazo de 10 (dez) dias, contados a partir da intimação desta decisão, para que os gestores responsáveis comprovem nos autos a adoção da medida descrita no item anterior, por meio de sua publicação no Diário Oficial, sob pena de imposição de multa diária e pessoal ao Sr. Getúlio Marques Ferreira, atual titular da Secretaria de Estado de Educação e Cultura, que desde já fixo em R\$ 3.000,00 (três mil reais), com fundamento no art. 110 da LCE nº 464/12, sem prejuízo da adoção de outras providências de cunho responsabilizatório;

À DAE para formalizar, com urgência, as comunicações necessárias ao cumprimento desta decisão.

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

A comunicação deverá ocorrer, preferencialmente, por via *fax* ou por outro meio mais célere possível, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário nos termos na Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Com a expedição das comunicações, deverá a DAE devolver os autos a este Gabinete, com o fito de enviar a matéria ao Ministério Público de Contas e, ato contínuo, ao Pleno desta Corte para ratificação da medida cautelar aqui adotada, em observância ao comando do art. 120, §3º da LCE nº 464/12.

Ultimado o ato de ratificação (ou não) da medida cautelar ora adotada monocraticamente através do Plenário deste Tribunal, devem os autos seguir à Unidade Técnica para: a) anexar aos autos a íntegra do processo administrativo que deu azo à representação em tela; b) identificar todos os responsáveis pelos pagamentos derivados do contrato em curso e demais responsáveis pelos pagamentos dos contratos já findos que tiveram o mesmo objeto da contratação em tela.

Considerando o preenchimento dos requisitos autorizadores da medida cautelar bem como configurada a necessidade de adoção de medidas de urgência pela Administração, **os prazos para cumprimento desta decisão serão contabilizados conforme os prazos legais previstos na LCE nº 464/12, iniciando-se, portanto, no primeiro dia útil subsequente ao recebimento da comunicação**, não se aplicando, desta maneira, a suspensão excepcional dos prazos processuais previstos nas Portarias de nº 094/2020-GP/TCE (DOE 18/03/2020) e demais Portarias que a sucederam<sup>2</sup>, dada a aplicação da parte final do art. 1º da referida portaria<sup>3</sup>.

Por fim, ressalto que a Administração deve ser cientificada que qualquer comunicação direcionada a esta Corte deve ser apresentada de forma eletrônica através do “Portal do Gestor”, haja vista a suspensão do atendimento presencial do protocolo deste Tribunal.

Publique-se.

Natal/RN, 26 de maio de 2020.

2 101/2020-GP/TCE, de 20 de março de 2020, 104/2020- GP/TCE, de 03 de abril de 2020, 110/2020-GP/TCE, de 30 de abril de 2020 e 142/2020-GP/TCE, de 15 de maio de 2020

3 Art. 1º Suspender o curso dos prazos processuais no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, pelo período de 30 (trinta) dias, a partir da publicação desta Portaria, **salvo quanto às medidas de urgência devidamente reconhecidas pelo Conselheiro Presidente ou Relator**;

TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

(Documento assinado digitalmente)  
**Conselheira Maria Adélia Sales**  
**Relatora**

FS/DL



Processo: **2781/2020-TC**

Interessado: Diretoria de Administração Direta - DAD

Órgão jurisdicionado: **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER - SEEC**

Assunto: **REPRESENTAÇÃO**

Relator: Maria Adélia Sales

**EMENTA:** PLANO DE FISCALIZAÇÃO ANUAL 2020/2021. ATUAÇÃO CONCOMITANTE. ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS, SOB OS ASPECTOS CONTÁBIL, FINANCEIRO, ORÇAMENTÁRIO, OPERACIONAL E PATRIMONIAL. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ADESÃO AO PROGRAMA PRIVADO PROBEC. AQUISIÇÃO DE CARTILHAS PARA DISTRIBUIÇÃO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO. INEXISTÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS APTOS A CONFIGURAR A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, NOTADAMENTE O DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA GARANTIA DE ISONOMIA ENTRE OS CONCORRENTES. COMPROMETIMENTO DA MENSURAÇÃO DA CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO E PARA SATISFAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. SUGESTÃO PELA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR, *INAUDITA ALTERA PARS*, PARA SUSPENSÃO DA CONTRATAÇÃO E DA REALIZAÇÃO DE QUALQUER DESPESA DELA DECORRENTE, ATÉ QUE SE ULTIME A APRECIÇÃO DO MÉRITO.

## INTRODUÇÃO

1. O Pleno desta Corte de Contas, nos termos da Decisão Administrativa nº. 005/2020-TC, aprovou em sua versão final o Plano de Fiscalização Anual 2020/2021. Em uma de suas dimensões, o PFA contempla a atuação concomitante (art. 11, inciso III da Resolução nº. 017/2016-TCE), onde estão previstas ações de fiscalização simultâneas que visam garantir a correção da atuação administrativa no momento em que esta se desenvolve, a fim de evitar práticas ilegais e desvios na gestão.
2. Dentre essas ações encontra-se a identificada pelo código **ID 133/2020**, cujo objetivo é realizar o acompanhamento da gestão de recursos públicos, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, atuando no sentido de detectar, prevenir e coibir a ocorrência de irregularidades, fraudes e desvios, através da adoção de medidas cautelares, quando cabível, para sustação de procedimentos eivados de ilegalidade, bem como a determinação de correções necessárias no decorrer dos processos administrativos.
3. Conforme definido no PFA, a referida ação fiscalizatória, de caráter continuado, teve seu cronograma iniciado em 01/04/2020, inclusive com equipe encarregada do trabalho já constituída por meio da Portaria nº. 024/2020-SECEX-TCE/RN.





4. Nesse contexto, faz-se imperioso assinalar que a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas estabelece que no curso de uma fiscalização, verificado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe encarregada representará ao dirigente da unidade técnica do Tribunal, o qual submeterá a matéria ao respectivo Relator, com a informação conclusiva (art. 87, LOTCE).
5. Reafirmando tal prerrogativa, o art. 81, inciso VI, também da LOTCE, conjugado com o art. 298 do Regimento Interno, asseveram que têm legitimidade para representar ao Tribunal as equipes de fiscalização, nos exatos termos apreçados no precitado art. 87.
6. Vencida essa abordagem preambular, esta instância técnica vem apresentar os fatos que seguem:

## **DOS FATOS**

7. Em 20/03/2020, esta Diretoria de Administração Direta foi demandada pela Ouvidoria desta Corte de Contas, no sentido de apreciar e adotar as medidas cabíveis acerca de uma notícia de fato apresentada por cidadão não identificado (anonimamente).
8. A demanda em questão noticiava a ocorrência de irregularidades no contrato firmado entre a Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer - SEEC e o Centro Brasileiro de Educação e Cidadania – CEBEC, que tem por objeto, em resumo, a implantação do Programa Brasileiro de Educação Cidadã – PROBEC, na rede estadual de ensino.
9. Pois bem. Para fins de aprofundamento do exame da matéria, esta instância técnica efetuou consulta ao pertinente processo administrativo, o qual se encontra autuado no Sistema Eletrônico de Informações – SEI<sup>1</sup>, sob o número **00410002.001253/2019-31**.
10. No caso, foi verificado que a sociedade empresarial que figura como contratada é a CEBEC – Centro Brasileiro de Educação e Cidadania, inscrita no CNPJ nº 18.738.375/0001-19, cujos sócios quotistas são o Senhor Jarbas Antônio da Silva Bezerra, magistrado lotado na 16ª Vara Criminal de Natal e a Senhora Ligia Regina Carlos Limeira, servidora do Tribunal Regional Eleitoral. No quadro societário consta ainda a Senhora Tânia Maria de Oliveira Patrício, na qualidade de Administradora.
11. Apura-se, também, que em 27 de agosto de 2013 foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 494, que instituiu o dia da educação cidadã, integrando o calendário de eventos do Estado do Rio Grande do Norte, tendo sido, posteriormente, alterada pela Lei Complementar nº 639 de 26 de setembro de 2018.

<sup>1</sup> O Decreto Nº 27.685, de 30 de janeiro de 2018, instituiu o processo administrativo eletrônico no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, mediante a utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), para constituição, gerenciamento e tramitação de processos e documentos.





12. No ano de 2016, pode-se constatar que a SEEC firmou contrato por inexigibilidade de licitação com a CEBEC (*Contrato n.º. 020/2016*), visando a implantação do aludido Programa Brasileiro de Educação Cidadã, contemplando a capacitação do corpo docente multiplicador e a aquisição de cartilhas intituladas “Cidadania A-Z” a serem distribuídas às bibliotecas das escolas da rede estadual de ensino. Essa contratação, cuja vigência expirou em junho de 2018, teve valor de R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais).
13. Já ano de 2018, é possível verificar que a então Secretaria de Justiça e Cidadania – SEJUC, atual Secretaria de Administração Penitenciária – SEAP, também declarou inexigível a licitação e celebrou o Contrato de n.º 023/2018 com o CEBEC, no valor de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), também para aquisição das cartilhas Cidadania A-Z, a serem distribuídas em escolas da rede estadual de alguns municípios.
14. Em agosto de 2019, foi celebrado pela SEEC novo contrato (Contrato n.º. 28/2019) com o CEBEC, com o mesmo objetivo da avença anterior – implantação do PROBEC. A contratação novamente foi decorrente de uma inexigibilidade de licitação, cujo termo - de n.º 035/2019 - foi ratificado pela autoridade competente e publicado no Diário Oficial do Estado em 05/08/2019.
15. Desta feita, a contratação contemplou a aquisição de 129.179 mil unidades da cartilha intitulada “Cidadania A-Z”, pelo valor unitário de R\$ 30,00 (trinta reais), a serem distribuídas aos alunos da rede estadual de ensino, durante os exercícios de 2019 e 2020, importando no valor total contratado de **R\$ 3.875.370,00 (três milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, trezentos e setenta reais)**.
16. Efetuando consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal – SIGEF e ao Portal de Transparência do Poder Executivo Estadual, é possível identificar, quanto ao processamento da despesa decorrente da execução do referido contrato, que durante o exercício 2019 foi empenhado, liquidado e pago à CEBEC o valor de R\$ 1.859.490,00 (um milhão, oitocentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e noventa reais). Para consecução do contrato em sua completude, resta, portanto, R\$ 2.015.880,00 (dois milhões, quinze mil, oitocentos e oitenta reais), com previsão de execução para o exercício 2020.
17. Quanto ao status atual da contratação, importante destacar que em 20/01/2020 a Subcoordenadoria de Fiscalização Financeira e Análise da Controladoria Geral do Estado encaminhou pedido de diligência<sup>2</sup> ao Secretário Estadual de Educação, por meio do qual, em razão de denúncia formalizada àquele órgão de controle interno, sugeriu a interrupção contratual e os consequentes pagamentos, até que restasse concluída a análise dos pontos então denunciados.
18. Importante destacar também, para fins de informação, que, a respeito da contratação em questão, tramita no âmbito do Ministério Público Estadual inquérito civil público com o objetivo de apurar a aludida inexigibilidade de licitação, conforme se observa da Portaria n.º. 004/2019 da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Parnamirim/RN<sup>3</sup>. Com o mesmo objeto, tramita procedimento para apuração de Notícia de Fato de n.º 116.2019.000560 no âmbito da 46ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal/RN.

<sup>2</sup> Nota de Auditoria n.º. 001/2020, constante na pág. 08 do documento 4683511 do Processo Eletrônico n.º. 00410002.001253/2019-31 (SEI).

<sup>3</sup> Portaria n.º 004/2019 publicada no Diário Oficial do Estado – Edição n.º 14.366 de 01/03/2019.







19. Como se sabe, cabe a esta Corte de Contas a fiscalização da ação administrativa, sejam atos de governo ou de gestão, no momento em que esta se desenvolve, a fim de evitar práticas ilegais e desvios na gestão dos recursos públicos, de forma a possibilitar resposta **célere, preventiva, tempestiva e efetiva**.

20. Assim sendo, considerando a relevância dos fatos apresentados na denúncia, a materialidade dos valores envolvidos na contratação e o risco do tema sob enfoque, haja vista a potencial violação das normas e princípios constitucionais norteadores das contratações públicas, conclui-se pela necessidade da atuação deste TCE/RN, pelos fundamentos que passamos a expor:

## **EXAME TÉCNICO**

21. De início, cumpre esclarecer que constituirá o objeto do presente exame técnico, especificamente, a contratação formalizada por meio do Termo de Contrato nº. 028/2019 entre a Secretaria de Educação e Cultura – SEEC e o CEBEC, vigente até junho de 2020, cujos documentos pertinentes ao respectivo procedimento administrativo encontram-se autuados no já mencionado Processo Eletrônico nº 00410002.001253/2019-31.

22. Compulsando os autos do procedimento administrativo, é possível observar que a contratação foi deflagrada em 13/02/2019, por requerimento da própria empresa interessada, que encaminhou ofício ao Secretário de Educação solicitando a efetivação do programa de educação cidadã nas escolas da rede estadual de ensino.

23. Como já assinalado, para a efetivação do programa estavam previstas a aquisição de 129.179 mil unidades da cartilha intitulada “Cidadania A-Z”, além da capacitação do corpo docente de multiplicadores com carga horária de 16 horas.

24. Em despacho, exarado em 01/03/2019, a Senhora Glauciane Pinheiro Andrade Couto, Coordenadora da CODESE – Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar, manifestou interesse em aderir ao programa, o que teve a anuência, também por despacho, da Secretária Adjunta de Educação, Senhora Márcia Maria Gurgel Ribeiro.


25. Com a sequência do procedimento, a autoridade competente, o Secretário Estadual de Educação, reconheceu a inexigibilidade de licitação, no valor global de R\$ 3.875.370,00, com fundamento no art. 25, incisos I e II da Lei nº. 8.666/93, e autorizou a contratação direta com o Centro Brasileiro de Educação e Cidadania – CEBEC. O respectivo Termo de Inexigibilidade de nº. 35/2019 foi publicado no Diário Oficial do Estado Edição nº. 14.470 de 05/08/2019. Em 02/08/2019, foi formalizada a contratação com a assinatura do Termo de Contrato nº. 28/2019, cujo extrato foi publicado no DOE Edição nº. 14.469 de 03/08/2019.

26. Essas foram, de forma resumida, as etapas relativas ao procedimento administrativo atinentes à contratação sob exame.



27. Posto isso, antes da abordagem mais minudenciada do procedimento de contratação propriamente dito, sob a ótica da legalidade e da legitimidade, faz-se necessário, para melhor contextualização, destacar alguns pontos, vejamos:

28. Em **13 de agosto de 2013**, foi protocolado no Gabinete Civil da Governadoria do Estado, sob o nº. 182910/2013-6, uma proposição, encaminhada e assinada pelo Senhor **Jarbas Antônio da Silva Bezerra** e pela Senhora **Ligia Regina Carlos Limeira**<sup>4</sup>, na qual solicitavam a criação de um projeto de lei complementar instituindo o dia estadual da educação cidadã e do mês “Setembro Cidadão”.

		Governo do Estado do Rio Grande do Norte Protocolo Geral do Estado	Página: 1 / 1 Emissão: 13/05/2020 12:05:35
<b>Histórico do Protocolo</b>			
Número do Protocolo:	182910/2013 - 8		
Interessado:	GOVERNO DO ESTADO		
Matrícula:			
Número do Processo:	/		
Órgão:	GAC - GABINETE CIVIL DO GOVERNADOR DO ESTADO		
Assunto:	ENCAMINHAMENTO		
Tipo de Documento:	OUTROS		
Número de Origem:			
Órgão de Origem:			
Abertura:	13/08/2013		
Observações:	ENCAMINHA PROPOSIÇÃO PARA CRIAÇÃO DO DIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO CIDADÃ E DO MÊS SETEMBRO CIDADÃO. MENSAGEM Nº 079/2013-GE, ENCAMINHADA À AL, EM 19.08.2013. PROCESSO ENCAMINHADO AO GABINETE DO SECRETÁRIO-ADJUNTO/GAC, EM 20.08.2013, PARA ASSINATURA DE DESPACHO DE ARQUIVO. (MÁRCIA) PROCESSO ENCAMINHADO PARA ARQUIVO EM 20.08.2013. (MÁRCIA)		

Histórico processual obtido na consulta de protocolo <http://servicos.searh.rn.gov.br/protocolo/>.

29. Oito dias após o protocolamento da supracitada proposição, ou seja, **no dia 21/08/2013**, pode-se averiguar que houve o registro da abertura da empresa CEBEC – Centro Brasileiro de Educação e Cidadania, inscrita no CNPJ nº 18.738.375/0001-19, de propriedade dos aludidos proponentes.

30. No **dia 28/08/2013**, sete dias após a abertura da empresa, é sancionada e publicada, no Diário Oficial do Estado - Edição nº. 13.023, a Lei Complementar nº. 494/2013, instituindo o dia estadual da educação cidadã. Em seu art. 2º a norma estabeleceu ainda que a Secretaria de Educação deveria promover ações a fim de abordar a temática, utilizando-se de congressos, simpósios, seminários e similares, além da divulgação dos símbolos nacionais ou estaduais previstos na Constituição Federal e Constituição Estadual.

<sup>4</sup> Proposição datada de 31/07/2013, constante às páginas 52/53, do Documento Eletrônico nº 1580270, do Processo nº. 00410002.001253/2019-31.





31. O precitado diploma legal foi, posteriormente, alterado pela Lei Complementar nº. 639, de 26 de setembro de 2018, que acrescentou ao seu art. 1º o seguinte parágrafo:

*“§ 3º O laço, com as cores representativas da República Federativa do Brasil, simboliza a luta por cidadania.” (NR)”*

32. Chama aqui a atenção o fato de que o “laço” a que se refere o alterado dispositivo legal, ou seja, a “flâmula do setembro cidadão”, que simboliza a luta por cidadania é material de divulgação idealizado e patentado pela empresa CEBEC - Centro Brasileiro de Educação e Cidadania. É o que se pode observar da leitura dos parágrafos 11 e 12 do ofício encaminhado pela própria empresa no momento em que pleiteia a contratação, vejamos:

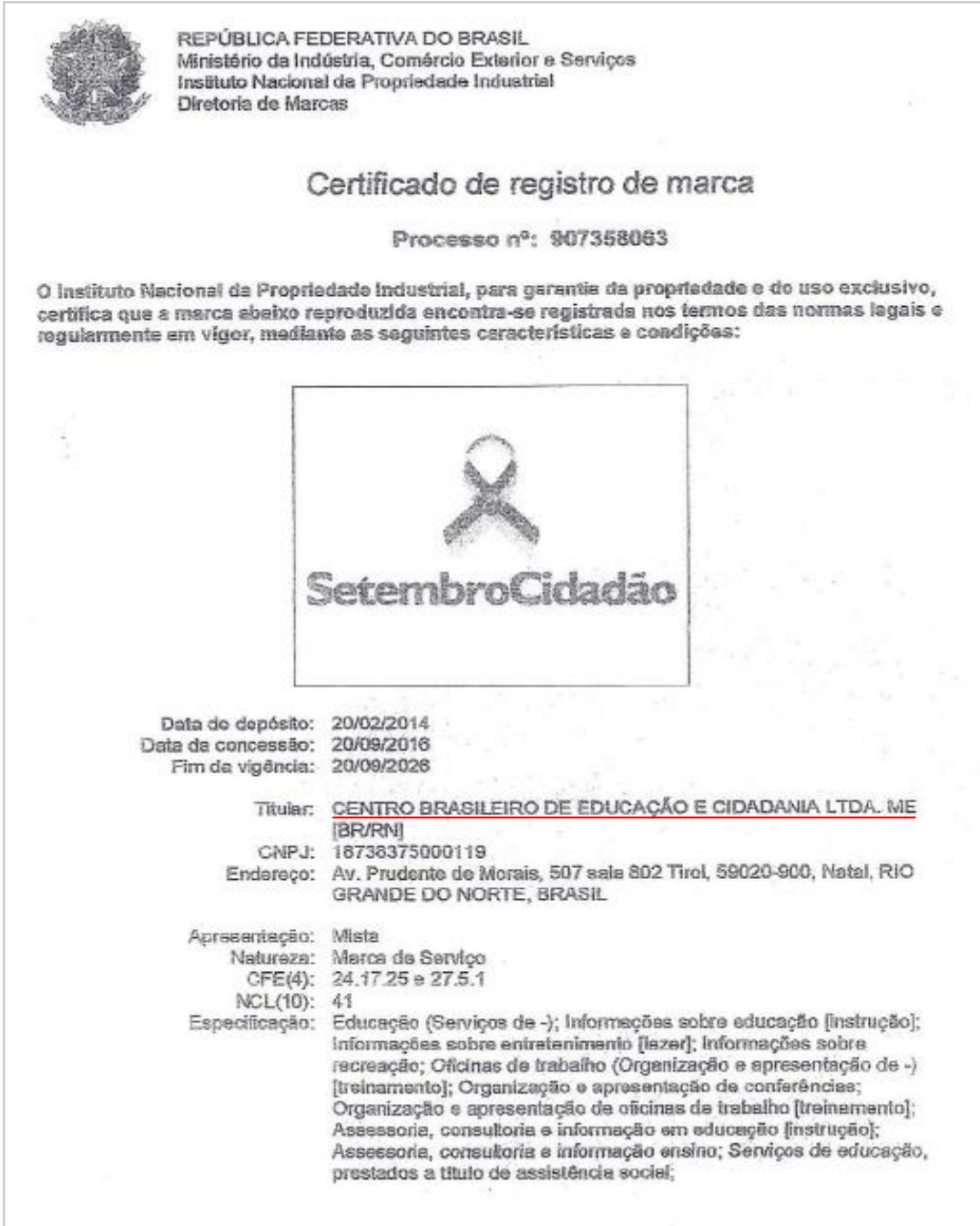
**10.** Pode-se observar claramente pela documentação acostada ao pleito, que os referidos idealizadores trabalham há quase uma década neste Estado, visando o implemento da educação cidadã nos diversos segmentos sociais, seja junto aos órgãos públicos :Secretaria de Educação e Cultura, Assembleia Legislativa, Secretaria de Administração, Secretaria de Justiça e Cidadania, Potigás, Idema, Prefeituras Municipais e entes privados: Fiern, GACC, SENAC, Seturn, SENAI, Sebrae, dentre outros (**ver doc. anexo nº. 33/107**).

**11.** Face à ideia pioneira dos seus idealizadores, também criaram e patentearam material didático para a prática das atividades de cidadania, não só no campo educacional, mas também no campo social de divulgação -flâmula do setembro cidadão (**ver doc. anexo nº. 115/116**). A Cartilha criada pelos autores, possui dois mascotes e, em homenagem ao Programa, foram denominados de EDU (derivado da palavra Educação) e CIDADINHA (derivado da palavra Cidadania). Observa-se pela documentação apenas, que os mascotes já se tornaram conhecidos pelo Rio Grande do Norte, não só junto às escolas públicas e privadas, mas também, em ações educativas e cidadãs por diversos locais (shoppings, parques, desfiles cívicos, entre outros). Nos últimos anos, são os mascotes (Edu e Cidinha), que abrem o desfile oficial do dia sete de setembro (**ver doc. anexo nº. 108/111**).

**12.** Averigua-se do requerimento, que todas as marcas e personagens criados pelos referidos idealizadores e integrantes do PROBEC, encontram-se devidamente registrados e patenteados em seus nomes e do Centro Brasileiro de Educação e Cidadania – CEBEC, do qual são integrantes (**ver doc. anexo 112/123**). Entretanto, face aos regramentos legais, éticos e regimentais impostos aos idealizadores, motivado pelo exercício de suas profissões, ele, magistrado estadual e ela, servidora pública federal, esclarecem, desde já, que todos os procedimentos administrativos voltados à aquisição de seus materiais e serviços sejam devidamente tratados e ultimados junto à Administradora que subscreve este requerimento (**ver contrato social – doc. anexo nº. 188/192**).

Excerto do ofício constante à página 5 do Documento Eletrônico nº 1580270, do Processo nº. 00410002.001253/2019-31.

33. Da mesma forma, é o que se pode confirmar através do certificado de registro de marca emitido pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial, em que resta consignada a garantia de propriedade e de uso exclusivo do símbolo pela CEBEC até 20/09/2026, vejamos:




REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
 Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços  
 Instituto Nacional da Propriedade Industrial  
 Diretoria de Marcas

**Certificado de registro de marca**

Processo nº: 907358063

O Instituto Nacional da Propriedade Industrial, para garantia da propriedade e do uso exclusivo, certifica que a marca abaixo reproduzida encontra-se registrada nos termos das normas legais e regularmente em vigor, mediante as seguintes características e condições:



**SetembroCidadão**

Data do depósito: 20/02/2014  
 Data da concessão: 20/09/2016  
 Fim da vigência: 20/09/2026

Titular: CENTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA LTDA. ME  
 [BR/RN]  
 CNPJ: 16736375000119  
 Endereço: Av. Prudente de Moraes, 507 sala 802 Tirol, 59020-900, Natal, RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL

Apresentação: Mista  
 Natureza: Marca de Serviço  
 CFE(4): 24.17.25 e 27.5.1  
 NCL(10): 41  
 Especificação: Educação (Serviços de -); Informações sobre educação [instrução]; Informações sobre entretenimento [lazer]; Informações sobre recreação; Oficinas de trabalho (Organização e apresentação de -) [treinamento]; Organização e apresentação de conferências; Organização e apresentação de oficinas de trabalho [treinamento]; Assessoria, consultoria e informação em educação [instrução]; Assessoria, consultoria e informação ensino; Serviços de educação, prestados a título de assistência social;


Constante à página 141 do Documento Eletrônico nº 1580270, do Processo nº. 00410002.001253/2019-31

34. Nessa perspectiva, o que se tem, *prima facie*, é que a própria legislação, de forma oblíqua, terminou por criar um certo direcionamento no que se refere à efetivação das ações educacionais e de divulgação relativas à educação cidadã, na medida em que estabeleceu como ícone representativo da atuação estatal, não um símbolo oficial, mas uma marca de propriedade e de uso exclusivo de uma determinada empresa privada.



35. Um outro aspecto a ser evidenciado diz respeito ao “**Probec**”. Como se vê nos documentos integrantes do processo e se pode confirmar nas informações constantes em seu site institucional<sup>5</sup>, o Programa Brasileiro de Educação Cidadã – Probec é um programa idealizado pelo Senhor Jarbas Antônio da Silva Bezerra e pela Senhora Ligia Regina Carlos Limeira e integrante da empresa CEBEC. Na descrição de suas atividades consta que **o programa, por meio de material didático específico**, busca trabalhar a cidadania enquanto elemento transformador de vidas e de realidades em sala de aula.


36. A propriedade e o direito de uso exclusivo da marca referente ao Probec pela CEBEC, pode ser confirmado por meio do certificado de registro de marca emitido pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial:


**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
 Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços  
 Instituto Nacional da Propriedade Industrial  
 Diretoria de Marcas

**Certificado de registro de marca**

**Processo nº: 907247849**

O Instituto Nacional da Propriedade Industrial, para garantia da propriedade e do uso exclusivo, certifica que a marca abaixo reproduzida encontra-se registrada nos termos das normas legais e regulamento em vigor, mediante as seguintes características e condições:



Data de depósito: 23/01/2014  
 Data da concessão: 20/09/2016  
 Fim da vigência: 20/09/2026

Titular: CENTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA LTDA. ME  
 [BR/RN]  
 CNPJ: 18738375000119  
 Endereço: Av. Prudente de Moraes, 507 sala 802 Tirol, 59020-900, Natal, RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL.

Apresentação: Mista  
 Natureza: Marca de Serviço  
 CFE(4): 2.5.23 e 27.5.1  
 NCL(10): 41  
 Especificação: Educação (Serviços de -); Informações sobre educação [instrução]; Organização de competições [educação ou entretenimento]; Organização e apresentação de conferências; Organização e apresentação de congressos; Organização e apresentação de simpósios; Assessoria, consultoria e informação em educação [instrução]; Cursos livres [ensino];

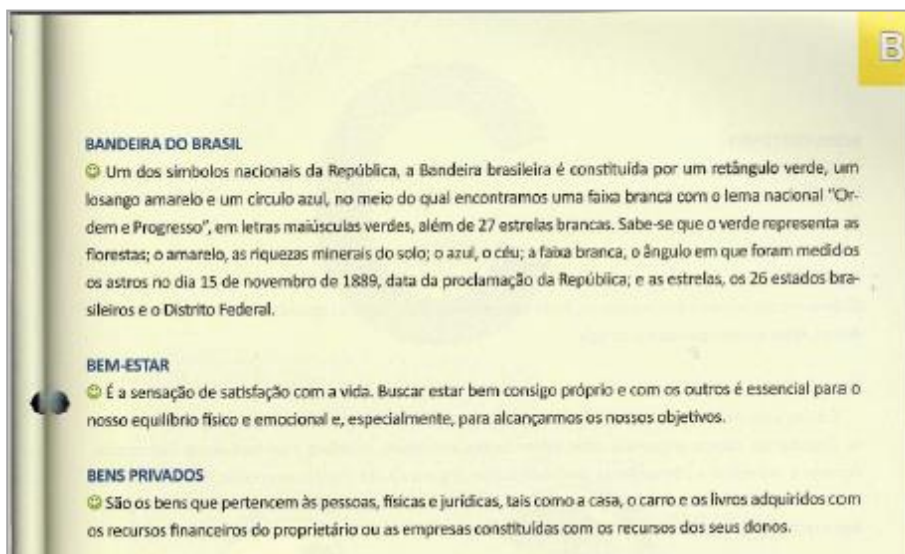
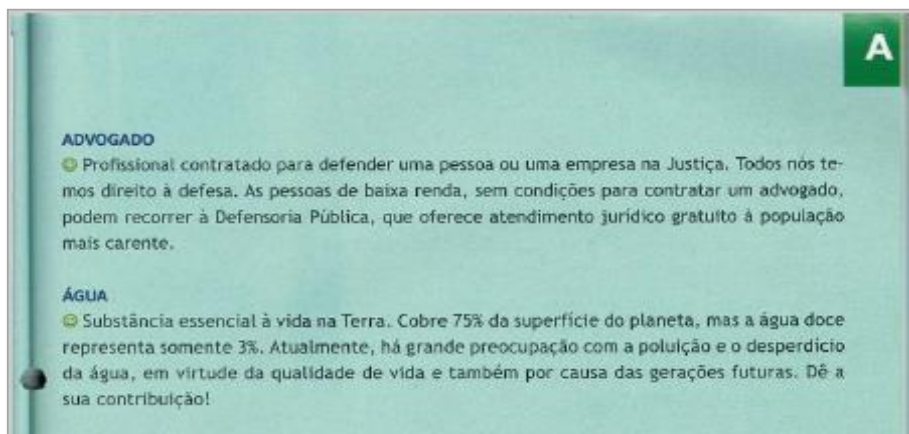
Constante à página 143 do Documento Eletrônico nº 1580270, do Processo nº. 00410002.001253/2019-31

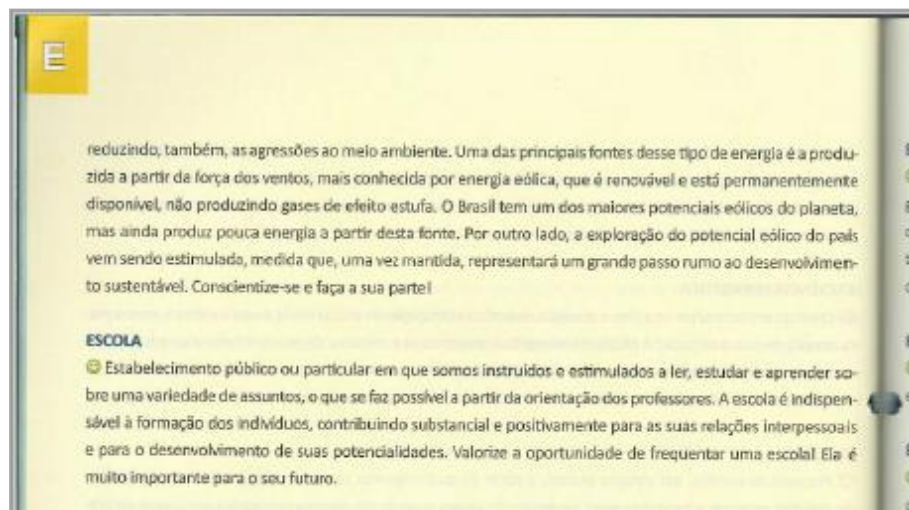
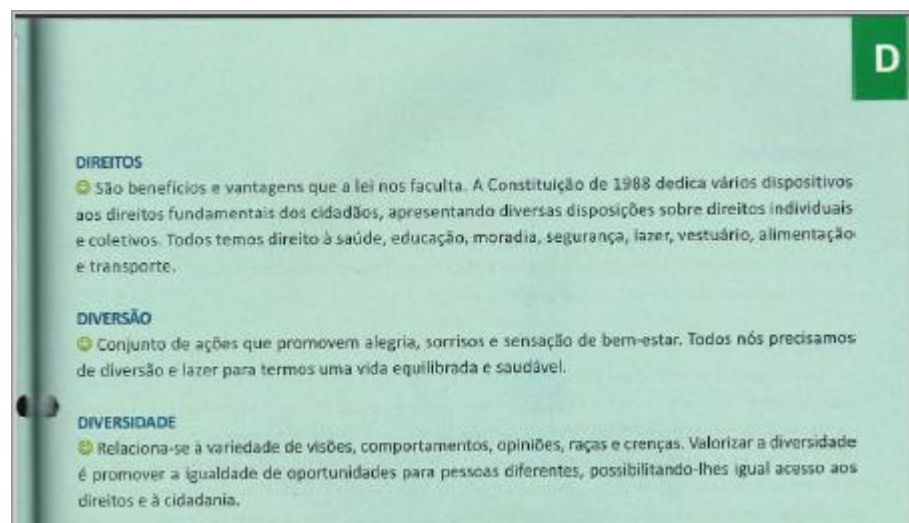
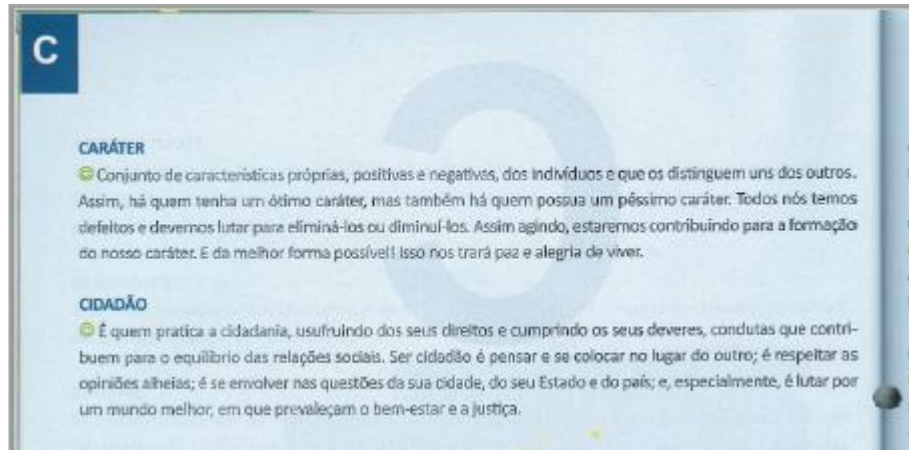
<sup>5</sup> www.probec.com

37. Há de se registrar aqui, portanto, que não se trata de um programa estatal, tampouco da formalização de termo de parceria ou contrato de gestão com instituição filantrópica qualificada como organização social (OS) ou organização de interesse da sociedade civil (OSCI), mas sim de um programa privado pertencente a uma sociedade empresarial limitada com fins lucrativos, cuja atividade econômica tem por base, dentre outras, o comércio varejista de livros, discos, fitas, CDs e DVDs.

38. Quanto ao material didático (Cartilha Cidadania A-Z), objeto central da contratação, e no qual se consubstancia a efetivação do programa “Probec”, é importante evidenciar um relevante aspecto assinalado pelo denunciante na documentação apresentada a este Tribunal de Contas.

39. Como se pode ver dentre os documentos integrantes do processo administrativo eletrônico, há uma reprodução digital integral (*em arquivo PDF*), da Cartilha Cidadania A-Z (pág. 225/314 – doc. 1580270). Em uma rápida leitura de seu conteúdo é possível observar que a cartilha traz de forma ilustrada uma espécie de dicionário com a compilação de alguns conceitos, como por exemplo, o que é “Água”, “Advogado”, “Amor”, “Bandeira do Brasil”, “Cidadão”, “Dignidade”, “Desemprego”, “Ecologia”, “Emprego”, “Família”, “Greve”, entre outros. Vejamos alguns excertos:

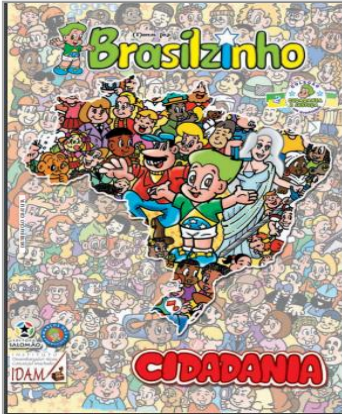




40. Pois bem. Nesse aspecto, consignou o denunciante que há inúmeros materiais disponíveis no mercado com conteúdo similar e até mais abrangentes, tratando do tema cidadania. Em rápida consulta aos sites de busca na internet, pode-se averiguar a existência de cartilhas disponíveis para download, na sua maioria gratuitas, elaboradas por entidades diversas e até por outros órgãos públicos, cujo conteúdo trata de conceitos, princípios e valores para formação cidadã.



41. Para melhor exemplificar, vejamos alguns materiais pesquisados:



### **Cartilha Brasilzinho - Cidadania**

Elaborada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB em parceria com o Ministério da Justiça. Disponível em:

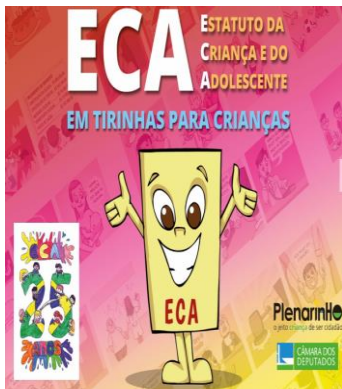
[https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/cartilhas/2010cartilha\\_cidadania.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/cartilhas/2010cartilha_cidadania.pdf)



### **Cartilha João Cidadão**

Elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, disponível em:

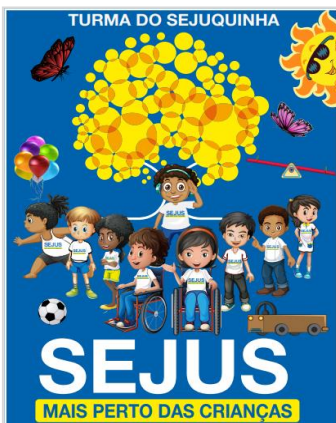
<https://www.cnmp.mp.br>



### **Estatuto da Criança e do Adolescente em tirinhas para crianças**

Elaborado pela Câmara dos Deputados, disponível em:

<https://plenarinho.leg.br/index.php/2018/07/estatuto-da-crianca-e-do-adolescente/>



### **Turma do Sejuquinha – SEJUS mais perto das crianças**

Elaborada pela Secretaria de Justiça e Cidadania do Governo do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.sejus.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/11/Turma-do-Sejuquinha-1.pdf>





42. No caso desses exemplos de materiais consultados, todos estão disponíveis para download e permitem reprodução de forma gratuita. O que se evidencia com isso é que, em tese, nada obstará que a Secretaria Estadual de Educação, por meio de convênio, parceria, acordos de cooperação ou qualquer instrumento congênera, obtivesse junto a esses órgãos as informações e as premissas necessárias para obtenção, reprodução, adaptação e implementação do material na rede de ensino pública do Estado do Rio Grande do Norte, o fazendo quer seja através de sua própria estrutura administrativa (órgãos, entidades e quadro de profissionais) ou, eventualmente, por intermédio de instituições de ensino privadas contratadas.

43. **Nessa perspectiva, a considerar essas evidências, permite-se concluir que não restam presentes os pressupostos da unicidade e singularidade no objeto em questão. Não se verifica qualquer característica, componente, ou particularidade que confira à Cartilha Cidadania A-Z o caráter de exclusividade, ou seja, que comprove que apenas ela, de forma, exclusiva, atenderia a pretensão da administração pública, de modo a justificar, portanto, a inviabilidade lógica de licitar.**

44. Ultimada a abordagem desses primeiros e importantes aspectos, passemos à análise da legalidade/legitimidade da contratação:

#### **I – Da contratação direta irregular – inexistência dos pressupostos para configurar hipótese de inexigibilidade de licitação.**

45. Como ensina a melhor doutrina, as contratações públicas se iniciam na dita fase interna. É nesse momento que os gestores responsáveis devem dedicar especial atenção ao planejamento necessário para alcançar o objetivo desejado. Para tanto, precisam identificar e caracterizar o objeto ou serviço a ser contratado, definir quantidades, regimes de execução, disponibilidade orçamentária, existência de fornecedores ou dos bens no mercado, dentre outros pontos indispensáveis para aquela pretensão da Administração Pública.

46. Em algumas ocasiões, pode ser constatada a inexistência de uma pluralidade de indivíduos aptos a se candidatarem à satisfação dessa pretensão estatal, fazendo surgir a inviabilidade de competição. Conformada essa inviabilidade, tem-se o quadro de inexigibilidade de licitação tratado no art. 25 de Lei nº. 8.666/93.

47. Nas situações em que a concorrência é prejudicada em razão da exclusividade do fornecedor do bem ou serviço, condição essa que buscou fundamentar a contratação sob enfoque, tem-se o enquadramento na hipótese prevista no inciso I do supracitado artigo, vejamos:

*“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes”*



48. A hipótese transcrita no inciso acima é, portanto, a de inviabilidade de se intentar um pleito licitatório, aberto a uma pluralidade de interessados, quando o bem ou serviço a ser adquirido só possa ser fornecido ou prestado, por razões legais ou fáticas, por um fornecedor, distribuidor ou produtor único.

49. Entretanto, é imperioso ressaltar que a limitação prevista no referido dispositivo legal deve ter como ponto marcante que a inviabilidade de competição não está afeta ao produto ou serviço em si, mas sim se a solução a que o produto ou serviço corresponda seja a única que atenda à necessidade da administração. Isso quer dizer que cumpre ao órgão ou entidade demandante do bem ou serviço, nos casos em que suscitar a contratação direta por inexigibilidade (art. 25, I), demonstrar que aquele bem ou serviço é o único adequado para atender ao interesse público pretendido, inexistindo no mercado outros que tenham as características, funcionalidades ou soluções similares.

50. É nesse sentido o entendimento assentado pelo Tribunal de Contas da União na decisão que destacamos:

*“Determinar à Casa da Moeda do Brasil para que nas aquisições de materiais com fornecedor exclusivo...comprove nos autos...que inexistem produtos similares capazes de atender as necessidades do serviço, devendo ambas a assertivas estar devidamente comprovadas nos autos, mediante atestados emitidos pelos órgãos competentes”.*

**(Ac. 3.645/2008 - Plenário)**

51. No caso específico da contratação direta formalizada com a CEBEC (Contrato nº. 28/2019), por inexigibilidade de licitação (Termo de inexigibilidade nº. 35/2019), caberia à Secretaria Estadual de Educação – SEEC ter avaliado, na fase interna, os contornos da necessidade pública a ser atendida com a contratação e as soluções disponíveis no mercado para satisfazê-la. Como consequência, deveriam estar demonstradas no respectivo procedimento administrativo, de forma objetiva, as razões que a conduziram à conclusão de que a cartilha “Cidadania A-Z”, adquiridas junto à empresa CEBEC seria a única a atender a demanda administrativa. No entanto, não é que se pode observar.

52. A contratação, como já pontuado, foi, incomumente, provocada e deflagrada pela própria empresa interessada. O procedimento administrativo é originado com um expediente<sup>6</sup> encaminhado pelo CEBEC ao Secretário Estadual de Educação, Sr. Getúlio Marques Ferreira.

53. É a própria empresa interessada que propõe à SEEC os valores envolvidos na contratação, estabelece a carga horária necessária e as etapas suficientes para capacitação do corpo docente, define o cronograma de implantação do programa, quais Diretorias Regionais e quantos alunos em cada uma delas serão contemplados, sugere até qual fonte de recurso deverá ser utilizada para custear a contratação. Ademais, já propõe, para fins de formalização da contratação, até qual o trâmite processual que deve ser adotado no âmbito da Administração contratante.

<sup>6</sup> Expediente que inaugura o procedimento administrativo, constante no documento nº. 1580270 do processo eletrônico nº. 00410002.001253/2019-31, conforme consulta realizada ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI do Poder Executivo Estadual.





54. Por fim, em seu expediente o CEBEC discorre sobre a notória especialização de seus sócios na área de educação e apresenta cartas de exclusividade relativas ao Probec e à comercialização das cartilhas Cidadania A-Z. Com base nisso, destaque-se, a própria empresa interessada suscita a inviabilidade de licitação e propõe que com ela seja formalizada a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

55. Na sequência do trâmite processual, identifica-se que há um simples despacho, sem maior fundamentação ou aprofundamento técnico, em que a Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar - CODESE manifesta “interesse” em aderir ao programa. Com a posterior concordância da Secretária Adjunta de Educação, também por simples despacho, o procedimento administrativo segue seu fluxo, e são acostados ao processo eletrônico a minuta do termo de inexigibilidade, a minuta contratual, a declaração da existência de dotação orçamentária e a respectiva emissão de pré-empenho.

56. Com efeito, há de se concluir, portanto, que ocorreu uma inversão na dinâmica da contratação. A demanda para aquisição das cartilhas não se origina na Administração Pública. Não é ela que identifica suas necessidades, quantidades, regimes de execução pertinentes e que características, do ponto de vista pedagógico, o material a ser adquirido precisa apresentar. O que ocorreu foi que uma empresa privada, com interesse na contratação - inclusive a mesma que propôs a criação da lei instituindo o dia estadual da educação cidadã e do mês “Setembro Cidadão” -, apresentou à Secretaria de Educação seu programa e seu material nessa área da educação e propôs sua contratação pela Administração.

57. Sobre esse aspecto cabe atentar novamente para o entendimento do TCU:

“Somente depois de definir o objeto que pretende contratar é que a Administração Pública deverá buscar o profissional para executá-lo. **Nunca, em hipótese nenhuma, procede-se de forma inversa. Aqui, a ordem dos fatores altera a equação, pois quando se parte da definição do profissional, certamente se agregam ao objeto características que individualizam o executor do serviço.**”

(Acórdão nº 550/2004 – TCU – Plenário)

58. Com isso, é evidente que, se o programa e as cartilhas foram criados pela empresa CEBEC, e se os mesmos foram patenteados como de exclusiva propriedade e uso por ela, por consequência lógica, na medida em que qualquer órgão público decida “aderir” ao programa e adquirir as cartilhas, só terá como opção fazê-lo com a empresa em questão. **Tem-se, nessas circunstâncias, criada uma clara reserva de mercado em favor da CEBEC. Ora, imagine-se, aqui, que, se todas as 167 prefeituras municipais do Estado do Rio Grande do Norte forem compelidas por lei a implantar o dia estadual da educação cidadã e, para tanto, tiverem que aderir ao Probec, teremos 167 contratos diretos por inexigibilidade com o CEBEC, culminando com a venda exclusiva de cartilhas pela CEBEC para todos esses entes.**

59. A evidência dessa situação de inversão na dinâmica contratual restou, inclusive, constatada pela própria Administração Pública, quando a Procuradoria Geral do Estado, instada a se manifestar sobre a contratação, pontua que a pretensão administrativa não estava suficientemente esclarecida para lavratura de seu parecer. E assim justifica:

(...) Porém, constata-se, nesse instante, que a pretensão administrativa não se encontra suficientemente esclarecida para lavratura do Parecer, o que acarreta a imprescindibilidade do cumprimento das seguintes diligências:

1. Justificativa, assinada pela autoridade competente, que demonstre a necessidade da aludida contratação, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, conforme art. 26 da Lei nº 8666/93;

Nesse sentido, importante mencionar que **tais razões foram fornecidas unilateralmente pela empresa interessada, por meio do Ofício de ID nº 1580270, tendo sido acatadas, em sua totalidade, pela servidora da CODESE (ID nº 1668457) e ratificadas pela Secretária Adjunta (ID nº 1743925). O que se exige, portanto, é a elaboração de justificativa, nos moldes acima especificados, pela própria Administração Pública Estadual, assinada pela autoridade ordenadora.**

Ademais, vale ressaltar que é dever do agente público responsável pela contratação a adoção de medidas com vistas a confirmar a veracidade da referida documentação comprobatória da condição de exclusividade, conforme Súmula 255 do TCU. Isso porque, **no caso em comento, causa espécie a condição de exclusividade da referida empresa para a prestação dos aludidos serviços, considerando que o objeto do contrato poderia, em tese, ser realizado até mesmo de forma direta pela própria Administração Pública Estadual, que possui em seu quadro profissionais aptos para realizar os serviços previstos no art. 2º, incisos I e II da LCE nº 494/2013. Outrossim, em caso negativo, haveria ainda a possibilidade de celebração de convênios com instituições de ensino superior, ou, ainda, a contratação empresas privadas da área pedagógica que possuam, entre as suas áreas de atuação, a elaboração de materiais educativos.**

(Excertos do despacho exarado pela Procuradoria Geral do Estado, constante do documento nº. 2788054, do Processo Eletrônico nº. 00410002.001253/2019-31)

60. Depreende-se aqui que o próprio órgão jurídico do Poder Executivo chama a atenção para a condição de exclusividade da empresa e ressalta que **as razões para consecução da referida contratação foram todas fornecidas unilateralmente pela própria empresa interessada e que não há justificativa apresentada para escolha do aludido fornecedor.**

61. Examinando a cronologia dos fatos relacionados ao procedimento, é possível identificar que somente após essa manifestação da Procuradoria Geral do Estado, ou seja, quando já se tinham superadas as fases internas da contratação, inclusive com a verificação de existência de dotação orçamentária e de confecção de minuta contratual, é que, como para cumprir meras formalidades, são atendidas as diligências suscitadas pela PGE.

62. Para esse fim, foi procedida juntada ao procedimento de um termo de referência (Doc. nº. 2853959), que, ressalte-se, apenas transcreve o mesmo conteúdo apresentado no expediente inicial em que a CEBEC pleiteia a contratação. É também juntado despacho do Secretário de Educação (Doc. nº. 2853862), apresentado as justificativas da contratação, **mas que não demonstra, de forma objetiva e fundamentada, as razões por que aquele material didático, ou seja, somente com as “Cartilhas A-Z”, restaria atendida a pretensão da Secretaria Estadual de Educação, e que não haveria no mercado qualquer outra solução, seja do produto ou do fornecedor, com características e funcionalidades similares capazes de satisfazer o interesse público pretendido.**



63. Assim sendo, em razão de todos os aspectos preliminarmente abordados, é forçoso concluir que na contratação direta por inexigibilidade de licitação do Centro Brasileiro de Educação e Cidadania – CEPEC, formalizada por meio do vigente Contrato de nº. 28/2019/SEEC, não se encontram presentes os pressupostos aptos a caracterizar a inviabilidade de competição. Por conseguinte, e à vista de todas as evidências demonstradas nesse tópico, resta clara a violação aos princípios norteadores das contratações públicas, notadamente o da legalidade, da impessoalidade e da garantia de isonomia entre os concorrentes e, por sua vez, comprometida a asseguuração da contratação mais vantajosa para a administração e para o interesse público.

## **DOS PRESSUPOSTOS PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES**

64. Consoante prevê o art. 120, caput, da Lei Orgânica deste TCE, no início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares. Também é nesses exatos termos a norma encartada no art. 345 do Regimento Interno desta Corte (aprovado pela Resolução nº. 009/2012-TCE).

65. Nessa mesma perspectiva, o art. 121, também da LOTCE, elenca o rol exemplificativo das medidas de caráter cautelar que este Tribunal, no âmbito de suas competências, poderá adotar. Destaque-se, dentre elas, no caso, a sustação de ato, contrato ou procedimento, nos termos do art. 1º, inciso VII, o qual prevê a competência para assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. A conjugação, portanto, entre os referidos dispositivos (caput do art. 121 e o art. 1º, VII) é que embasa a concessão da medida cautelar consubstanciada na obrigação de fazer.

66. Diante das informações ora delineadas e por todo o contexto fático e fundamentos apresentados, esta instância técnica entende presentes os pressupostos para atuação cautelar desta Corte de Contas, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

67. A fumaça do bom direito apresenta-se na medida em que a contratação transcorreu com clara violação aos seus princípios norteadores. O perigo da demora encontra-se presente, haja vista que o procedimento licitatório atípico (inexigibilidade), por ter ocorrido em descompasso com os postulados constitucionais e legais, macula a contratação em si, que se afigura como irregular e potencialmente lesiva ao interesse público.

68. A medida cautelar é necessária para garantia a efetividade da decisão de mérito, caso este Tribunal de Contas entenda pela ilegalidade da contratação. No caso particular, a suspensão da execução da contratação até a decisão final mostra-se como a medida mais adequada diante dos indícios de lesão aos princípios constitucionais aplicados à administração pública.

69. Por fim, presentes ainda os critérios de materialidade, risco e relevância que envolvem a contratação sob exame, e para garantir a eficácia da eventual decisão de mérito em tempo hábil, entende-se pertinente a adoção do rito seletivo e prioritário para a tramitação do feito, nos termos do que estabelece o art. 2º da Resolução nº. 009/2011-TCE.

## CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. Considerando os termos do art. 71, inciso X da Constituição Federal, bem como do art. 53, inciso VIII e IX da Constituição Estadual do RN, considerando as prerrogativas inculpidas no art. 1º, incisos VII e VIII, todos da Lei Complementar nº. 464/2012, a equipe de fiscalização constituída pela Portaria nº. 024/2020-SECEX-TCE/RN, perante o dirigente desta unidade técnica de controle externo, representar acerca dos fatos pontuados no presente expediente, e sugerir a submissão da matéria ao respectivo relator, propondo os seguintes encaminhamentos:

a) Que, nos termos do art. 5º, parágrafo único da Resolução Normativa nº. 009/2011-TCE, seja atribuído caráter seletivo e prioritário ao feito, conferindo ao processo tramitação preferencial no âmbito deste Tribunal de Contas;

b) Diante da exposição do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* e com fulcro no art. 120, § 2º e art. 121, inciso II, ambos da Lei Complementar nº. 464/2012, pela **CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA CAUTELAR**, determinando, *inaudita altera pars*, que a Secretaria de Estado de Educação e Cultura adote as providências para imediata suspensão da contratação firmada com o Centro Brasileiro de Educação e Cidadania – CEBEC (Contrato nº. 028/2019), devendo, por conseguinte, o órgão contratante abster-se de realizar qualquer despesa dele decorrente, até que se ultime a apreciação do mérito.

Natal (RN), 18 de maio de 2020.

*Assinado Eletronicamente*

**Edgar Duarte Costa**

Auditor de Controle Externo

*Assinado Eletronicamente*

**Hugo Barreto Veras**

Auditor de Controle Externo

*Assinado Eletronicamente*

**Márcio Fernando Vasconcelos Paiva**

Auditor de Controle Externo