



**Processo n.º 002781/2020-TC - Pleno**

**Assunto:** Representação em desfavor de Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação, para fins de adesão ao Programa Brasileiro de Educação Cidadã – PROBEC e aquisição e cartilhas cidadania de A-Z.

**Interessada:** Secretaria de Estado da Educação, do Esporte, da Cultura e do Lazer – SEEC/RN

**Responsável:** Getúlio Marques Batista

**Responsável:** Centro Brasileiro de Educação e Cidadania - CEBEC

**Relator:** Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves

**EMENTA:** PEDIDO DE REVISÃO DE DECISÃO CAUTELAR PROFERIDA EM SEDE DE REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE CARTILHAS PELA SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA, DO ESPORTE E DO LAZER – SEEC. CONTRATO ADMINISTRATIVO FIRMADO COM O CENTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA (EMPRESA PRIVADA), PARA FINS DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO CIDADÃ NA REDE ESTADUAL DE ENSINO. FORTES INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO E DE INFLUÊNCIA POLÍTICA PARA EFETIVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO. “LAÇO” PATENTEADO PELO CEBEC QUE EQUIVALE AO ADOTADO PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO. PROJETO “SETEMBRO CIDADÃO” QUE FORA OFERECIDO PELA EMPRESA CEBEC COMO UM DE SEUS PRODUTOS. ARGUMENTO DE ARQUIVAMENTO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS REFERENTES À CONTRATAÇÃO EM ANÁLISE PERANTE OUTROS ÓRGÃOS. VERIFICAÇÃO DE QUE AINDA SUBSISTEM DIVERSOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS EM CURSO QUANTO À CONTRATAÇÃO EM COMENTO.



PROCESSOS ARQUIVADOS QUE NÃO TÊM O PODER DE INFLUENCIAR NO JULGAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. ALEGAÇÃO DE QUE A DENÚNCIA SE DEU POR PERSEGUIÇÃO DE SERVIDORA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO. FATO IRRELEVANTE À ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS CONTRATUAIS. ARGUMENTAÇÃO DE REGULARIDADE COMPROVADA NA CELEBRAÇÃO CONTRATUAL E CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE SINGULARIDADE DO OBJETO CONTRATADO E A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA EMPRESA. AUSÊNCIA DE EVIDENCIAÇÃO DA NECESSIDADE INEQUÍVOCA DO OBJETO SINGULAR CONTRATADO. SOBREPÊÇO DAS CARTILHAS EM COMPARAÇÃO COM OUTRAS EXISTENTES NO MERCADO. DEMONSTRAÇÃO DE QUE O GOVERNO DO ESTADO VEM REALIZANDO ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO CIDADÃ POR INTERMÉDIO DA DISPONIBILIZAÇÃO DE CARTILHAS GRATUITAS DISPONÍVEIS NA INTERNET E ELABORAÇÃO DE MATERIAL PRÓPRIO POR SERVIDORES PÚBLICOS. NÃO PREENCHIMENTO DESSE REQUISITO PARA JUSTIFICAR A CONTRATAÇÃO DIRETA VIA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E DE NECESSIDADE DE PAGAMENTO DE 44.720 CARTILHAS ENTREGUES, BEM COMO DA EXISTÊNCIA DE 22.476 CARTILHAS QUE NÃO FORAM FORNECIDAS MAS DEVIDAMENTE CONFECCIONADAS. APLICAÇÃO DA TEORIA DO PRODUTO BRUTO MITIGADO. APURAÇÃO DE VALOR REFERENTE AOS CUSTOS BÁSICOS COM O FORNECIMENTO DAS CARTILHAS E SERVIÇOS EVENTUALMENTE PRESTADOS DURANTE TODA A VIGÊNCIA CONTRATUAL. DEVOLUÇÃO DOS LUCROS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA



DE DEVER DE INDENIZAÇÃO DO CUSTO COM AS CARTILHAS NÃO ENTREGUES, FACE À NÃO COMPROVAÇÃO DE SUA CONFECÇÃO DURANTE A VIGÊNCIA DO CONTRATO. ALEGAÇÃO DA EXISTÊNCIA DO *PERICULUM IN MORA* INVERSO TENDO EM VISTA AS DIFICULDADES FINANCEIRAS ENFRENTADAS PELA EMPRESA EM VIRTUDE DA SUSPENSÃO CONTRATUAL. INEXISTÊNCIA DO *PERICULUM IN MORA* INVERSO. DANOS GRAVOSOS AO ERÁRIO ESTADUAL QUE NÃO JUSTIFICAM O RETORNO DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE FATOS NOVOS HÁBEIS A AUTORIZAR O RETORNO DA VIGÊNCIA DO CONTRATO. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA PROFERIDA PELA 3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE NATAL NO PROCESSO JUDICIAL Nº 0862306.69.2023.8.20.5001. COMANDO DECISÓRIO QUE NÃO EMANA ORDEM AO TCE/RN, E NEM IMPEDE A CONTINUIDADE DO JULGAMENTO COLEGIADO DO PEDIDO REVISIONAL, SUSPENSO QUANDO DA FORMULAÇÃO DE PEDIDO DE VISTA LOGO APÓS A PROLAÇÃO DE VOTO APENAS PELO RELATOR DO FEITO. REVISÃO PARCIAL DA MEDIDA CAUTELAR APENAS PARA RECONHECER O DIREITO DA CONTRATADA RECEBER OS CUSTOS BÁSICOS COM OS BENS FORNECIDOS E SERVIÇOS EVENTUALMENTE PRESTADOS.

### **VOTO-VISTA**

Trata-se de **Pedido de Revisão de Medida Cautelar em Representação** (evento 04) apresentada pela **Diretoria de Administração Direta – DAD**, Unidade Técnica desta Corte de Contas, em face da **Secretaria da Educação, da Cultura, do Esporte**



**e do Lazer – SEEC/RN**, tendo em vista a formalização de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, do **Centro Brasileiro de Educação e Cidadania – CEBEC**, com o intuito de adquirir cartilhas para Educação em Cidadania, para implantação do Programa Brasileiro de Educação Cidadã (PROBEC) na rede estadual de ensino.

Verificando-se a existência de possíveis irregularidades no procedimento de contratação em lume, a Exma. **Conselheira Maria Adélia Sales**, então Relatora do feito, proferiu decisão monocrática (evento 09) no sentido de determinar a suspensão dos efeitos do contrato e, conseqüentemente, dos atos de ordenação de despesa dele decorrentes, decisão que fora confirmada no Acórdão nº 36/2020-TC-Pleno (evento 40), ancorando-se, no que tange ao *fumus boni iuris*, em alguns pontos, expostos no voto do evento 39, quais sejam:

- 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;

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

- nos termos do art. 2º da referida norma, a Secretaria Estadual de Educação deveria promover ações afim (sic) 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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

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 patentado 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 Representante (e acima elencados), infere-se, a princípio, haver fortes indícios de que a própria Administração Pública, revestindo-se de aspectos legais, provavelmente 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 aspectos 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, pelo que dos autos se infere neste momento processual; a bem da verdade, a prova dos autos indica que provavelmente foram criadas intencionalmente para atender a um interesse particular.

Concedida, assim, a medida cautelar determinando-se a suspensão do contrato, a empresa contratada requereu, por meio do Apensado nº 301354/2021-TC (evento 59), a revogação da medida cautelar, aduzindo, em síntese, que:

a) a Diretoria Técnica Representante teria se pautado em uma fundamentação fático-jurídica notoriamente rarefeita para justificar o provimento cautelar, em especial, ao se utilizar de terminologia vaga e imprecisa para concluir que a definição legislativa da flâmula do Setembro Cidadão teria decorrido de um



direcionamento em prol de interesses meramente privados do peticionário;

b) o “laço” identificativo da “luta por cidadania”, inserido no art. 1º, §3º, da Lei Complementar Estadual nº 639/2018 não se confunde com a marca do Setembro Cidadão patenteada pelos sócios cotistas da pessoa jurídica ora denunciada;

c) os sócios cotistas, Jarbas Antônio da Silva Bezerra e Lígia Regina Carlos Limeira, já atuavam no setor educacional desde o ano de 2002, havendo ambos, inclusive, iniciado o procedimento de formalização jurídica do CEBEC em data anterior, e não posterior, ao advento da Lei Complementar Estadual nº 494/2013, instituidora do dia da “Educação Cidadã” e do mês “Setembro Cidadão”;

d) a contratação do CEBEC não proveio da evidência de que os seus sócios cotistas foram os idealizadores originários do Setembro Cidadão, porém sim da “singularidade e exclusividade dos seus trabalhos”, conforme bem acentuou a própria Secretaria de Estado da Educação;

e) as cartilhas Cidadania A-Z constituem um material didático a ser utilizado tanto nos estabelecimentos escolares como no ambiente familiar por parte dos discentes, em nada se confundindo ou referenciando o evento “Setembro Cidadão”;

f) as sindicâncias instituídas no Tribunal Regional Eleitoral, no qual a cotista Lígia Regina Carlos Limeira ocupa um cargo público, e na Secretaria de Estado da Educação, constataram a ausência de qualquer indício de irregularidade *in casu*;

g) o inquérito policial instaurado a pedido dos sócios cotistas do CEBEC na esfera da Delegacia de Defesa do Patrimônio Público e do Combate à Corrupção – DECCOR concluiu, em 19 de janeiro de 2019, que a comunicante dos fatos vinha se utilizando ilícitamente do seu cargo de auditora fiscal, como também da sua lotação junto à Controladoria Geral do Estado - CONTROL, no intuito



de “perseguir os cotistas” já sublinhados, e de obstaculizar a contratação do CEBEC pela Administração Pública estadual;

h) quanto à singularidade e exclusividade do CEBEC, frisou que o objeto do Contrato nº 028/2019 não se limita ao fornecimento das cartilhas Cidadania A-Z, já que abarca todas as demais atividades inseridas no Programa Brasileiro de Educação Cidadã - PROBEC, dentre as quais se insere a “capacitação do corpo docente multiplicador”;

i) a notória especialização do CEBEC deriva, em particular, da sua vasta e fecunda experiência ao longo da presente execução contratual que, por sua vez, foi realçada pelo advento de um abaixo-assinado com 1.065 assinaturas da comunidade acadêmica da 4ª Diretoria Regional de Ensino, no sentido de pleitear o seu restabelecimento em momento posterior à intervenção cautelar desta Corte;

j) a notoriedade da exitosa atuação dos sócios cotistas no ambiente educacional poderia ser ilustrada pela publicação, ao longo de 17 anos, de obras prestigiadas pelo público, tais como o Manual Prático das Eleições, e a entrevista de alcance nacional dada por ambos ao programa televisivo Sem Censura;

k) a singularidade e a exclusividade das cartilhas Cidadania A-Z não são contrariadas ou diminuídas pela simplicidade da explanação conceitual que lhes é inerente, a qual apenas as confirma ainda mais, sendo que, ademais, tais cartilhas foram declaradas como exclusivas pela Câmara Brasileira do Livro (fl. 03 do evento 02 do Apensando nº 301354/2021-TC - evento 59) e, portanto, inexistiriam cartilhas de conteúdo análogo no mercado editorial brasileiro;

l) o objeto contratual não poderia ser executado diretamente pela SEEC/RN, cujos docentes, majoritariamente, não detêm nenhuma formação específica na área da educação cidadã (fl. 07 do evento 02 do Apensando nº 301354/2021-TC - evento 59);



m) o primeiro ano do biênio abarcado pelo objeto contratado, o Programa Brasileiro de Educação Cidadã foi devidamente implementado pelo CEBEC, e obteve elevada aprovação por parte dos docentes qualificados (fl. 17 do evento 02 do Apensando nº 301354/2021-TC - evento 59);

n) a ausência de lesividade ao erário restaria evidenciada, também, pelo fato de, não obstante a cartilha Cidadania A-Z haver sido anteriormente comercializada pela Saraiva pelo valor de R\$ 40,00 (quarenta reais), na presente relação jurídico-contratual, o Estado do RN se comprometeu a pagar R\$ 30,00 (trinta reais) ao ano, por cada aluno, incluindo-se aí, dentre outros, tanto o fornecimento individualizado da referida cartilha, quanto o serviço de capacitação docente (fl. 18 do evento 02 do Apensando nº 301354/2021-TC - evento 59);

o) os recursos orçamentários seriam atrelados à fonte 113, ou seja, provenientes do FNDE, e não do erário estadual propriamente dito (fl. 19 do evento 02 do Apensando nº 301354/2021-TC - evento 59);

p) subsistência de *periculum in mora* reverso na medida em que a súbita suspensão contratual teria prejudicado a rede pública de ensino, bem como induzido ao CEBEC a um estado de grave insolvência financeira, em especial, já que as 67.196 cartilhas reservadas para o exercício de 2020 já tinham sido confeccionadas, não são passíveis de serem revendidas a outros adquirentes por conterem insígnias representativas do Estado do Rio Grande do Norte e, pior, anteriormente à intervenção cautelar desta Corte, já havia sido entregue o quantitativo de 44.720 cartilhas ao CENTRAN (fl. 24 do evento 02 do Apensando nº 301354/2021-TC - evento 59).

No Parecer nº 856/2021-PG (evento 71), o **Ministério Público de Contas** opinou pela manutenção da medida cautelar, fundamentando-se no fato de que não há qualquer vício jurídico hábil a macular o juízo de valor que embasou o Acórdão que se pretende revisar. Somado a essa fundamentação, ainda suscitou o fato de que



a eventual responsabilização dos gestores estaduais que participaram da contratação requer uma instrução probatória mais acurada para o especial fim de se poder chegar a conclusões mais seguras a respeito do objeto da Representação, de modo que a alegada falta de pagamento de materiais já entregues condiciona-se à oitiva de gestores representantes da SEEC/RN.

Após, a empresa contratada CEBEC juntou ao evento 96 dos autos novo Pedido de Revisão da Medida Cautelar concedida afirmando, resumidamente, que:

a) não houve qualquer indício de dano ao erário ou má-fé quanto à celebração contratual, pois, segundo o CEBEC, não existe qualquer demonstração de influência política que permita concluir pela facilitação de tratativas comerciais;

b) vem passando por sérias dificuldades financeiras em virtude da suspensão contratual;

c) existem 22.476 cartilhas que não foram entregues, mas devidamente confeccionadas e guardadas, sendo impossível sua devolução;

d) o fato de se liberar o pagamento da quantia devida não impede a possível apuração futura de responsabilidade.

De seu turno, o **Ministério Público de Contas** fez juntar nova manifestação (evento 104), modificando o seu posicionamento anteriormente exarado. No mencionado Parecer, expressou-se no sentido da revogação da medida cautelar concedida, sob os seguintes fundamentos:

a) a enfatizada irregularidade quanto à inexigibilidade de licitação não encontra ressonância na correta interpretação da ordem legal reguladora das licitações e contratos, pois o requisito da singularidade como pressuposto da inexigibilidade de licitação, conforme enunciado pela Lei nº 8.666/1993, é dirigido a situações nas quais, a despeito de existirem diversos prestadores, não há base



objetiva para a comparação desses profissionais, dado que o diferencial do serviço reside justamente no seu intelecto;

b) a escolha discricionária do gestor foi apoiada em parecer favorável da Procuradoria Geral do Estado - PGE e da Assessoria Jurídica, não havendo, até o momento, indícios de prejuízos causados ao interesse público, salvo pela descontinuidade de fornecimento dos bens e serviços contratados;

c) o material contratado foi produzido, de modo que não liberar o pagamento pode configurar enriquecimento ilícito da Administração Pública;

d) a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) admite a manutenção de contratos eivados de nulidades insanáveis;

e) a execução integral do objeto mediante o fornecimento dos bens e serviços afigura-se como medida mais adequada ao atendimento do interesse público.

Após a declaração de suspeição da então Exma. Conselheira Relatora (evento 63), redistribuição do feito para o Exmo. Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales (evento 65), e, por força do art. 177, §3º, do Regimento Interno do TCE/RN (RITCE/RN), subsequente **redistribuição** ao Exmo. **Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves** (evento 109), o processo foi levado ao Pleno deste Tribunal para análise e julgamento de Pedido de Revisão da Medida Cautelar formulado pela empresa contratada, ocasião em que o Exmo. Relator, **Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves**, na 21ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 2023, votou pela revogação da decisão cautelar proferida, e retorno da execução do Contrato nº 28/2019, celebrado entre a SEEC/RN e o CEPEC (evento 115), pelas seguintes razões:

a) em que pese tenham sido inauguradas investigações perante o Ministério Público Comum Estadual (Procedimento Investigatório Criminal nº 33.23.0174.0000008/2020-59), bem como perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (Processo



Administrativo Disciplinar perante o TJRN) e junto à Diretoria de Administração Direta – DAD do TCE/RN (Representação), em nenhum destes restou comprovada, até o momento, a irregularidade de tal contratação, que se encontra suspensa há quase 03 (três) anos;

b) foram instaurados procedimentos de apuração dos fatos na Delegacia de Defesa do Patrimônio Público e Combate à Corrupção – DECCOR, e sindicâncias na SEEC/RN e no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte – TRE/RN, sendo que nenhum destes concluiu por eventual irregularidade praticada pelos responsáveis;

c) o contrato firmado entre o CEBEC e a SEEC/RN estipulava, para o ano de 2020, a entrega de 67.196 cartilhas, tendo sido efetivamente entregues, à época, 44.720 destas;

d) em face da suspensão determinada pelo TCE/RN em maio de 2020, deixaram de ser entregues 22.476 cartilhas, as quais se encontravam – e se encontram até hoje – em depósito para a devida entrega;

e) o Corpo Científico da DAD e o Ministério Público de Contas concordaram com relação à necessidade de evitar eventual enriquecimento ilícito, de forma a, assim, liberar o pagamento devido por todos os serviços prestados e materiais fornecidos ao Estado do RN.

Naquela mesma assentada, **pedi vista dos autos** para o necessário aprofundamento do exame da matéria, o que passo a fazer doravante.

## **1. DO CONHECIMENTO DO PEDIDO DE REVISÃO DA MEDIDA CAUTELAR.**

Insta asseverar que o pleito empreendido tem por fundamento o artigo 345, § 5º, do RITCE/RN, tratando-se, assim, de



pedido de revisão de tutela provisória, e não de recurso de pedido de reconsideração, consoante indicado no voto do eminente Relator, de modo que se permite que as partes possam requerer a revogação de medida cautelar a qualquer tempo, desde que **sobrevenham fatos novos justificadores de tal reversão**, sem que estejam adstritas à rigidez das hipóteses recursais.

Assim sendo, estando dentro das hipóteses do mencionado dispositivo, **manifesto anuência com o voto de Sua Excelência o Conselheiro Relator quanto ao conhecimento do pedido.**

## **2. DA ANÁLISE DE MÉRITO DO PEDIDO DE REVISÃO DA MEDIDA CAUTELAR.**

Quanto à questão de mérito atinente à medida cautelar concedida de forma unânime pelo Pleno deste Tribunal no Acórdão nº 36/2020-TC-Plenpo (evento 40), verifica-se que foi tomada em vista das circunstâncias demonstradas nos autos naquele momento processual, consoante os permissivos dos arts. 120 da LOTCE/RN e 345 do RITCE/RN, mormente pelo fato de que a DAD, em sua Representação (evento 04), apontou diversos pontos de provável fragilidade legal na contratação direta ora analisada.

Naquele momento, em razão do poder geral de cautela conferido aos Tribunais de Contas, com vistas a assegurar um útil resultado do processo, a que se convencionou chamar de *periculum in mora*, pontuou-se que a suspensão do referido contrato seria imperiosa em razão do provável prejuízo aos cofres públicos a partir da manutenção de relação contratual de cunho irregular. Ademais, também se registrou a presença do *fumus boni iuris* em razão de diversas circunstâncias já narradas, que denotavam a possível ocorrência de irregularidades na contratação.

Assim, percebe-se que diversos pontos foram considerados como hábeis a infirmar, ainda que em juízo de cognição sumária, a



legitimidade da contratação empreendida, porquanto parecem apontar para hipótese de direcionamento, já que a empresa contratada, por meio de seus sócios, ao que dos autos se infere, teve uma atuação bastante proativa no sentido de ver reconhecido o seu objetivo societário como algo de interesse da Administração Pública estadual.

**Isso pode ser constatado, ainda, a partir do fato de que a contratação foi provocada e deflagrada pela própria empresa, consoante observado na Representação (evento 04), o que demonstra alta probabilidade de existência de uma inversão inusual na dinâmica de contratação, pois a Administração Pública não deu início ao procedimento a partir de uma demanda própria, mas sim em face de uma provocação externa, sem que houvesse qualquer previsão legal para esse proceder.**

É de bom alvitre perceber que, a despeito de se desenvolver um juízo perfunctório, a própria determinação da suspensão do contrato, consequência por si só gravosa, deve estar amparada por fortes indícios de irregularidade, hábeis a justificar a interrupção de um vínculo contratual.

Assim, impende analisar se após o deferimento da medida cautelar ocorreram fatos novos hábeis a infirmar a plausibilidade dos fundamentos despendidos no Acórdão nº 36/2020-TC-Pleno, isto é, se os requisitos legais indicados na decisão colegiada estariam prejudicados em face da existência de novos fatos demonstrando a lisura do procedimento de contratação em análise.

## **2.1 Da alegação de ausência de direcionamento ou influência política para a formalização da contratação por inexigibilidade de licitação.**

Em seu Pedido de Revisão da Medida Cautelar (evento 59), a empresa contratada CEBEC aduz, **a título de fato novo hábil a ensejar a revisão da medida cautelar**, que não subsiste qualquer



indício de dano ao erário ou má-fé quanto à celebração contratual, pois não há qualquer demonstração de influência política ou direcionamento que permita concluir pela facilitação de tratativas comerciais.

Alegou a empresa CEBEC que a Diretoria Técnica Representante teria se pautado em uma fundamentação fático-jurídica notoriamente rarefeita para justificar o provimento cautelar, em especial, ao se utilizar de terminologia vaga e imprecisa para concluir que a definição legislativa da flâmula do Setembro Cidadão teria decorrido de um direcionamento em prol de interesses meramente privados do peticionário, bem como que o “laço” identificativo da “luta por cidadania”, inserido no art. 1º, §3º, da Lei Complementar Estadual nº 639/2018 não se confunde com a marca do Setembro Cidadão patenteada pelos sócios cotistas da pessoa jurídica ora denunciada.

A esse respeito, ainda que em sede de cognição sumária, é possível se afirmar que **há nos autos diversos indícios hábeis a apontar a existência de vícios no que tange à formatação do contrato**, porquanto, ao que parece, a inviabilidade ou a desnecessidade de competição, como bem frisado pela Exma. Relatora do Acórdão nº 36/2020-TC-Pleno, objeto de pedido de revisão, **“não parecem ter emergido naturalmente; a bem da verdade, tudo indica que foram criadas intencionalmente para atender a um interesse particular.”**<sup>1</sup> (Grifos acrescidos).

Consoante o próprio voto da Exma. Relatora, à época, com base na informação trazida pelo Corpo Técnico da DAD, alguns fatos ficaram bem identificados e foram demonstrados nos autos, em alto grau de probabilidade, exigido para uma tutela provisória, consoante se verá a seguir.

Consta da Representação protocolada pela DAD (evento 04) que, em 13 de agosto de 2013, Jarbas Antônio da Silva Bezerra e

<sup>1</sup> Voto da Relatora no Acórdão n.º 36/2020. EVENTO 39. Pág.15.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Lígia 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”.

	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/>.

Por sua vez, em 21 de agosto de 2013, apenas 08 (oito) dias após a iniciativa acima evidenciada, foi efetivado o registro de abertura da empresa CEBEC – Centro Brasileiro de Educação e Cidadania –, inscrita no CNPJ nº 18.738.375/0001-19, de propriedade dos aludidos proponentes da ideia de projeto de lei complementar, e 07 (sete) dias depois, em 28 de agosto de 2013, foi publicada a Lei Complementar Estadual nº 494/2013, instituindo o dia estadual da educação cidadã, estabelecendo-se, ainda, que a SEEC deveria promover ações no intuito 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

LEI COMPLEMENTAR Nº 494, DE 27 DE AGOSTO DE 2013.

*Dispõe sobre o Dia Estadual da Educação Cidadã e dá outras providências.*

**A GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE:**  
FAÇO SABER que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º. Fica instituído o Dia Estadual da Educação Cidadã, a ser celebrado anualmente no dia 10 de setembro, em todo o território do Estado do Rio Grande do Norte.

Parágrafo único. O mês de setembro passará a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Estado, com a denominação de “Setembro Cidadão”.

Art. 2º. Durante o mês de setembro, a Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) promoverá ações de educação cidadã, especialmente quanto ao seguinte:

I – realização de congressos, seminários, simpósios ou eventos similares, que abordem, dentre outros pertinentes à cidadania, temas sobre direitos e garantias fundamentais, direitos sociais, direitos políticos e preservação ao meio ambiente;

II – divulgação dos símbolos nacionais ou estaduais previstos na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989, respectivamente.

Parágrafo único. A SEEC poderá celebrar convênios, contratos ou atos negociais congêneres, conforme a legislação vigente, para o cumprimento das atividades previstas neste artigo.

Art. 3º. As despesas decorrentes da implementação desta Lei Complementar serão custeadas por intermédio de dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 4º. Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio de Despachos de Lagoa Nova, em Natal, 27 de agosto de 2013, 192º da Independência e 125º da República.

ROSALBA CIARLINI  
Betânia Leite Ramalho

A partir de 2018, por força da Lei Complementar Estadual nº 639/2018, foi acrescentado como símbolo da luta por cidadania o “laço, com as cores representativas da República Federativa do Brasil”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

LEI COMPLEMENTAR Nº 639, DE 26 DE SETEMBRO DE 2018.

*Altera a Lei Complementar Estadual nº 494, de 27 de agosto de 2013, que dispõe sobre o Dia Estadual da Educação Cidadã e dá outras providências.*

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE:**  
FAÇO SABER que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º A Lei Complementar Estadual nº 494, de 27 de agosto de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....

§ 1º O mês de setembro passará a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Estado, com a denominação de “Setembro Cidadão”.

§ 2º Durante o “Setembro Cidadão”, as referências ao Estado do Rio Grande do Norte serão acrescidas da expressão “Estado Cidadão”.

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

“Art. 2º-A O disposto no art. 2º desta Lei Complementar aplica-se aos demais Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, que promoverão ações de cidadania ligadas às suas respectivas áreas de atuação.” (NR)

“Art. 3º As despesas decorrentes da implementação desta Lei Complementar serão custeadas por intermédio de dotações orçamentárias do Poder Executivo Estadual, consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio de Despachos de Lagoa Nova, em Natal/RN, 26 de setembro de 2018, 197º da Independência e 130º da República.

DOE Nº. 14.263  
Data: 27.09.2018  
Pág. 01

ROBINSON FARIA  
Luis Mauro Albuquerque Araújo

Ocorre que, conforme levantado pela DAD, o laço identificado na Lei Complementar Estadual nº 639/2018 coincide com ícone de divulgação da empresa CEBEC que já havia sido registrado perante o INPI em 20/09/2016, a partir do Processo nº 907358063, protocolado em 20/02/2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

	REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços Instituto Nacional da Propriedade Industrial Diretoria de Marcas
<b>Certificado de registro de marca</b>	
Processo nº: 907358083	
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:	
	
Data do depósito:	20/02/2014
Data de concessão:	20/09/2016
Fim da vigência:	20/09/2026
Titular:	<u>CENTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA LTDA. ME</u> (BR/RN)
CNPJ:	18738375000119
Endereço:	Av. Prudente de Moraes, 507 sala 802 Tirol, 59020-900, Natal, RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL
Apresentação:	Mista
Natureza:	Marcas 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 [azer]; 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

A empresa CEBEC, em seu pedido de revisão de cautelar, alega que o laço patenteado em seu nome não tem qualquer similitude ou relação com o laço indicado na Lei Complementar Estadual nº 639/2018.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Entretanto, verificando o símbolo patenteado em 2016 e que já era ostentado durante o projeto “Setembro Cidadão” promovido pela SEEC/RN, antes mesmo da edição da referida Lei Complementar Estadual, consoante as notícias abaixo (retiradas do “Google Imagens” após se inserir o parâmetro de pesquisa “laço identificativo do Setembro Cidadão Estado do RN”), **percebe-se a semelhança e até equivalência iconográfica entre a marca patenteada pelo CEPEC e o símbolo alçado à proteção legislativa.**

### Educação do RN prepara ampla programação para festividades do Setembro Cidadão

SEEC/ASSECOM © 24 Aug 2015 14:36

Divulgação



Notícia retirada do site da Escola de Governo. <sup>2</sup>

<sup>2</sup>

<http://www.escoladegoverno.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=86984&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=Projetos>



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

tribunadonorte.com.br/noticia/cidadania-parque-das-dunas-recebe-hoje-o-a-setembro-cidada-oa/325480

CAPA NATAL ESPORTES POLÍTICA ECONOMIA CULTURA GERAL BLOGS COLUNAS PUBLICIDADE

São João Ponta Negra Idema STF Senado Concurso Público Futebol

Natal

## Cidadania: Parque das Dunas recebe hoje o 'Setembro Cidadão'

Publicado: 00:00:00 - 26/09/2015

Atualizado: 21:13:52 - 25/09/2015

Dando continuidade ao mês dedicado a informação, educação e envolvimento que transformou o Rio Grande do Norte no estado da cidadania, a programação do Setembro Cidadão, que tem como parceira a Secretaria Estadual de Educação e da Cultura – SEEC, continua até o final do mês reservando vários momentos de aprendizado e descontração. Hoje (26) é a vez do Parque das Dunas receber a turma da campanha, a partir das 8h, para atividades envolvendo as áreas da saúde, bem estar e esporte. São parceiras dessa ação no Parque das Dunas, a Secretaria Estadual de Esporte e Lazer (SEEL) e instituições da área da saúde com atividades para envolver desde crianças a idosos. Na programação, estão o xadrez cidadão (com instrutores), jogo do caça ao tesouro, palestras com orientações nutricionais, fitoterápicas e fisioterapêuticas. O foco é inserir no dia a dia das pessoas a fórmula básica do Setembro Cidadão: Educação + Informação = Cidadania. A campanha será encerrada amanhã no Parque da Cidade.



**Você exerce sua cidadania?**


**Nós queremos saber**  
Dia 23/09/2015 no Shopping Cidade Jardim

probec **SetembroCidadão** CASU



## Detran/RN vai ser parceiro do movimento Setembro Cidadão

DETRAN/RN © 29 Jul 2016 10:49

DETRAN/RN



Portanto, verifica-se a correspondência na simbologia entre o “laço” identificativo do Setembro Cidadão criado pelo CEBEC com o “laço, com as cores representativas da República Federativa do Brasil”, apontado na Lei Complementar Estadual nº 639/2018, **o que representa mais um forte indício de que teria havido direcionamento e que não houve, portanto, cumprimento do princípio da impessoalidade na contratação da empresa CEBEC.**

Percebe-se, outrossim, que há uma verdadeira confusão de identidade de marca no que tange ao “Setembro Cidadão”, não apenas em virtude do “laço” identificativo, mas porque em sua argumentação, é possível observar a empresa CEBEC referir-se ao mencionado “Setembro Cidadão” como algo de sua titularidade, enquanto, nas peças publicitárias veiculadas em sites oficiais do Estado do RN, pode-se chegar à conclusão de se tratar de uma política pública realizada pela SEEC/RN, vejamos:

**O registro é de uma logomarca com uma representação gráfica de um retângulo e tendo em seu interior uma insígnia com as cores verde e amarelo, ao centro, um boton (círculo) azul e uma listra branca ao centro, logo abaixo da insígnia encontra-se o nome Setembro Cidadão, ou seja, não foi patenteado um laço como se afirma (conforme se comprovará mais**



*adiante). A marca patenteada é utilizada em material de publicidade, e não se trata de um laço para se colocar em vestimentas, ou seja, tal argumento não tem nenhuma procedência.”* Grifos acrescidos. Trecho retirado da petição de “Revisão de medida Cautelar (Evento 59, pág.05) – Grifos acrescidos.

Em outro trecho da peça “Revisão de Medida Cautelar” (fl. 06 do evento 01 do Apensando nº 301354/2021-TC - evento 59), é possível encontrar a afirmação: *“a campanha criada pelo Setembro Cidadão e idealizada pelos cotistas (Jarbas Bezerra e Lígia Limeira) que são integrantes do Centro Brasileiro de Educação e Cidadania – CEBEC”* denotando que o “Setembro Cidadão” foi, de fato, idealizado pelos sócios do CEBEC, e demonstrando, mais uma vez, a confusão entre público e privado.

Essa confusão entre marca particular e política pública denota fortes indícios de uma clara violação ao princípio da impessoalidade, pois não é permitido que o Estado beneficie, dessa forma, uma empresa privada. E tudo isso foi provocado pela própria empresa, que buscou a contratação de forma ativa, como se denota das provas acostadas.

Assim, a conduta proativa da empresa CEBEC, por meio de todos os expedientes mencionados, leva à conclusão de que alta probabilidade há no sentido de a Administração ter violado uma de suas diretrizes basilares, encartada no art. 37, *caput*, da Constituição Federal – a impessoalidade.

No que tange ao princípio da impessoalidade, insta asseverar que norteia, como princípio constitucional, toda a atuação da Administração Pública, porquanto não é permitido que o Estado, a pretexto de realizar sua função pública, venha a beneficiar pessoa específica. Por isso, deve-se ter muita cautela quando da propagação de símbolos escolhidos para identificar determinadas políticas públicas, para que não sejam veículo de promoção de pessoa ou marca privada.



Para **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, um dos sentidos do princípio da impessoalidade é o relacionado à obrigatoriedade de não promover pessoas específicas por meio de sua conduta, de modo que “*significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento*”.<sup>3</sup>

**Celso Antonio Bandeira de Mello** também dá a sua contribuição sobre o tema da impessoalidade, ao dizer:

*Nele se traduz a ideia de que **a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen- tosas.** Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideologias não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.*<sup>4</sup> – Grifos acrescidos.

De bom alvitre registrar que os Tribunais pátrios vêm tratando com rigor a quebra do princípio da impessoalidade pelo Poder Público, quando se averigua a utilização da máquina pública para beneficiar pessoas específicas, sejam elas particulares ou mesmo agentes públicos que pretendem se promover por intermédio do uso de símbolos, ícones, cores ou propagandas realizadas no ambiente institucional administrativo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. PROMOÇÃO PESSOAL INDEVIDA. ELEMENTO SUBJETIVO EXPRESSAMENTE AFIRMADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM COM FUNDAMENTO NAS PROVAS DOS AUTOS. FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS NÃO ATACADOS. SÚMULA 283/STF. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DAS

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 73.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 39<sup>a</sup>. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2022. p. 123.



PENALIDADES APLICADAS. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Afasta-se a alegada ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC/15, porquanto a instância ordinária dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas e apreciou integralmente a controvérsia posta nos presentes autos; não se pode, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional. 2. Conforme iterativa jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, ainda que a suposta contrariedade à lei federal surja no julgamento do acórdão recorrido, é indispensável a oposição de embargos de declaração para que o Tribunal de origem se manifeste sobre a questão, sob pena de restar desatendido o requisito do prequestionamento. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ. 3. Na hipótese dos autos, o Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de ex-prefeito do Município de Itaporã/MS **em razão de promoção pessoal indevida por meio da máquina pública com divulgações em site oficial da municipalidade, além da utilização das cores do partido político ao qual era filiado tanto no referido sítio eletrônico quanto em prédios públicos, uniformes de gerência e convites.** 4. O Tribunal de origem consignou que as matérias divulgadas no portal oficial da prefeitura local (p. 62-76, 90/91) trazem como ponto central da notícia o Prefeito Wallas, dando ênfase à sua pessoa e destacando a sua atuação, não fazendo referência à administração pública como um todo, o que corrobora a alegação de ter sido feito com a intenção da promoção pessoal e fuge da publicidade institucional, com fins educativo, informativo ou de orientação social (fl. 449 e-STJ). **Ademais, consta do acórdão recorrido que o elemento subjetivo, inequívoco no caso sob análise, está presente e consubstanciado na vontade do réu que, na qualidade de Chefe do Executivo Municipal, fez vincular seu nome e sua administração aos atos, obras, serviços, programas públicos, efetuados pelo Município, evidenciando a intenção de promoção pessoal às expensas do erário e das obras realizadas sob sua gestão (fl. 451 e-STJ).** 5. No recurso especial, o recorrente se limita a afirmar que não há fundamentos suficientes a evidenciar sua efetiva participação no comando das publicidades que o colocaram em evidência, promovendo-o, durante seu mandato. (...). **(STJ - AgInt no REsp: 1949151 MS 2021/0219604-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 13/12/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/12/2021) - Grifos acrescidos.**



ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. **PROMOÇÃO PESSOAL, CUSTEADA COM RECURSOS PÚBLICOS. PROPAGANDA SUPOSTAMENTE INSTITUCIONAL. VINCULAÇÃO A NOMES, SÍMBOLOS E IMAGENS DOS RÉUS. ART. 11, CAPUT, DA LEI 8.429/92. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 489, II, § 1º, IV, DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO, NA HIPÓTESE. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO, PELA CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PELA PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES IMPOSTAS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE, EM RECURSO ESPECIAL. QUANTIFICAÇÃO DO DANO CAUSADO AO ERÁRIO EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. MULTA CIVIL FIXADA COM BASE EM CRITÉRIO DIVERSO DAQUELE PREVISTO NO ART. 12, III, DA LEI 8.429/92. ADEQUAÇÃO AOS PARÂMETROS LEGAIS. AGRAVO CONHECIDO, PARA CONHECER, EM PARTE, DO RECURSO ESPECIAL, E, NESSA EXTENSÃO, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO. (...) VI. O Tribunal de origem, com base no conjunto probatório dos autos, concluiu pela configuração de ato ímprobo, previsto no art. 11, caput, da Lei 8.429/92, ao fundamento de **que "está devidamente demonstrado, que as condutas dos Apelantes ensejaram a autopromoção pessoal, pois, quando assumiram a gestão, no ano de 2005, como Prefeito e Vice-Prefeito, respectivamente, criaram uma logomarca, na qual constam os dizeres 'Construindo uma Nova História', acompanhado do símbolo de uma mão verde e um círculo amarelo acima dela (...) diante das fartas provas existentes nos autos, dúvida não há de que os meios empregados pelos Apelantes eram mesmo com a finalidade de afirmar as suas imagens públicas, ao se utilizar de adesivação dos veículos públicos, quadras, escolas, creches e postos de saúde com logomarca própria da administração dos Recorrentes (fls. 202-212 e 219-239); mudança do uniforme escolar da rede municipal para adequá-lo à logomarca própria da administração, em detrimento do brasão oficial do Município de Sorriso (fls. 213e 638-639); compra de pastas e bolsas com logomarca própria para a Secretaria de Educação (fls. 214-217); confecção de carnê do IPTU com logomarca e slogan próprios e várias inserções de autopromoção 'É tempo de comemorar em apenas 36 meses, mais de 138 obras realizadas'; 'Administração séria e competente'; 'Muito trabalho todos os dias: tem sido assim desde 1º de janeiro de 2005' (fls. 644-648); confecção de placas indicativas de obras públicas personalizadas com slogan, logomarca próprios e****



**nomes ostensivos do Prefeito e Vice-prefeito em exercício à época (fls. 323-325, 525-526 e 530-532); panfletos de felicitações de Natal e Ano Novo com logomarca e slogan próprios, bem como nome e assinatura dos mesmos (fls. 495). Nota-se, portanto, que a publicidade governamental se desviou dos limites teleológicos e formais, impostos pela Constituição da Republica, tendo havido, na realidade, o uso da máquina administrativa para promoção pessoal dos Apelantes (...) está devidamente comprovado que os Apelantes violaram os princípios da Impessoalidade, da Legalidade e da Moralidade Administrativa (artigo 11, 'caput' Lei, nº 8.429/92) e da Administração Pública,** descritos no art. 37, caput, da CF/88, o que ensejou a procedência da ação por cometimento de atos que configuram improbidade e, em virtude disso, lhes são aplicáveis as penas previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92 (...) o descumprimento da norma constitucional pela Gestão anterior não elide os ora Recorrentes dos atos ímprobos por si praticados (...) **a utilização indevida da logomarca (mãozinha verde com círculo amarelo) e do slogan continuou nos idos de 2006/2907, não obstante a advertência do parquet quanto à violação ao princípio da publicidade,** bem como dos nomes do Prefeito e vice-prefeito, conforme verificou-se de placas municipais (p. 323/325), não obstante a Lei Municipal n. 1.515/2006 (...) houve delimitação específica de em quais matérias jornalísticas foi constatado o desvio de finalidade com o ato publicitário, retirando-lhe o caráter institucional, o que deve ser repreendido pelo Administrador Público, e não incentivado (...) (**STJ** - AREsp: 1798032 MT 2020/0316018-0, Relator: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 10/08/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/08/2021) - Grifos acrescidos.

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PREFEITO MUNICIPAL - DIVULGAÇÃO DE NOTÍCIAS VEICULANDO PROMOÇÃO PESSOAL – UTILIZAÇÃO DE CORES NOS PRÉDIOS PÚBLICOS, SITE DA PREFEITURA, UNIFORMES E CONVITES – CONFUSÃO COM AS TONALIDADES DO PARTIDO AO QUAL ERA FILIADO E SEM QUALQUER RELAÇÃO ÀS CORES MUNICIPAIS – ATO DE IMPROBIDADE EVIDENCIADO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE – PENA – MULTA CIVIL MANTIDA - RECURSO NÃO PROVIDO. Age com improbidade administrativa o gestor municipal que realiza promoção pessoal custeada com verba pública. **A utilização de cores em prédios públicos, convites, uniformes e site oficial da prefeitura municipal, que se confundem com as cores do partido ao qual o gestor era filiado e não apresentam qualquer relação às tonalidades dos símbolos oficiais do Município, caracteriza**



**violação ao princípio da impessoalidade e moralidade, caracterizando ato ímprobo, eis que evidenciado o dolo genérico.** Pena aplicada em observância com os parâmetros mínimos estabelecidos no art. 12, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, não havendo falar em desproporcionalidade. **(TJ-MS - AC: 09000257120178120037 MS 0900025-71.2017.8.12.0037, Relator: Des. Marcos José de Brito Rodrigues, Data de Julgamento: 12/10/2020, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/10/2020) – Grifos acrescidos.**

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA DE PARENTES DO PREFEITO MUNICIPAL - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO - ILICITUDE DEMONSTRADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - PENALIDADES - DOSIMETRIA - RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. - Constitui ato ímprobo a dispensa de processo licitatório, ainda que dentro das hipóteses legais, se demonstrado que tal dispensa se prestou para direcionar a contratação de empresa cujos sócios são parentes do Prefeito Municipal - As penas definidas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92) não são necessariamente aplicadas de forma cumulativa; cabe ao julgador, pena de nulidade, motivar a aplicação de cada uma das sanções, dosando-as de acordo com a natureza, gravidade e consequências do ato ímprobo. V.V.P. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. VÍNCULO DE PARENTESCO ENTRE O GESTOR PÚBLICO E OS SÓCIOS DA EMPRESA CONTRATADA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO. ATO DE IMPROBIDADE CONFIGURADO. RECURSO NÃO PROVIDO - Os atos de improbidade que violem os princípios da Administração independem da efetiva constatação de dano ao patrimônio público, mas se faz necessário o elemento subjetivo, qual seja, o dolo pelo agente - As contratações realizadas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, salvo nos casos de dispensa e inexigibilidade previstos na Lei nº 8.666/93. - O TCU tem conferido interpretação sistemática e analógica ao art. 9º, III, e §§ 3º e 4º, da Lei nº 8.666/93, para ampliar as hipóteses de vedação da participação em procedimento licitatório, alcançando, dentre outros casos, aqueles em que empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, entre outros, sejam servidores ou parentes dos órgãos contratantes, fundamentando esse impedimento nos princípios da moralidade e impessoalidade, indispensável à lisura da licitação e da contratação administrativa - **No caso, muito embora seja dispensável a licitação na hipótese de o valor do contrato firmado não ultrapassar o limite previsto no art. art.**



**24, II, da Lei nº 8.666/93, configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios regentes da Administração Pública, notadamente os da impessoalidade e moralidade, a prática do Chefe do Poder Executivo Municipal que realiza a contratação direta de empresa cujo quadro societário é composto por pessoas com que tenha parentesco por afinidade** - Recurso não provido. (TJ-MG - AC: 10476150017251001 MG, Relator: Luís Carlos Gambogi, Data de Julgamento: 03/09/2020, Data de Publicação: 08/09/2020) – Grifos acrescidos.

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PUBLICIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL DO AGENTE PÚBLICO. CUSTEIO COM RECURSOS PRIVADOS QUE NÃO RETIRA O CARÁTER OFICIAL DA PROPAGANDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. 1. Caso em que, independentemente de a publicidade questionada na subjacente ação haver sido custeada com recursos privados, ainda assim não perde ela o seu caráter oficial, continuando jungida às exigências previstas no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, no que tal comando impõe o dever de observância ao primado da impessoalidade. 2. Ademais, é fora de dúvida que, como bem salientado pela sentença incorporada ao acórdão recorrido, "descabem manifestações deste gênero, por parte do Administrador, em razão do cargo que ocupa, com ou sem custo aos cofres públicos, pois, traduzem publicações de congratulações, comemorações da sociedade pelo sucesso alcançado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, não havendo de forma alguma caráter educativo, de informação ou orientação social que justifique a enorme quantidade de fotografias com destaque para o ex- Secretário, nitidamente em afronta ao princípio constitucional da impessoalidade" (fl. 521). 3. A dicção do § 1º do art. 37 da Constituição Federal não permite legitimar a compreensão de que a publicidade dos atos governamentais, ainda que sob o viés de prestação de contas à população, pudesse ganhar foros de validade caso a respectiva propaganda, como na hipótese em análise, fosse custeada com verbas de particulares, sob pena de se anular o propósito maior encartado na regra, a saber, a defesa do princípio da impessoalidade do agente público ou político. 4. Nessa mesma linha de raciocínio, aliás, o voto condutor do acórdão estadual, em tom de pertinente advertência, fez por "registrar a crescente utilização da mídia paga para a veiculação de propaganda pessoal de políticos, de forma travestida" (fl. 527). 5. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso especial. (STJ - AREsp: 672726 SC 2015/0046682-2, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 27/11/2018, T1 - PRIMEIRA



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

TURMA, Data de Publicação: DJe 04/02/2019) – Grifos acrescidos.

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO NA MODALIDADE "PREGÃO PRESENCIAL" - RELAÇÃO DE PARENTESCO ENTRE SÓCIO DA EMPRESA QUE PARTICIPA DA LICITAÇÃO E O PREFEITO DO MUNICÍPIO LICITANTE - IRMÃOS - REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO - NECESSIDADE - RISCOS DE FAVORECIMENTO - PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MORALIDADE - IMPESSOALIDADE - ISONOMIA. **As contratações públicas devem, via de regra, ser precedidas de procedimento licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, a teor do que dispõe o texto constitucional em seu art. 37, inciso XXI. Denota-se salutar, embora não haja proibição legal estrita que impeça a Administração Pública Municipal de contratar pessoas jurídicas em certame licitatório cujos sócios proprietários são parentes do Chefe do Executivo, a vedação de todas as hipóteses em que a participação (direta ou indireta) na licitação carregue risco potencial de ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. (TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10480150021313001 MG, Relator: Ângela de Lourdes Rodrigues, Data de Julgamento: 24/05/2018, Data de Publicação: 07/06/2018) – Grifos acrescidos.**

Assim sendo, verifica-se que a prova dos autos caminha para a conclusão de que a criação legislativa do “laço” identificativo do “Setembro Cidadão” foi provocado pela própria empresa CEBEC, que já havia realizado o registro da marca perante o INPI, o que **configura, apesar da cognição perfunctória própria deste momento processual, uma clarividente violação ao princípio da impessoalidade, por parte da Administração Pública, que foi norteadada a adotar o símbolo específico em sua política pública (também idealizada pela empresa particular), denotando a proatividade da empresa CEBEC na busca pela formalização dos contratos de fornecimento da cartilha Cidadania A-Z e as respectivas capacitações ao corpo docente da SEEC/RN.**

Por sua vez, é possível perceber que o PROBEC- Programa Brasileiro de Educação Cidadã foi idealizado por Jarbas Antônio da Silva Bezerra e Lígia Regina Carlos Limeira, sendo a marca de propriedade e uso exclusivo da sua empresa CEBEC - Centro



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Brasileiro de Educação e Cidadania, apresentando, portanto, natureza privada com fins lucrativos, pelo que dos autos consta até aqui. Não se tratava, portanto, de um programa desenvolvido no seio da Administração Pública, mas apenas mais um produto oferecido pela empresa CEBEC.

É possível constatar, da notícia abaixo colacionada, que em 2015 já existia atuação do CEBEC, por meio do PROBEC, junto à SEEC/RN, **mas esse fato era noticiado como se houvesse termo de cooperação técnica**, levando a crer que existia vínculo de cooperação com organização sem finalidade lucrativa (nos termos do art. 116, da Lei nº 8.666/1993), e não contratação de empresa. Até isso é elemento hábil a apontar fortes indícios de que algo de errado acontecia, pois nos leva a questionar se haveria uma tentativa de ocultar a finalidade lucrativa da empresa no intuito de não despertar qualquer suspeita de sua atuação perante a Administração Pública. Vejamos:

### Educação do RN prepara ampla programação para festividades do Setembro Cidadão

SEEC/ASSECOM © 24 Aug 2015 14:36

Divulgação



Setembro é um dos meses mais importantes dentro do calendário da Educação do Rio Grande do Norte. Desde 2013, por meio de uma lei aprovada na Assembleia Legislativa, o dia 10 de setembro é destinado às comemorações do Dia Estadual da Educação Cidadã. Essa data marca as festividades que percorrem todo o mês, chamado de **Setembro Cidadão**.

Esse dia, que faz parte do Calendário Oficial de Eventos do RN, serve de celebração e reflexão para uma educação mais participativa e voltada para a inclusão e progresso social. Tendo o dia 10 de setembro como a data central, a Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) promove ações de educação cidadã, como congressos, seminários, simpósios e eventos abordando a cidadania, com temas sobre direitos e garantias fundamentais, direitos sociais, direitos políticos e preservação ao meio ambiente durante todo o mês.

Buscando parcerias, a Educação do RN celebrou um termo de cooperação técnica com o Programa Brasileiro de Educação Cidadã (Probec). Outra ação que torna possível as festividades é uma comissão organizadora composta por representantes de diversos setores da própria instituição e órgãos convidados para organizar e executar as ações do Setembro Cidadão.



Outrossim, além de todos esses elementos que, por si só, já demonstram uma atuação pretensamente nociva ao interesse público, não se pode perder de vista o fato de que Jarbas Antônio da Silva Bezerra, sócio cotista da empresa, também era à época - e ainda é - agente público, exercendo o cargo público de Juiz de Direito, vinculado ao TJRN, o que, pelo que se extrai do processo, é invocado por ele para conferir maior credibilidade ao seu intento e “abrir portas” para a concretização de seu pretense objetivo: firmar contratos com a Administração Pública por inexigibilidade licitatória.

A esse respeito, e verificando que o Ministério Público Comum Estadual ajuizou, no último dia 28/06/2023, perante o Juízo da 1ª Vara da Comarca de São Gonçalo do Amarante, Ação de Improbidade Administrativa em face do CEPEC, Jarbas Antônio da Silva Bezerra e outros (Processo nº 0802394-48.2023.8.20.5129), há provas constantes naqueles autos que denotam a utilização de seu cargo como Juiz de Direito para imprimir posição de prestígio e auferir benefícios atinentes à venda das cartilhas perante diversos Municípios potiguares. Por se tratar de processo acessível publicamente, valho-me das provas testemunhais emprestadas daqueles autos para demonstrar os indícios de proatividade e influência política que ele empregou, valendo-se do cargo de magistrado:

Emblemático - e diria, até, estarrecedor - o depoimento da Secretária de Educação do Município de Mossoró, nos autos do Inquérito Civil nº 04.23.2039.0000019/2020-22 - 19ªPmJM, compartilhado com esta Promotoria de Justiça:

IEDA MARIA ARAÚJO CHAVES FREITAS (Secretária de Educação do Município de Mossoró à época da contratação (2015):

Depoente - **Me recordo que eu recebi a visita de um Juiz de Natal me oferecendo essas cartilhas.** Como de praxe, todo procedimento na secretaria, a gente tinha uma equipe pedagógica, né, que dava o parecer, então eu solicitei o parecer à equipe, mas **ele já saiu da minha sala muito irritado por conta de eu ter solicitado esse parecer, porque ele chegou dizendo que todos**



**os municípios de, de Mo.. de, do Rio Grande do Norte, tinham adquirido essa cartilha porque era, se eu não me engano, uma lei do próprio estado, que dizia que no mês de setembro era comemorado o setembro cidadã...** eu não me lembro assim de todos os detalhes porque foi de 2015 e eu não tenho... mas assim eu lembro bem dessa conversa porque ela foi muito, digamos, humilhante para mim, porque ele se tratava com um ar de superioridade e qualquer procedimento que eu dizia “ah tá a gente vai pedir a minha equipe, aqui o procedimento é assim, assim, dizia como que eram os trâmites, né? para fazer um processo.. e aí ele dizia assim: “poxa, é, é a única Secretária, ele dizia assim, que me atende, né?” Bom, mas eu lembro que tive essa conversa que eu pedi o parecer à minha equipe e que a equipe não foi muito favorável, achando que a carti.. o conteúdo dessas cartilhas na verdade as nossas escolas na época já, já cumpria, né? digamos assim, mas mesmo assim ficou, ficou insistente para que fosse adquirido.

Promotora de Justiça - Nessa reunião, esse Juiz, a Sra. se recorda o nome dele? Depoente - Recordo sim, Jarbas.. Jarbas.. Jarbas, Jarbas Antônio eu acho.

Promotora de Justiça - Ele participava com outra pessoa ou ele estava sozinho?

Depoente - Nesse dia que ele me procurou, ele estava sozinho. Ele foi extremamente deselegante porque ele saiu da minha sala meio que chateado porque eu disse que tinha trâmites, não era assim, ele chegar e eu dizer que... **E aí depois eu recebi um telefonema, eu não lembro agora exatamente como, de quem foi, mas eu lembro que foi de uma autoridade, digamos assim, da cidade me questionando como é que uma Secretária dá um não a um juiz. Eu disse, olha, não foi a questão de dar um não, foi a questão de seguir toda uma tramitação.**

Promotora de Justiça - Ele então nessa reunião ele chegou e se colocou na condição de juiz quando estava oferecendo essas cartilhas?

Depoente - Sim, **na condição de juiz, dizendo ser o coautor, né? acho que, que, dizendo que era coautor porque era professor, né, e como professor tinha se se achado no, na competência legal, né, de oferecer essas cartilhas,** é, dizendo que essa



cartilhas, eu lembro bem assim porque ele chamou muita atenção disso, dizendo que essa cartilha era um projeto de cidadania que tinha sido construída com personagem infantil, representando a educação e a cidadania. Aí eu lembro bem bem desses detalhes. Mas como juiz, não como... Certamente representava uma empresa, mas dizendo que tinha inexigibilidade por conta da especificidade, né, do conteúdo da cartilha.

Promotora de Justiça - Então ele que trazia essa condição de inexigibilidade da compra?

Depoente - essa inexigibilidade, segundo ele, esse detalhe eu lembro bem, era porque esse conteúdo tinha sido preparado com termos específicos, de uma abordagem de cidadania específica, né, bem própria, digamos assim, tinha sido elaborada com esse, com esse propósito, de atingir... não era atingir.. é, de corresponder a esse programa de cidadania que existia no mês de Setembro e que tinha sido instituído pelo Governo Estadual.

(...)

Depoente - Lembro sim que foi adquirido muito pouco, não foi a quantidade que ele estava sugerindo. A quantidade que ele sugeriu era bem significativa. (...) Como eu já lhe falei, os recursos eram bem limitados pra esse tipo de aquisição. E aí eu lembro que na época eu levantei, mas não tem condição de comprar pelo número de alunos, digamos, né? que.. até porque eu lembro que uma das razões também por que o sr se aborreceu foi porque eu disse assim, ó, a linguagem da cartilha para determinada faixa etária também não fazia mais sentido... a gente conhece, a gente trabalha e sabe, né? Então assim, por mais que fosse do sexto ano, do do quinto... quinto, sexto e sétimo ano... a partir do sétimo ano o aluno não teria mais interesse em ler aquela cartilha pelo próprio formato dela. Aí eu lembro que houve uma discussão nesse sentido, né, mas como ele já tava muito muito afobado, né, porque ele achava que eu não estava com interesse em adquirir o material, eu eu não sei se precisar como é que foi, mas eu acredito que não deva ter sido pra alunos individualmente não, acredito que deva ter sido uma quantia para a biblioteca de cada escola. Acredito, não tenho noção não. Porque o valor de inexigibilidade se você me perguntar agora eu também não sei na época quanto que era. Qual era o valor. E eu me lembro que foi tipo assim o valor



mínimo para fazer. Eu só lembro esse detalhe, mas eu não lembro quantidade não.<sup>5</sup> – Grifos acrescidos.

Ademais, outros depoimentos trazidos à baila na petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa (Processo nº 0802394-48.2023.8.20.5129) são igualmente importantes para denotar a ação proativa do sócio-cotista Jarbas Antônio da Silva Bezerra ao buscar as contratações de sua empresa com o Estado do RN e de Municípios potiguares:

**JARBAS BEZERRA, conforme constam os depoimentos colhidos na instrução, participou ativamente e protagonizou a representação da empresa nas reuniões de oferta do produto comercializado.** Confira-se:

MARIA BERNADETE DIAS DE LIMA FREIRE, em seu depoimento, aduziu que: **foi convocada para fazer parte de uma reunião, em que veio um representante, que é o autor da cartilha, Jarbas, um juiz, que fez uma apresentação das cartilhas;** depois da apresentação, JARBAS falou o tema, que era cidadania; na discussão também foi tratado que já era feito um trabalho na cidadania; acredita que JARBAS não estava sozinho nessa primeira reunião; já havia outro trabalho bem parecido no município; nessa primeira reunião já foi apresentada a cartilha, por JARBAS;

MARIA MARLUCE DE PAULA ARAÚJO, ao prestar depoimento, aduziu que: e recorda do projeto Setembro Cidadão; acredita que o projeto ocorreu a partir do ano de 2015; foram chamados pelo chefe de gabinete, salvo engano JOÃO EIDER, **que havia um pessoal querendo apresentar um projeto de cidadania; salvo engano havia duas pessoas, um juiz chamado JARBAS e tinha outra pessoa que trabalhava com ele; eles fizeram uma apresentação em data show sobre o que era o projeto; foram para a secretaria para dizer ao secretário sobre o que era o projeto, como era; explicaram para o secretário o projeto;** depois, não sabe se teve contato com o secretário; o próprio secretário disse que as cartilhas seriam adquiridas; sobre a reunião JOAO EIDER não informou do que se tratava, só disse que

<sup>5</sup> Depoimento constante da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa Processo n.º 0802394-48.2023.8.20.5129, protocolada pelo Ministério Público. Págs. 17-19.



eles tomariam conhecimento do projeto; nessa primeira reunião, JARBAS não falou sobre a necessidade de aprovação de uma lei; JARBAS disse estava querendo que o setembro cidadão fosse institucionalizado, pois já existia o novembro rosa, o outubro azul; nessa reunião, o projeto apresentado foi, naquele momento, apenas da cartilha, embora foi informado que era importante que as escolas a parte referente ao projeto de cidadania;

ABEL SOARES FERREIRA, ao prestar depoimento nesta Promotoria de Justiça, aduziu, em síntese, que: acredita que em 2014/2015, **o juiz, Dr. JARBAS, procurou com a Prefeitura, com o Gabinete do Prefeito, apresentando um projeto “setembro cidadão”; JARBAS fazia a propaganda desse projeto e apresentava o material;** JARBAS apresentou o projeto ao secretário; foi convocado para a reunião; **JARBAS apresentou o projeto no município;** o projeto foi apresentado dentro de um contexto, que envolveria a sensibilização da sociedade na cidadania, e apresentou o material didático, que era o livro; não sabe se a empresa era de JARBAS; provavelmente era um dos autores do livro, junto com LIGIA; JARBAS estava presente no desfile;<sup>6</sup> – Grifos acrescidos.

Diante de todo o arrazoado, fatos apurados, provas colacionadas aos autos e indícios constantes da Representação ofertada pela DAD, **verifica-se neste momento alta probabilidade de que, ainda que tentando aparentar legalidade na contratação, Jarbas Antônio da Silva Bezerra, Lígia Regina Carlos Limeira e a empresa CEPEC direcionaram a atuação administrativa na temática da “Educação para a Cidadania”, influenciando a Administração Pública a adotar todos os produtos criados por essa empresa, como o “laço”, o nome da política pública “Setembro Cidadão” e o “PROPEC”, sem que fosse proporcionado ambiente competitivo para apresentação de outras empresas ou entidades que realizassem serviço semelhante ou fornecessem objeto correlato em qualidade equivalente ou superior ao apresentado pelo CEPEC. E todas essas ações foram colocadas em prática sem que se demonstrasse que se estava diante de um**

<sup>6</sup> Trechos retirados da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa Processo n.º 0802394-48.2023.8.20.5129, protocolada pelo Ministério Público. Págs. 20-21.



**objeto singular essencial ao alcance dos objetivos perscrutados pela Administração Pública (quanto a isso se falará mais adiante), mas sim por razões que fogem ao que se compreende como ético, razoável e legal no que tange à contratação pública.**

Nesse aspecto, imprescindível que se posicione também a presente atuação dos agentes públicos da SEEC/RN, uma vez que, ainda que buscando aparato legal para se revestir de possível legalidade, por ser possível juridicamente a contratação por inexigibilidade de licitação, os autos revelam que os agentes públicos da referida Secretaria acabaram por violar, com suas condutas, o princípio constitucional da Moralidade Administrativa, presente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao lhes faltar o elemento ético quando direcionaram a contratação.

Oportuno, a esse respeito, transcrever a definição de **Hely Lopes Meirelles**, fundamentado na lição de **Maurice Hariou**, sobre a moralidade administrativa:

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*). Não se trata, diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito, da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que **o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.** Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: *non omne quod licet honestum est*. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as



exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.<sup>7</sup> – Grifos acrescidos.

Portanto, não é suficiente que o Estado permaneça adstrito ao princípio da legalidade. É necessário, porém, que haja a fiel observância da ética administrativa<sup>8</sup>, havendo uma interconexão – acessível à sociedade – entre a sua atuação e a consecução do interesse público. O seu proceder deve, assim, não ser apenas pautado na estrita legalidade, mas acima de tudo, na atuação correta, honesta, sem deixar que elementos extrínsecos ao interesse público influenciem a conduta. A transparência, portanto, deve permear todas as condutas públicas, justamente para que se possa fiscalizar efetivamente se os agentes estão agindo de acordo com o *múnus* público ou norteados por qualquer interesse particular.

Nesse caso, ao que parece, a conduta pública não foi atravessada pelos princípios que transcendem a legalidade, como a impessoalidade e moralidade. No caso em exame, denota-se grande probabilidade de favorecimento a uma pessoa jurídica em particular, notadamente porque foi instruído o processo de contratação por inexigibilidade licitatória, como se essa pessoa jurídica fosse a única apta a fornecer o objeto pretendido pela Administração Pública, quando se denota que a própria necessidade da Administração de buscar o objeto parece ter sido forjada.

Importante asseverar, por sua vez, que o princípio da moralidade administrativa, além de ser essencial à consecução de uma boa administração, é também direito fundamental que pertence a toda a sociedade, haja vista que se correlaciona diretamente à

---

<sup>7</sup> HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 10<sup>a</sup> ed. Paris: Sirey, 1921, p. 424, Apud. MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 28<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003, p. 87.

<sup>8</sup> GARCIA, Emerson. *A Moralidade Administrativa e sua densificação*. In: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/801/R155-11.pdf?sequence=4> .



dignidade da pessoa humana, como fundamento da República. Para **Ingo Wolfgang Sarlet**:

**uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade e moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade.** A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito fundamental à boa administração, ela já previu expressamente os critérios, diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa idéia de boa administração.<sup>99</sup> – Grifos acrescentados.

Portanto, demonstra-se a fragilidade da argumentação trazida pela empresa CEBEC ao indicar a ausência de influência política e direcionamento da contratação, quando existem diversos elementos que evidenciam justamente o contrário, não havendo motivo hábil, nesse aspecto, à revisão da medida cautelar.

## **2.2 Argumento relativo ao arquivamento dos processos administrativos referentes à contratação em análise perante outros órgãos públicos.**

Passando aos demais argumentos presentes no Pedido de Revisão da Cautelar, verifica-se que a empresa CEBEC alegou que, mesmo tendo sido inauguradas investigações no Ministério Público do RN (Procedimento Investigatório Criminal n° 33.23.0174.0000008/2020-59), Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (Processo Administrativo Disciplinar perante o TJRN), sindicância perante o TRE/RN (PAE n° 2310/2020) e a SEEC/RN, e Representação promovida pela DAD no TCE/RN, em nenhum destes

---

<sup>99</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A Administração Pública e os Direitos Fundamentais. Palestra proferida na Escola da Magistratura do TRF- 4ª Região. Curso Permanente: Módulo II, Direito Administrativo. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis\\_atividades/ingowolfgangSarlet.pdf](https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangSarlet.pdf)



restou comprovada, até o momento, de acordo com o CEBEC, a irregularidade de tal contratação. Segundo consta de sua argumentação, os procedimentos teriam sido arquivados, o que seria capaz de denotar a inexistência de influência política nos processos de contratação perante o Estado do RN.

Dos documentos juntados aos autos, verifica-se que, de fato, houve arquivamento da sindicância instaurada no TRE/RN, conforme documento juntado ao evento 05 do Apensado nº 301354/2021-TC (evento 59), mormente a constatação de que Lígia Regina Carlos Limeira – sócia do CEBEC – não teria praticado advocacia administrativa no intuito de realizar a contratação para venda de cartilhas sobre Cidadania objeto deste processo.

No relatório exarado na referida sindicância, concluiu-se que não havia subsídios mínimos de materialidade e autoria de prática de ato que atentam contra a dignidade da função pública ao utilizar-se de seu cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, de modo que não deveria haver indiciamento da referida servidora pública, também sócia do CEBEC. Por meio da decisão acostada à fl. 32 do evento 05 do Apensado nº 301354/2021-TC (evento 59), a sindicância, foi, assim, arquivada.

De seu turno, também se denota o arquivamento da sindicância procedida no âmbito da SEEC/RN (00310170.000024/2020-56), consoante conclusão do relatório exarado às fls. 03 e 04 e decisão da fl. 07 do evento 06 do Apensado nº 301354/2021-TC (evento 59).

Quanto a esses arquivamentos, em específico, ainda que tenha havido a demonstração de encerramento de sindicâncias perante o TRE/RN e a SEEC/RN, esse fato, de *per si*, não é suficiente a afastar eventual constatação de direcionamento de contratação por influência política no âmbito de apuração neste Tribunal de Contas. Isso porque a sindicância perante o TRE/RN tratou apenas da servidora Lígia Regina Carlos Limeira, e não de Jarbas Antônio da Silva Bezerra ou da própria empresa CEBEC, não sendo possível



inferir se, naqueles autos, houve uma investigação efetiva da situação aqui posta, de modo que, ao que parece, apenas se refere a um recorte do fato e a apenas uma das pessoas envolvidas em toda a celeuma.

Ademais disso, é de bom alvitre destacar a independência das instâncias e o âmbito de competência constitucional e institucional que resguarda ao Tribunal de Contas a possibilidade de analisar as questões de mérito inerentes ao seu espectro de atuação.

Assim, o objeto de atuação deste Tribunal de Contas engloba a aferição dos requisitos extrínsecos e intrínsecos à contratação direta com base na inexigibilidade de licitação, de modo que o arquivamento de procedimentos administrativos perante alguns órgãos no que tange ao objeto da presente representação não impede que a averiguação perante esta Corte conclua pela irregularidade do contrato por direcionamento e outras máculas. Ao serem colacionados indícios suficientes a essa constatação, é possível que o Tribunal de Contas decida com autonomia, porquanto o arquivamento relativo aos processos administrativos mencionados não faz coisa julgada ante este Tribunal.

**Impende mencionar que se aplica aqui o princípio da independência das instâncias, segundo o qual se permite que o mesmo fato seja analisado sob diversas perspectivas institucionais, gerando consequências jurídicas distintas.** Desse modo, ainda que o fato tenha sido analisado sob o viés do processo administrativo disciplinar perante o TRE/RN e a SEEC/RN, a conclusão pela ausência de irregularidade e influência política não repercute no processo administrativo de controle externo. Somente se excepciona o princípio da independência das instâncias no caso de comprovação, no âmbito criminal, de que o fato inexistiu, ou quando se comprova a negativa de autoria, o que não ocorre, *in casu*.

Sobre a independência das instâncias, o **Supremo Tribunal Federal** já se pronunciou, concluindo por sua aplicação e



autônoma existência de processos sobre o mesmo fato em diferentes esferas:

EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Citação para apresentar defesa em tomada de contas especial. Direito líquido e certo não evidenciado. Prescrição não configurada. Independência entre as instâncias administrativa, penal e cível. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. A ausência de direito líquido e certo da impetrante obsta a competência constitucionalmente conferida ao TCU, uma vez que o referido ato de citação em processo de controle externo não tem o condão de configurar ato ilegal ou abusivo. 2. Prescrição da pretensão punitiva da Corte de Contas não verificada, dada a ocorrência de atos inequívocos que importam a apuração do fato (Lei nº 9.873/99). 3. **O Tribunal de Contas da União, em sede de tomada de contas especial, não se vincula ao resultado de processo judicial em que considerada prescrita pretensão da empresa em iniciar procedimento administrativo disciplinar para embasar processo em que se apure responsabilidade de empregado. Independência entre as instâncias e os objetos sobre os quais se debruçam as respectivas acusações nos âmbitos disciplinar e de apuração de responsabilidade por dano ao erário.** 4. Agravo regimental não provido. (STF. MS 37646 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 12/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 29-06-2021 PUBLIC 30-06-2021). – Grifos acrescidos.

EMENTA: AÇÃO PENAL. CRIMES DE FRAUDE A LICITAÇÃO E DE QUADRILHA. CONCURSO DE PESSOAS. QUESTÃO DE ORDEM: SOBRESTAMENTO DA AÇÃO ATÉ DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. IMPROCEDÊNCIA. PRELIMINARES: ARGUIÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA JULGAMENTO DE RÉUS SEM PRERROGATIVA DE FORO: DESMEMBRAMENTO DO PROCESSO. ALEGAÇÕES DE INÉPCIA DA DENÚNCIA, DE NULIDADE DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, NULIDADE DA QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL AUTORIZADA PELO STJ, VÍCIO NA PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL E AUSÊNCIA DE CONDIÇÃO DE PUNIBILIDADE E DE JUSTA CAUSA PARA A AÇÃO PENAL. PRELIMINARES REJEITADAS. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO DA



PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO REJEITADA. AÇÃO PENAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Decisão do Tribunal de Contas da União não constitui condição de procedibilidade de crimes de fraude à licitação e quadrilha. **Pelo princípio da independência das instâncias, é possível que a existência do fato alegadamente delituoso e a identificação da respectiva autoria se definam na esfera penal sem vinculação com a instância de controle exercida pelos Tribunais de Contas.** (...) (STF. AP 565, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 22-05-2014 PUBLIC 23-05-2014). – Grifos acrescentados.

EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Não ocorrência. Independência entre a atuação do TCU e a apuração em processo administrativo disciplinar. Responsabilização do advogado público por parecer opinativo. Presença de culpa ou erro grosseiro. Matéria controvertida. Necessidade de dilação probatória. Agravo regimental não provido. 1. Ausência de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. A Corte de Contas providenciou a notificação do impetrante assim que tomou conhecimento de seu envolvimento nas irregularidades apontadas, concedendo-lhe tempo hábil para defesa e deferindo-lhe, inclusive, o pedido de dilação de prazo. O TCU, no acórdão impugnado, analisou os fundamentos apresentados pela defesa, não restando demonstrada a falta de fundamentação. **2. O Tribunal de Contas da União, em sede de tomada de contas especial, não se vincula ao resultado de processo administrativo disciplinar. Independência entre as instâncias e os objetos sobre os quais se debruçam as respectivas acusações nos âmbitos disciplinar e de apuração de responsabilidade por dano ao erário. Precedente. Apenas um detalhado exame dos dois processos poderia confirmar a similitude entre os fatos que são imputados ao impetrante.** 3. Esta Suprema Corte firmou o entendimento de que “salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa” (MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/08). Divergências entre as alegações do agravante e as da autoridade coatora. Enquanto o



impetrante alega que a sua condenação decorreu exclusivamente de manifestação como Chefe da Procuradoria Distrital do DNER em processo administrativo que veiculava proposta de acordo extrajudicial, a autoridade coatora informa que sua condenação não se fundou apenas na emissão do dito parecer, mas em diversas condutas, comissivas e omissivas, que contribuíram para o pagamento de acordos extrajudiciais prejudiciais à União e sem respaldo legal. Divergências que demandariam profunda análise fático-probatória. 4. Agravo regimental não provido. (STF. MS 27867 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 18/09/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 03-10-2012 PUBLIC 04-10-2012). – Grifos acrescentados.

No mesmo sentido, no âmbito do **Supremo Tribunal Federal**: RHC 117209, Relator(a): Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, julgado em 25/02/2014; AP 565, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 08/08/2013; MS 28752, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 12/03/2013.

O **Tribunal de Contas da União**, de seu turno, também já se pronunciou sobre o mencionado princípio:

É dizer: a competência do TCU, prevista no art. 71, III, da Lei Maior de 1988, de apreciar, para fins de registro, as concessões de aposentadoria, é privativa desta Corte de Contas, sendo que não pode ser revista pelo Judiciário. Assim, independentemente do deslinde do referido processo na justiça federal, deve-se manter o julgamento pela ilegalidade da concessão em apreço. **Isso porque essa intelecção preserva a independência e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas da União, garantindo, ao mesmo tempo, o respeito à tutela judicial**, pois não se determinaria as suspensões dos pagamentos por ela garantidos, ainda que provisoriamente”. (TCU. Acórdão 994/2022-TCU-Plenário)<sup>10</sup> – Grifos acrescentados.

“Prosseguindo e embora também reconhecendo que, especificamente no caso dos atos de admissão fora da validade do correspondente concurso amparados por decisão judicial transitada em julgado, os julgamentos pela legalidade ou pela

<sup>10</sup><https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/doc/acordao-completo/994/2022/Plen%C3%A1rio>



ilegalidade têm consequências práticas idênticas, **filio-me à corrente que defende que tais atos devam ser considerados ilegais, tendo em vista o princípio da independência das instâncias, a competência privativa desta Corte para pronunciar-se sobre a legalidade de atos de admissão e o aspecto de as contratações em questão se haverem verificado após o encerramento do prazo de validade do respectivo concurso.** Ao assim proceder, este Tribunal continua a exercer sua competência constitucional como de costume quando de outros feitos similares, quanto a pronunciar-se quanto à legalidade do ato, a partir da verificação da atuação dos agentes públicos quanto à sua execução (inclusive quanto a se os limites do pronunciamento judicial foram respeitados), apenas com o cuidado de não emitir comandos ao órgão ou ente jurisdicionado que possam implicar afronta ao comando judicial.” (TCU. Acórdão 3891/2022-TCU-Primeira Câmara). – Grifos acrescidos.

Não há, assim, coisa julgada material, emanada do Poder Judiciário, na qual eventualmente se tenha decidido pela inexistência dos mesmos fatos tratados no presente processo ou sobre a total legitimidade da contratação em tela.

Ademais disso, o próprio argumento levantado cai por terra, haja vista que foi possível se constatar, a partir de pesquisa realizada perante o site do Ministério Público Comum do RN, que ainda subsistem procedimentos investigatórios abertos em função dos fatos aqui analisados, conforme os *prints* de tela abaixo retirados do próprio site do MPRN (em agosto de 2023), e, além disso, existe Ação de Improbidade Administrativa ajuizada perante a Comarca de São Gonçalo do Amarante (conforme provas emprestadas alhures), que traz fatos correlatos com a contratação encartada perante a SEEC/RN.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

consultapublica.mprm.mp.br/procedimento/163487?captcha=03ADUVZwAJ812g5gh81\_QBq89-INY2j4QZLHsI5pVpFrZkdQb0rP9q1GtKdPik1j8bni3qog1YXcY\_8t4-FnYeQM17FvRcysQuUUD5rasH-cktWvyKko58P8rDDjeSbCE\_YMS86\_Ja\_

## MP Detalhes do Procedimento

### Procedimento Preparatório | 03.23.2337.0000070/2021-82

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO > Licitações (10385)

Autuado em: 24/02/2021 | Instaurado em: 30/03/2020

Objeto: Apurar possível prática dos crimes de advocacia administrativa, tráfico de influência, malversação de recursos públicos, inexistência indevida de licitação, além de possíveis improbidades administrativas, pelo uso de recursos públicos para a aquisição de cartilhas Cidadania A - Z, elaboradas pela CEPEC, pertencente a LÍGIA REGINA CARLOS LIMEIRA e JARBAS ANTÔNIO DA SILVA BEZERRA. Of. 133/2020/CGA/PJ e Of. 270/2020/PRRN/MAC

#### Localização Atual

Unidade: 46ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA - NATAL

Situação: Anexado

Última Movimentação: Anexação (920041) em 25/10/2022 por ADSON MEDEIROS AROXA PEREIRA (TECNICO DO MPE)

#### Distribuição

46ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NATAL

#### Origem

Número de Origem: 1162021000041

Partes Interessadas **3**

Documentos e Movimentações **40**

CEBEC

18738375000119

Pólo passivo

LÍGIA REGINA CARLOS LIMEIRA

41415680400

Pólo passivo

JARBAS ANTONIO DA SILVA BEZERRA

42272939449

Pólo passivo

consultapublica.mprm.mp.br/procedimento/289691?captcha=03ADUVZwDhrXRzrgtKUH3VzVodwsal15nMoFd5kssjWUsoVrmKIVmEHu2hC

## MP Detalhes do Procedimento

### Procedimento Investigatório Criminal (PIC-MP) | 0804358-45.2020.8.20.0000

DIREITO PENAL > Crimes Praticados por Funcionários Públicos Contra a Administração em Geral > Advocacia administrativa (3559)

Outros Assuntos: Modalidade / Limite / Dispensa / Inexistência (10386) | Ameaça (3402) | Denúncia caluniosa (3576)

Autuado em: 11/01/2022

#### Localização Atual

Unidade: SECRETARIA CJUD

Situação: Baixa de Carga

Última Movimentação: Baixa da carga (920247) em 19/12/2022 por RAFAELA CRISTINA DANTAS NEVES (TECNICO DO MPE)

#### Distribuição

COORDENADOR JURÍDICO JUDICIAL

Partes Interessadas **2**

Documentos e Movimentações **38**

MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO

GRANDE DO NORTE

08539710000104

Pólo ativo

JARBAS ANTONIO DA SILVA BEZERRA

42272939449

Pólo passivo



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

← → ↻ Não seguro | consultampvirtual.mprn.mp.br/public/pesquisa/extrajudicial/consulta\_processual.jsf?jsessionid=7049DDA5FD804868B2E77C5D9164E6A8

## Procedimento Preparatório Nº 116.2021.000041

Classe: Procedimento Preparatório

Número de origem: Of. 133/2020/CGA/PGJ e Of. 270/2020/PRRN/MAC

Assunto principal: 10385 - DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Licitações

Concluso para: LEONARDO CARTAXO TRIGUEIRO

Distribuído para: LEONARDO CARTAXO TRIGUEIRO (46º Promotor de Justiça da Comarca de Natal)

Registro: 24/02/2021 15:17 em Promotorias de Justiça do Patrimônio Público de Natal

Última alteração: 24/02/2021 16:22 em Promotorias de Justiça do Patrimônio Público de Natal

Voltar

Imprimir

Documentos

Apensados (0)

Pessoas Interessadas (4)

Tipo	Tipo de Interessado	Nome
PESSOA JURÍDICA	Interessado	MPF - Procuradoria da República no Rio Grande do Norte
PESSOA FÍSICA	Investigado	Lígia Regina Carlos Limeira
PESSOA FÍSICA	Investigado	Jarbas Antônio da Silva Bezerra
PESSOA JURÍDICA	Investigado	Centro Brasileiro de Educação e Cidadania Ltda - CEBEC

Portanto, o argumento de que o fato já foi analisado em diversos outros procedimentos já devidamente arquivados não merece subsistir, tendo em vista a permanência desses procedimentos pertinentes ao objeto da presente Representação. Verifica-se, assim, que a contratação ora fiscalizada tem sido objeto de diversos procedimentos investigatórios ainda em curso, não sendo possível demonstrar que todos foram arquivados, como pretende fazer crer a empresa CEBEC.

De seu turno, não foi possível aferir se o Processo Administrativo Disciplinar protocolado perante o TJRN em face de Jarbas Antônio da Silva Bezerra, sócio cotista do CEBEC, já foi arquivado, primeiro porque a empresa CEBEC não juntou qualquer comprovação nos autos a esse respeito, e segundo porque não foi possível acesso a este pela consulta pública do site do Tribunal de Justiça do RN, pelo que se denota o seu caráter sigiloso.

Assim, a presença de outros procedimentos ainda em curso no que tange ao objeto em comento é capaz de denotar a presença de conduta questionável que está sendo analisada por diversas instâncias, inclusive se apontando a existência de provável utilização do cargo de magistrado para a consecução das contratações buscadas. Por óbvio, não se pretende com isso olvidar o



princípio da presunção de não-culpabilidade, mas sim afastar o argumento levantado de que não teria havido influência política ou direcionamento a partir do arquivamento de “todos” os procedimentos abertos para apurar tal fato.

Verifica-se, assim, que o fato narrado e identificado pela empresa CEBEC relativo à ausência de influência política no processo de contratação em face dos supostos arquivamentos de procedimentos em outras esferas administrativas não pode ser confirmado pelo conjunto probatório então constante dos autos, de modo que, se nem mesmo houve o arquivamento de todos os procedimentos relativos ao fato objeto desta Representação, não restou provado o afastamento com coisa julgada material do fato “uso de influência política e direcionamento da contratação por inexigibilidade”, de modo que não cabe, por esse motivo, a revisão da medida cautelar contra a qual se insurge.

Ademais, por intermédio do Apensado nº 302062/2021-TC (evento 70), a empresa CEBEC indica a existência de depoimentos testemunhais que lhe seriam favoráveis no Procedimento Investigatório Criminal nº 33.23.0174.0000008/2020-59-CJUD/PGJ/RN, por meio de arquivo contido em nuvem, consoante link ali colacionado. Ocorre que, uma vez sendo o procedimento sigiloso, não foi possível sequer acessá-lo no site do Ministério Público Comum. Desse modo, há risco de que a parte tenha trazido para os autos apenas a fração que lhe favorece, não sendo possível comprovar a veracidade dos documentos ou minimamente verificar o conjunto de elementos probatórios que lhe compõem.

**Por esse motivo, entendo razoável requisitar todos os procedimentos investigatórios, sigilosos ou não, nas Promotorias de Justiça do MPRN e na Procuradoria-Geral de Justiça em nome do CEBEC e de seus sócios, Jarbas Antônio da Silva Bezerra, Lígia Regina Carlos Limeira e Tânia Maria de Oliveira Patrício.**



### **2.3 Do argumento das ações ilegais e perseguidoras praticadas pela “denunciante anônima” contra a celebração contratual e seus cotistas no período em que se encontrava lotada na CONTROL.**

A empresa CEBEC alega, como um de seus argumentos, que a denunciante dos contratos o fez apenas a título de perseguição. Segundo a empresa, a denunciante difundiu “*fake news*” nas redes sociais, e, ao ser descoberta legalmente por intermédio de perícia digital oficial, passou a se utilizar indevidamente do cargo de Auditora Fiscal, munindo-se de papel timbrado do Governo do Estado, no intuito de dar empoderamento às suas denúncias ilegais.

Contudo, a despeito dos possíveis efeitos danosos que essa conduta da denunciante possa ter causado aos cotistas da empresa CEBEC, não há como tê-la como fundamento legítimo a alterar a medida cautelar imposta. Trata-se de fato alheio à competência do Tribunal de Contas ponderar quanto à conduta supostamente realizada com abuso de autoridade. Esse comportamento da denunciante deve ser investigado e eventualmente punido em outra esfera de poder. Para o caso concreto, portanto, importa saber se as condutas dos sócios do CEBEC e do Poder Público, por intermédio de seus agentes, com vistas à contratação em tela, são irregulares e também lesivas ao erário, atraindo, desse modo, a competência constitucional deste Tribunal de Contas.

Assim, ainda que haja eventual indignação e a adoção de medidas judiciais, por parte dos cotistas da empresa CEBEC, em face do proceder da denunciante, esse argumento, por si só, não é hábil a infirmar a legitimidade da medida cautelar que se pretende revisar.

### **2.4 Da alegação de regularidade comprovada na celebração contratual por Inexigibilidade de Licitação e cumprimento dos**



**requisitos de singularidade do objeto contratado e a notória especialização da empresa.**

Em vista de toda a construção argumentativa da empresa CEBEC em seu Pedido de Revisão da Medida Cautelar, no sentido de fundamentar a licitude do contrato firmado com a SEEC/RN, impende analisar se estão presentes os fundamentos para a retomada do contrato em tela.

Alega a empresa CEBEC, assim, que a natureza singular do objeto contratado reside no fato de que seus fornecedores possuem notória especialização, o que justifica ter sido contratada para realizar a habilitação do corpo docente quanto à Educação para a Cidadania e que a cartilha adquirida tem natureza singular na área de educação cidadã, sendo essa a justificativa para a escolha de si enquanto fornecedora.

Ademais, ainda justifica a contratação direta por inexigibilidade de licitação porquanto a aquisição direta de livros é usualmente feita junto a editoras que possuam contratos de exclusividade com os autores para a editoração e comercialização das obras, de modo que a avença perpetrada não traria prejuízos ao erário.

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas**, no Parecer nº 781/2022 (evento 104), aduz que a contratação por inexigibilidade, no caso em comento, não poderia ser deslegitimada em função da existência de outras cartilhas sobre Cidadania, porquanto a característica de singularidade do objeto não presume a necessidade de exclusividade do bem ou serviço.

Explica o *Parquet* de Contas que a contratação do objeto pela natureza singular do bem/serviço se caracteriza pela notória especialização do profissional envolvido, de modo que essa se distingue da hipótese de contratação pela inviabilidade de competição.



Continua o excerto ressaltando que *“a despeito de existirem diversos prestadores, não há base objetiva para a comparação desses profissionais, dado que o diferencial do serviço reside justamente no seu intelecto”*, e que a singularidade exigida para tal contratação não diz respeito ao profissional fornecedor, cuja exigência quanto a esse se refere tão somente ao fato de ser notório especialista.

De seu turno, o Exmo. Conselheiro Relator, em seu voto de análise do Pedido de Revisão da Cautelar (evento 115), afirmou que a contratação direta por inexigibilidade em comento foi justificada pelo fato de que o serviço técnico especializado contratado tem natureza intelectual e seria prestado por profissional com notória especialização, consoante o parecer do então Procurador-Geral de Contas.

A despeito do fundamento expendido, verifica-se que a singularidade do objeto embasada na notória especialização do profissional ou empresa prestadora do bem ou serviço, para amparar a contratação por inexigibilidade de licitação, além de constar do rol taxativo do art. 13 da Lei nº 8.666/1993, deve estar bem delineada nas razões que levam a Administração Pública a efetivar a contratação.

Embora não se exija a efetiva exclusividade do bem no mercado, para caracterizar o elemento da singularidade do objeto, não é suficiente que o bem ou serviço seja, em si, singular, até porque, como costuma acontecer, todo fornecedor terá uma forma peculiar de prestar o próprio serviço, ou seja, cada serviço terá contornos próprios e singulares que lhes são inerentes.

**É imprescindível, portanto, que a Administração Pública justifique por que somente o serviço/bem prestado por profissional de notória especialização seria capaz de suprir aquela demanda específica.** É cediço que o Poder Público, para tanto, responda às seguintes perguntas: a demanda estatal somente será suprida com a contratação desse bem/serviço em específico?



Não existe, na estrutura administrativa contratante, nenhum setor ou servidor público capaz de prestar o serviço requerido pela repartição correspondente? Se a resposta à primeira pergunta for positiva e à segunda negativa, suprido está o requisito da necessidade do objeto singular.

É precisa a lição de **José dos Santos Carvalho Filho** a esse respeito, para quem:

Para a contratação direta, devem os profissionais ou as empresas revestir-se da qualificação de notória especialização, ou seja, aqueles que desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. Por outro lado, **é preciso que a Administração conclua que o trabalho a ser executado por esse profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato.** Embora não seja muito comum encontrar a pessoa profissional que possa qualificar-se como tendo notória especialização, entendemos, apesar de alguma divergência, que é possível que haja mais de uma no mercado.<sup>11</sup> – Grifos acrescidos.

Assim, a notória especialização, para embasar a contratação por inexigibilidade, somente terá validade quando aliada ao requisito da plena adequação daquele serviço/bem oferecido à necessidade da Administração Pública. **Maria Sylvia Zanella di Pietro**, de seu turno, sintetiza a ideia, quando afirma:

o § 1º do artigo 25 quis reduzir a discricionariedade administrativa em sua apreciação, ao exigir os critérios de **essencialidade e indiscutibilidade do trabalho, como sendo o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Tem-se que estar em**

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Disponível em: Minha Biblioteca, (34th edição). Grupo GEN, 2020. Pág. 286.



**zona de certeza, quanto a esses aspectos, para ser válida a inexigibilidade.**<sup>12</sup> – Grifos acrescidos.

E para consolidar o raciocínio empreendido, saliente-se a posição de **Marçal Justen Filho**, que aduz:

É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional “especializado”. Envolvem os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidade que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado). (...) Ou seja, **a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de inviabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão.**<sup>13</sup> – Grifos acrescidos.

Também é de bom alvitre mencionar o entendimento delineado no corpo do **Acórdão nº 2993/2018-Plenário, do TCU**:

O conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de **complexidade e especificidade**. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, **mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.**<sup>14</sup> – Grifos acrescidos.

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Disponível em: Minha Biblioteca, (33rd edição). Grupo GEN, 2020. Pág. 441.

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/93. 18ª Edição, revista, atualizada e ampliada - São Paulo: Thomas Reuters brasil, 2019. Pág. 612.

<sup>14</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2993/2018 – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia/selecionada/singularidade/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/4/sinonimos%253Dtrue>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

No presente caso, verificando a justificativa trazida no Termo de Inexigibilidade juntado às fls. 30-31 do evento 13 do Apensado nº 301354/2021-TC (evento 59), percebe-se que a própria Administração Pública estadual não foi eficiente no encargo de demonstrar que a contratação em epígrafe seria essencial ao alcance dos seus misteres. Vejamo-la:

  
**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DA CULTURA DO ESPORTE E DO LAZER**  
**GABINETE DO SECRETÁRIO**

**TERMO DE INEXIGIBILIDADE**  
**PROCESSO Nº 00410002.001253/2019-31**

**1. DESCRIÇÃO DO OBJETO:**

**1.1. OBJETO:** Implantação do Programa Brasileiro de Educação Cidadã – PROBEC através de atividades que despertem uma consciência voltada para a educação cidadã, juntamente a capacitação do corpo docente multiplicador com a utilização da obra intitulada Cidadania A-Z nas quantidades descritas em planilhas de orçamento, bem como, a concepção de ações alusivas ao evento denominado Setembro Cidadão – Lei Complementar Estadual 494/2013.

**2. JUSTIFICATIVA:** A necessidade da educação para a cidadania como processo educativo, cujo objetivo é envolver a escola e alunos com responsabilidade diante do mundo e desenvolver valores éticos no âmbito social.

**3. PARTES DO CONTRATO:**

**3.1 CONTRATANTE:** ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, através da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura, inscrita no CNPJ sob o nº 08.241.804/0001-94, situada no Centro Administrativo do Estado, bairro de Lagoa Nova em Natal/RN.

**3.2 CONTRATADO:** CENTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA - CEBEC, inscrito no CNPJ sob o nº 18.738.375/0001-19, situada na Avenida Rui Barbosa, nº 923, na cidade de Natal, CEP nº 59.015-290, Estado do Rio Grande do Norte.

**4. PRAZO DE VIGÊNCIA:** 01 de agosto de 2019 a 10 de dezembro de 2020.

Isso porque, conforme se verifica do Termo juntado, há pífia fundamentação no sentido de justificar a contratação direta, que, sendo uma excepcionalidade para a Administração Pública, uma vez que a regra é a competitividade conferida pelo procedimento licitatório, deve trazer todos os fundamentos fáticos e legais para o correto enquadramento da situação na hipótese prevista no diploma licitatório.



Sob outra premissa, "não resta dúvida de que contratação desta natureza revela um espaço de discricionariedade inerente ao exercício das competências do administrador público. Diante de circunstâncias concretas o gestor opta pela não realização do certame por entender que o interesse público será mais bem atendido pelo profissional cuja qualificação seja incontestavelmente reconhecida e que detenha notoriedade em sua área de especificação".<sup>15</sup>

Seguindo nessa linha de raciocínio, encontramos **Ivan Barbosa Rigolin**, em sua obra *Manual Prático das Licitações* (fl. 143):

(...) serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular. As duas características andam sempre juntas, (os adjetivos "especializados" indicam a natureza singular dos serviços referidos. Não tendo natureza singular, perde os serviços a característica de especializados...). Esta é a última e a mais refinada espécie de serviços profissionais existentes - pelo elevado grau de especialização que exige do prestador, e pela inalienável e necessária característica pessoal do resultado, esse serviço tem o que se denomina natureza singular, quer dizer, aquele particular e inconfundível de cada prestador. (original sem grifos).

Ademais, conforme delineado na Auditoria que ensejou a Representação, não restou comprovado que outras cartilhas existentes no mercado seriam incapazes de suprir a demanda da Secretaria Estadual da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer. Para contratar o objeto em tela, ainda que existentes e disponíveis para download gratuito, à época<sup>16</sup>, outras cartilhas sobre o mesmo

<sup>15</sup> (GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e Contratos Administrativos casos e polêmicas*, 4ª edição, 2016, pág. 321, Malheiros).

<sup>16</sup>A partir de simples pesquisa na internet é possível notar a grande quantidade de cartilhas sobre cidadania disponíveis para download gratuito desde antes da contratação em apreço ter sido efetivada. Vejamos:

Cartilha da Cidadania – MP/SP – Criada em 2008

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Cartilha%20da%20Cidadania.pdf>

Cartilha do MP/PI - 2018

<https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2020/08/Cartilha-da-Cidadania-Projeto-IssoeDireitoHumano-2.pdf>

Cartilha da Cidadania – Mossoró – 2007

[https://www.prefeiturademossoro.com.br/casadosconselhos/cartilha\\_cidadania.pdf](https://www.prefeiturademossoro.com.br/casadosconselhos/cartilha_cidadania.pdf)

Cidadania – Direito a Ter Direitos – Juiz de Fora - 2007



assunto, a Administração Pública deveria demonstrar expressamente por qual razão apenas a cartilha específica fornecida pela empresa contratada seria adequada ao interesse da referida Secretaria, isto é, porque apenas a sua abordagem e teor seriam capazes de suprir a necessidade administrativa.

Isto é, se a contratação não se dá por inviabilidade de competição, porque existem outros bens/serviços à disposição no mercado (inclusive de forma gratuita), e se busca fundamentá-la a partir da hipótese de objeto singular prestado por notório especialista, é mister que a Administração Pública demonstre a imprescindibilidade daquele bem/serviço contratado para atingir os fins a que se propõe em sua atuação pública.

Necessário que se comprove, desse modo, que a contratação requer um grau de complexidade e especificidade a serem fornecidos a ponto de que nenhum outro serviço à disposição no mercado, até mesmo de forma gratuita (como no caso das cartilhas disponíveis), seria adequado ao atendimento da demanda.

No caso em comento, o próprio objeto contratado seria confuso porque não há especificação precisa da forma em que se daria a implantação do Programa de Educação Cidadã a partir da execução contratual, vez que não restou claro no Contrato firmado um cronograma para a proporcional entrega de cartilhas em paralelo à realização dos cursos de formação, o que dificulta a aferição dessa

---

[http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/cartilha\\_cidadania\\_direito\\_ter\\_direitos.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/cartilha_cidadania_direito_ter_direitos.pdf)

Cartilha educativa da Cidadania – CDL Blumenau 2017

<https://www.cdlblumenau.com.br/site/noticias/2017/02/cartilha-sobre-cidadania-conta-com-apoio-da-cdl-blumenau/1860>

Gibi Brazilzinho – Cartilha da Cidadania – Tribunal de Justiça do Paraná - 1997

[https://issuu.com/marcosvaz/docs/cartilha\\_da\\_cidadania\\_amaerj\\_2014](https://issuu.com/marcosvaz/docs/cartilha_da_cidadania_amaerj_2014)

Cartilha Um Banho de Cidadania – Prefeitura de São Bernardo do Campo - 2013

<https://www.yumpu.com/pt/document/view/13062117/cartilha-um-banho-de-cidadania-ecolmeia>

Cartilha Escola de Cidadania – Câmara Municipal de São José dos Pinhais - 2012

<http://www.cmsjp.pr.gov.br/2012/03/14/camara-municipal-lanca-cartilha-da-escola-de-cidadania/>

Cartilha – A Turma da Cidadania – Secretaria da Fazenda do Ceará

<https://www.sefaz.ce.gov.br/projeto/cartilha-a-turma-da-cidadania/>



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

especificidade do serviço/fornecimento de bem e a constatação de sua singularidade.

A própria Procuradoria-Geral do Estado, no Parecer acostado às fls. 14-18 do evento 15 do Apensado nº 301354/2021-TC (evento 59), identificou a necessidade de retificação da minuta do contrato para que, além de se comprovar a demanda no que tange aos quantitativos solicitados, fosse incluído item específico acerca do regime de execução. Vejamos:

+Processo 301354/2021- Evento 15: ...

Assinaturas do evento selecionado

Assinada Por	CPF	Data Assinatura	Situação Assinatura
 FELIPE AUGUSTO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS	310.050.201-91	04/05/2021 12:02:08	✓

301354\_2021\_04530827429\_30112023122... 17 / 30 | - 100% + | [Print] [Refresh]

Relativamente ao valor para a cobertura da despesa, constata-se a presença de informação orçamentária e do respectivo pré-empenho, além da Declaração de Responsabilidade Fiscal. No tocante a instrução do feito, nota-se a necessidade do cumprimento das seguintes providências:

a) Além disso, é imprescindível que se promova a juntada de Justificativa fundamentada quanto aos quantitativos solicitados, **a partir de dados objetivos**, com o escopo de demonstrar que o montante que se pretende contratar está em consonância com a respectiva demanda, porquanto a mera indicação do quantitativo presente na Justificativa de ID. 0965852 não supre tal comprovação; e

**A Justificativa de ID. 0965852 deve ser ratificada pela autoridade ordenadora de despesas. Tal ressalva é condição de validade do presente Parecer.**

Noutra senda, no tocante a minuta do contrato (ID. 2745532) verifica-se que se encontra compatível com os padrões adotados pelo Estado. Todavia, recomenda-se as seguintes alterações:

d) Incluir item específico acerca do regime de execução, nos termos do inciso II do artigo 55, da Lei de Licitações; e

e) Inserir cláusula específica de vinculação ao termo de inexigibilidade, consoante dispõe o art. 55, inciso XI, da Lei 8.666/1993, uma vez que a disposição constante no item 8.1/6 da Cláusula Oitava se refere ao inciso XIII do artigo 55 (obrigação da contratada de manter, durante toda a execução do contrato, todas as

a do original assinado digitalmente por FELIPE AUGUSTO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS em 04/05/2021 às 12:02:08

Desse modo, infirma-se o argumento de que para contratar serviço singular é bastante a constatação da notória especialização do profissional ou empresa contratada. Isso porque é inerente a cada empresa ou profissional a sua individualidade e a sua forma única de prestar algum serviço, bem como não é difícil se



comprovar a notória especialização de um profissional, já que se espera que, de fato, os profissionais que prestam serviços à Administração Pública, contratados por inexigibilidade ou não, tenham algum tipo de especialização. **Como se viu, a notória especialização precisa de outro elemento para embasar corretamente a inexigibilidade: a necessidade do trabalho específico**, o que não foi demonstrado pelo Estado do RN no presente caso.

Ademais disso, o próprio valor cobrado da cartilha em comento não parece se adequar ao preço de mercado, porquanto fora contratada pela soma de R\$ 30,00 (trinta reais) pela SEEC/RN, quando outras referentes ao mesmo tema se apresentam no mercado com valores de aquisição inferiores, como a cartilha adquirida pela Controladoria-Geral da União (CGU), ao valor unitário de R\$ 4,36 (quatro reais e trinta e seis centavos), trazida na peça da Ação de Improbidade Administrativa protocolada pelo Ministério Público do RN na Comarca de São Gonçalo do Amarante, conforme o excerto a seguir:

46. A título de exemplo: o Programa “Um Por Todos e Todos Por Um! Pela Ética e Cidadania”<sup>5</sup>, da Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com o Instituto Cultural Maurício de Sousa (IMS), lançou em 2009 e distribuiu gratuitamente revistas digitais e interativas com a Turma da Mônica sobre ética e cidadania para os estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental.<sup>6</sup>

**47. O kit do aluno, distribuído pela CGU, com material da Turma da Mônica, adaptado por nível de ensino ao conteúdo da cidadania, de autoria do consagrado Maurício de Sousa**, custou apenas **R\$ 4,36** (quatro reais e trinta e seis centavos) no ano de 2014, tendo sido vendidas cartilhas pela CEBEC no ano seguinte pelo preço unitário de **R\$ 20,00** (vinte reais). **48.** Consoante se observa no **Edital do Pregão nº 32/2013 da CGU**, que teve por objeto o *REGISTRO DE PREÇOS para contratação de empresa especializada em serviços de impressão gráfica, com vistas à produção das peças gráficas, montagem e entrega dos kits que serão utilizados por alunos e professores na aplicação do projeto “UM POR TODOS E TODOS POR UM! PELA ÉTICA E CIDADANIA!”*, de modo a atender às demandas da Controladoria-Geral da União -



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

*CGU, no Distrito Federal e em todos os Estados da Federação, nos termos de condições constantes no presente edital e seus anexos, um único kit por cada aluno, ao custo gráfico de **R\$ 4,36**, continha :*

- Caderno de Atividades: 1 exemplar (acesse [AQUI](#))
- História em quadrinhos: 1 exemplar (acesse [AQUI](#))
- História em Quadrinhos: A Turma da Mônica em “O Estatuto da Criança e do Adolescente”: 1 exemplar (acesse [AQUI](#))
- Revista de Atividades: 1 exemplar
- Volantes: 1 exemplar de cada modelo (acesse [AQUI](#))
- Jogo de Trilha: 1 exemplar (acesse [AQUI](#))
- Jogo da Memória: 1 exemplar (acesse [AQUI](#))
- Aviso de Portas: 1 exemplar (acesse [AQUI](#))
- Carteirinha: 1 exemplar (acesse [AQUI](#))
- Pasta modelo do aluno: 1 exemplar (acesse [AQUI](#))

**49.** Salutar pontuar que a coleção da CGU possuía e possui distinção do material de acordo com o ano do ensino fundamental cujo aluno encontra-se inserido. Em relação à coleção de revistas UPT (1º ao 5º ano), tal material é composto por cinco revistas, uma para cada ano escolar, com 32 páginas contendo historinhas e passatempos. **50.** Cada revista é acompanhada de um guia do professor, para orientação quanto ao conteúdo, e de um banco de atividades, com 15 a 20 propostas, a ser aplicado junto com as revistas, para consolidação dos conceitos abordados. **51.** A coleção distribuída pela CGU, **de acordo com o nível de ensino**, conta com uma versão para impressão, uma versão digital e uma versão para acessibilidade (pessoas com deficiência visual). – Grifos acrescidos.

Um outro aspecto que causa espécie, quanto à cartilha fornecida pelo CEBEC, é a de que um mesmo material teria sido adquirido para atender às demandas de diversos níveis de ensino



distintos. Ora, não precisa ser um profissional da educação para se perceber que a evolução cognitiva de cada pessoa requer que o aprendizado se dê por meio de materiais didáticos com abordagens diversas, com linguagem apropriada a cada nível etário e escolar.

O fornecimento de um mesmo material, que sequer se demonstrou a necessidade de ser fornecido como objeto singular, para diversos níveis, dentro dos ensinos fundamental e médio, não parece atender ao interesse público. Ainda que se admita a aquisição de livros didáticos pelo procedimento da inexigibilidade de licitação, no caso da cartilha em comento, não se demonstra porque somente ela seria capaz de atender aos interesses dos estudantes das mais diversas faixas etárias acolhidas pela SEEC/RN.

Na petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa (Processo nº 0802394-48.2023.8.20.5129), protocolada pelo Ministério Público perante a 1ª Vara da Comarca de São Gonçalo do Amarante, esse problema também é notado, conforme se percebe do trecho a seguir:

Chama atenção, **nas contratações que a CEBEC obteve em diversos municípios e junto ao próprio Governo do Estado, no período de 2015 a 2019, que um mesmo material pedagógico, com idênticos conteúdo e linguagem, destinou-se a atender a diferentes públicos alvo, tendo sido distribuído tanto a alunos do ensino médio de escolas estaduais quanto a alunos do ensino fundamental**, como no presente caso. Sob o pretexto de “promover cidadania” foi posto em prático um negócio altamente rentável tendo o erário de diversos entes como fonte pagadora.”<sup>17</sup>

“Conforme se apurou, a cartilha “Cidadania de A-Z” foi adquirida por diversos Municípios (a exemplo de São Gonçalo do Amarante, Mossoró, Parnamirim, Campo Redondo) e por duas Secretarias do Estado do Rio Grande do Norte (SEEC e SEJUC), **chamando atenção que um mesmo material pedagógico (idênticos conteúdo e linguagem) destinou-se a atender a diferentes níveis de ensino, tendo sido distribuído tanto a alunos do**

<sup>17</sup> Trecho retirado da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa Processo n.º 0802394-48.2023.8.20.5129, protocolada pelo Ministério Público. Pág. 11.



**ensino médio de escolas estaduais quanto a alunos do ensino fundamental e até mesmo entregue a creches e unidades pré-escolares** (crianças em fase de pré-alfabetização), como no presente caso.<sup>18</sup> – Grifos acrescidos.

O ponto fulcral dessa análise, portanto, está na comprovação de que aquele bem/serviço seria o único adequado ao cumprimento dos fins institucionais relacionados a um determinado projeto ou programa.

No caso em exame, a necessidade de implementação de educação cidadã pela SEEC/RN, por meio da referida contratação, implica na imperiosidade de demonstração clara e inequívoca de que somente por intermédio dos produtos oferecidos pela empresa CEBEC, como o PROBEC – Programa Brasileiro de Educação Cidadã –, criado e pertencente à própria empresa, o “Laço” simbólico do “Setembro Cidadão” (patenteado pelo CEBEC), bem como as cartilhas fornecidas e a capacitação dos professores que seria ministrada pela empresa, a Secretaria em referência conseguiria alcançar o seu objetivo de implementar a educação com vistas à formação cidadã dos estudantes da educação básica da rede estadual de ensino.

No que tange ao serviço de capacitação contratado, o documento que denota a existência de formação em “Educação para a Cidadania” não é claro ao demonstrar a presença de profissionais do CEBEC realizando a capacitação e acompanhando o trabalho realizado perante as Diretorias Regionais de Educação e Cultura - DIRECs, da SEEC/RN, nestes autos.

O documento juntado quanto à prestação do serviço (fl. 24 do evento 13 do Apensado nº 301354/2021-TC – evento 59) não traz qualquer informação sobre quem teria sido o/a profissional que efetivamente realizou a capacitação, em quais datas teriam ocorrido ou em qual local, limitando-se a informar que aconteceram

---

<sup>18</sup> Trecho retirado da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa Processo n.º 0802394-48.2023.8.20.5129, protocolada pelo Ministério Público. Pág. 24.



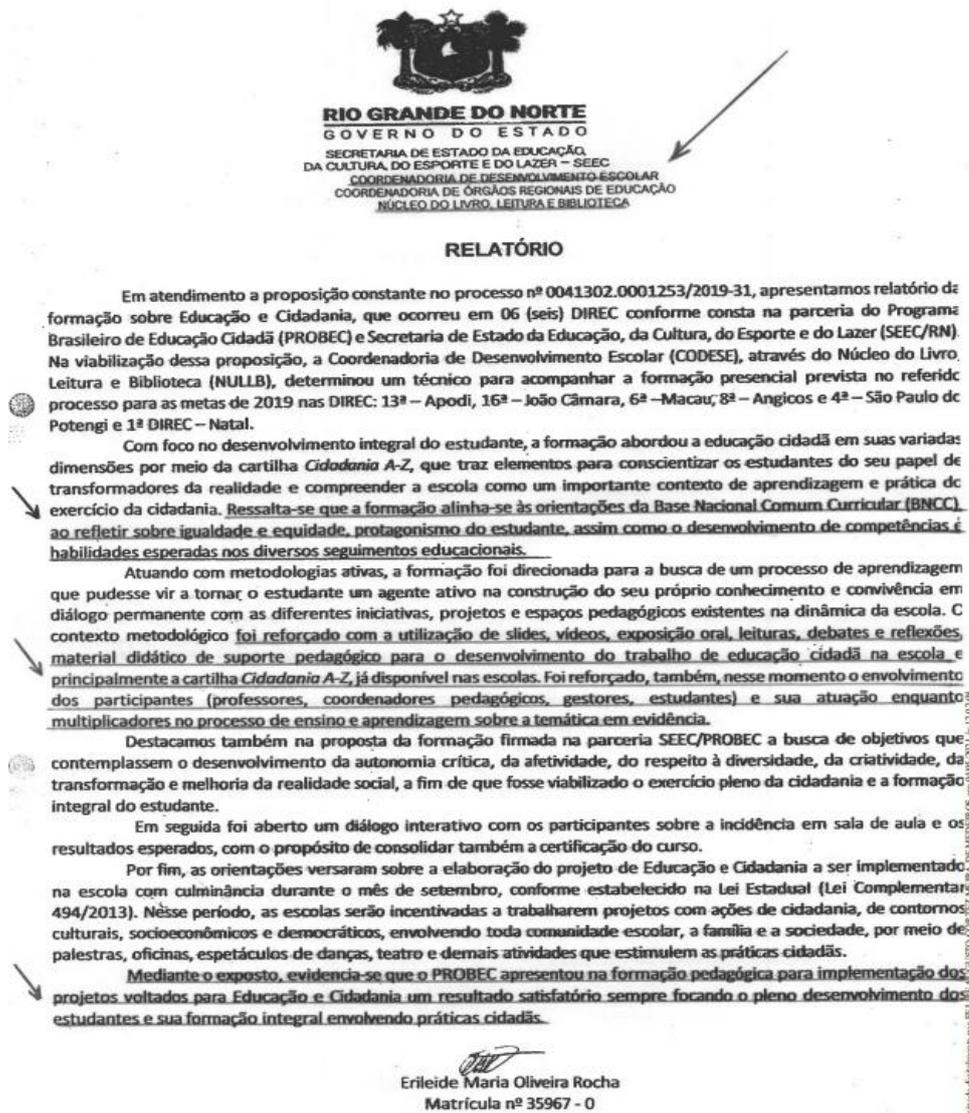
# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

abordando a “Educação Cidadã em suas variadas dimensões por meio da cartilha *Cidadania* de A-Z”.

Isto é, o documento juntado foi totalmente lacônico e impreciso ao trazer informações genéricas quanto à realização de curso de formação utilizando a cartilha do CEPEC. Sequer é possível afirmar que foi algum profissional da empresa CEPEC que realizou os cursos de formação em todas aquelas cidades apontadas, de modo que continuam pairando dúvidas quanto à efetiva execução desse objeto contratual.





Informa-se, ainda, no texto do documento, que a Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar - CODESE teria indicado um técnico para acompanhar a formação, mas também não identifica o seu nome.

É, no mínimo, questionável que a empresa CEBEC não tenha se preocupado em juntar aos presentes autos comprovação de execução completa do objeto contratual, com a demonstração de efetiva realização dos cursos de formação, inexistindo informação clara quanto à prestação do serviço contratado pela SEEC/RN.

Também importante ressaltar que, nos autos da Ação de Improbidade Administrativa nº 0802394-48.2023.8.20.5129, protocolada pelo Ministério Público do RN perante a 1ª Vara da Comarca de São Gonçalo do Amarante, há menção ao fato de que a empresa CEBEC não realizava efetivamente a formação em cidadania, o que levaria a crer que isso também poderia ter ocorrido no âmbito da contratação perante o Estado do RN.

**É importante frisar que não foi fornecida nenhuma informação sobre a suposta capacitação prestada pelo CEBEC. Qual tema seria trazido? Cidadania de forma genérica? Haveria uma explicação/leitura dos temas elencados na cartilha? Qual a proposta pedagógica? Ora, se não há tal dado, como apontar a sua singularidade? 44.** Segundo informações prestadas pelo MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE, foi **supostamente realizada a capacitação de 150 (cento e cinquenta) professores. Todavia, não há qualquer prova nos autos de liquidação e pagamento da sua efetiva realização** (listagem dos profissionais capacitados, data e hora das capacitações, carga horária, lista de presença, eventual distribuição de certificados de capacitação). As notas fiscais colacionadas nos autos referem-se apenas ao fornecimento das cartilhas, não versando sobre qualquer serviço. Aliás, o valor do contrato é igual à multiplicação do número de cartilhas pelo seu valor unitário, sem qualquer



especificação acerca do serviço de capacitação.<sup>19</sup> – Grifos acrescidos.

Em outro trecho da petição inicial, verifica-se que as testemunhas indicaram não ter havido, de fato, a formação pela empresa CEBEC:

A instrução revelou, inclusive, que não houve prestação de serviço por parte do CEBEC à Prefeitura, uma vez que a capacitação do material era feita pelos próprios funcionários da Secretaria Municipal de Educação. MARIA MARLUCE DE PAULA ARAÚJO, ao prestar depoimento, afirmou que: houve orientação por parte de uma técnica, professora, JAQUELINE e FÁTIMA MELO, que respondiam pelo “Justiça Escola”; elas que ficaram responsáveis de trabalhar junto às escolas e orientar como deveriam trabalhar; quem cuidou da divulgação do projeto foram os técnicos da secretaria da educação, eram duas pessoas JOSILDA, JAQUELINE e FÁTIMA MELO; na educação infantil era CRISTINA, fazendo o ajuste da faixa etária;<sup>20</sup>

Dessa maneira, com a análise específica destes autos, não seria possível se atestar a prestação do serviço pela empresa CEBEC, tendo sido apenas viável se concluir pela efetiva realização dos cursos de capacitação com a análise acurada dos documentos presentes no Processo Administrativo nº 00410002.001253/2019-31- SEI, de modo que a partir do aparato probatório contido nos autos não é factível indicar a suposta qualidade do serviço prestado como elemento hábil a embasar a singularidade do serviço, como se pretendeu no voto do eminente Conselheiro Relator (evento 115). E mesmo analisando os documentos presentes naquele procedimento presente no SEI, não há como se concluir, com razoável firmeza, pela singularidade do serviço, já que a maior parte dos relatórios e documentos apresentados foi produzida de forma unilateral, pelo próprio CEBEC.

<sup>19</sup> Trecho retirado da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa Processo n.º 0802394-48.2023.8.20.5129, protocolada pelo Ministério Público. Pág. 8.

<sup>20</sup> Trecho retirado da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa Processo n.º 0802394-48.2023.8.20.5129, protocolada pelo Ministério Público. Págs. 6-7.



Destarte, o fundamento encartado no voto do eminente Relator, de que há mídia contendo oitivas de diversas testemunhas e declarantes no âmbito do Procedimento Investigatório Criminal nº 33.23.0174.0000008/2020-59 (sigiloso, diga-se de passagem!), em trâmite no MP/RN, que atestam a capacidade intelectual do trabalho fornecido, não é suficiente a demonstrar a existência de inequívoca justificativa para a contratação da empresa contratada, porquanto a capacidade intelectual e a notória especialização somente completam o arcabouço jurídico necessário à contratação por inexigibilidade quando acompanhados da motivação relativa à adequação daquele serviço à necessidade administrativa.

Outrossim, é de bom alvitre salientar que a empresa CEBEC trouxe aos autos esses depoimentos contidos no procedimento sigiloso sem que fosse possível se ter acesso a todas as provas nele contidas, seja para averiguar a veracidade de suas alegações ou mesmo para confrontar as demais provas, já que ele trouxe aos autos apenas a parte que lhe interessa.

Dessa maneira, no caso dos autos, as provas colacionadas não são aptas a demonstrar o requisito da necessidade do bem ou serviço singular, porquanto, verifica-se que atualmente a SEEC/RN, juntamente com a antiga Secretaria de Estado de Tributação (atual Secretaria de Estado da Fazenda), Controladoria Geral do Estado e a Secretaria de Estado do Planejamento, todas do Estado do Rio Grande do Norte, possuem projetos de educação cidadã implementados pelo Grupo de Educação Fiscal Estadual – GEFE, e vem realizando atividades de sensibilização dos docentes da rede estadual, tanto que criou material sobre educação fiscal que contém a curadoria de diversas cartilhas sobre Cidadania, dentre outros conteúdos<sup>21</sup>, conforme se verifica da Portaria de criação do Grupo abaixo:

---

<sup>21</sup>[https://np.set.rn.gov.br/portal/downloads/manuais/EducacaoFiscal\\_PDEF.pdf](https://np.set.rn.gov.br/portal/downloads/manuais/EducacaoFiscal_PDEF.pdf)



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

III - pela Controladoria Geral do Estado:

- a) Lenira Maria Fonseca Albuquerque, matrícula 157.789-1;
- b) Patrícia de Fátima Silva, matrícula 123.933-3;
- c) Gicélia Mendonça de Moura, matrícula 165.002-5;
- d) Glória Cristina Fernandes de Souza, matrícula 101.653-9;

IV - pela Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças: Liana de Araújo e Silva Pereira, matrícula 104.665-9.

Art. 2º A Comissão Executiva do GEFE tem as seguintes atribuições:

- I - planejar, executar, acompanhar e avaliar as ações relativas ao Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) no Estado;
- II - elaborar e desenvolver projetos estaduais de Educação Fiscal;
- III - buscar fontes de financiamento para o Programa;
- IV - buscar o apoio de outras organizações recomendáveis à implementação do PNEF no Estado;
- V - propor medidas que garantam a sustentabilidade do PNEF no âmbito do Estado;
- VI - fornecer dados relativos ao Programa no Estado, solicitados pela Coordenação Nacional;
- VII - documentar, organizar e manter a memória do Programa no Estado, no âmbito de sua atuação;
- VIII - implementar as ações decorrentes de decisões do Grupo de Educação Fiscal (GEF);
- IX - manter constante monitoramento e avaliação das ações relativas ao PNEF no âmbito estadual;
- X - desenvolver projetos de integração estadual no PNEF;
- XI - estimular a implantação do Programa no âmbito dos Municípios, subsidiando tecnicamente e socializando experiências bem sucedidas;
- XII - manter permanente contato com o Conselho Estadual de Educação, estimulando a inserção curricular de Educação Fiscal na rede pública de ensino;
- XIII - sugerir à Secretaria de Estado da Tributação e à Secretaria de Estado da Educação e Cultura fontes alternativas de financiamento para o Programa, subsidiando - as com informações;
- XIV - elaborar e produzir material de divulgação local;
- XV - prestar as informações solicitadas pelas instituições envolvidas na implementação do Programa no Estado;
- XVI - montar e alimentar a rede de capacitadores, disseminadores e professores envolvidos no PNEF;
- XVII - incentivar e acompanhar a elaboração e revisão do material didático a ser utilizado.

Art. 3º A Comissão instituída por esta Resolução Interadministrativa será presidida pela servidora Eliane Pinheiro Maciel Prates Prietto Dias.

§ 1º Na ausência da presidente da Comissão, assumirá a presidência a professora Vanézia Maria de Paiva Costa.

§ 2º A professora Vanézia Maria de Paiva Costa executará as suas funções em regime de dedicação exclusiva ao grupo, cumprindo jornada de trabalho na unidade responsável pelo programa na Secretaria de Estado da Tributação, permanecendo lotada na Secretaria Estadual de Educação, Cultura, Esporte Lazer, sem prejuízo da sua carga horária e remuneração.

Art. 4º Esta Resolução Interadministrativa entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Resolução Interadministrativa nº 001/2019-SET/SEEC/SEPLAN/CONTROL, de 28 de março de 2019.

Carlos Eduardo Xavier  
Secretário de Estado da Tributação (SET)

Verifica-se, assim, que a Secretaria da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer do Estado, em conjunto com as demais Pastas mencionadas, vem realizando trabalho de conscientização sobre assuntos relacionados à Cidadania, Gastos Públicos, Orçamento, Constituição, Arrecadação dos Tributos, Função Social dos Tributos, Transparência e Controle Social, dentre



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

outros, tendo criado, nos últimos meses, um Portal de Educação Fiscal que foi noticiado no site da Secretaria Estadual da Fazenda do RN:

### SET lança plataforma com conteúdo multimídia sobre educação fiscal

ASSESSORIA DE IMPRENSA © 13/04/2023



O PDEF reúne vídeos, jogos, conteúdos educativos, artigos acadêmicos, legislações e muito mais em um único ambiente. A plataforma está disponível no site da Nota Potiguar

Natal – Já ouviu falar em educação fiscal? Se a resposta for negativa, calma! Você não é o único a não saber exatamente a abrangência da expressão. Imagine a seguinte situação e logo vai compreender. Ao realizar uma compra, um consumidor abre mão de exigir o cupom fiscal. Tempo depois, um parente desse mesmo consumidor necessita de atendimento médico no serviço público, mas sem sucesso porque os profissionais da saúde estão em greve, reivindicando aumento de salários e o poder público não tem recursos suficientes para atender o pedido. Indignado com a falta de atendimento à emergência, o consumidor atribui culpa os governantes pelo descaso. A situação, claro, é hipotética, mas cenas como essa se repetem rotineiramente Brasil afora. E pior, muitos não associam a negligência na solicitação da nota fiscal dos produtos adquiridos, que assegura o envio do imposto embutido no preço das mercadorias aos cofres públicos, com o mau funcionamento de serviços essenciais. Esse é um exemplo típico de falta de educação fiscal.

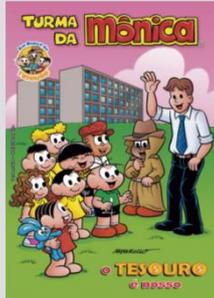
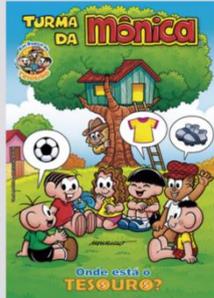
Da leitura do conteúdo do Portal da Educação Fiscal, lançado pelo Grupo no site da Secretaria Estadual da Fazenda do RN e no próprio portal do Programa Nota Potiguar, conforme se averigua abaixo, denota-se a curadoria de diversas cartilhas e conteúdos acadêmicos e práticos referentes à formação de docentes estaduais no que tange à Cidadania:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Leia online as revistinhas do projeto  
"Em Busca do Tesouro"



[Acesse aqui](#)

Leia as revistinhas do projeto  
"Um Por Todos e Todos Por Um"



Lançamento:  
[Acesse aqui](#)

- 1º ano: [Acesse aqui](#)
- 2º ano: [Acesse aqui](#)
- 3º ano: [Acesse aqui](#)
- 4º ano: [Acesse aqui](#)
- 5º ano: [Acesse aqui](#)

## ENSINO E CULTURA

1º ao 5º ano fundamental

Leia a revistinha  
"A Transparência Faz a Diferença"



[Acesse aqui](#)

## ENSINO E CULTURA

1º ao 5º ano fundamental

Leia a revistinha  
"Turma de Canapi"

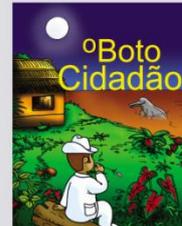


[Acesse aqui](#)

## ENSINO E CULTURA

1º ao 5º ano fundamental

Leia a história em quadrinhos  
"O Boto Cidadão"



\*Esta história foi produzida antes da criação da nota fiscal eletrônica, quando ainda existia o cupom fiscal.

[Acesse aqui](#)

## ENSINO E CULTURA

1º ao 5º ano fundamental

Leia a revistinha  
"Turma da Cidadania"



[Acesse aqui](#)

## ENSINO E CULTURA

1º ao 5º ano fundamental

Leia o cordel  
"O Milagre do Tributo"



[Acesse aqui](#)

## ENSINO E CULTURA

1º ao 5º ano fundamental

Assista aos vídeos  
"O Mundo Mágico da Cidadania"

- Parte 1: [Acesse aqui](#)
- Parte 2: [Acesse aqui](#)
- Parte 3: [Acesse aqui](#)



estes vídeos foram produzidos antes da criação da nota fiscal eletrônica, quando ainda existia o cupom fiscal.



Assista ao vídeo  
"Turma do Tributo"  
[Acesse aqui](#)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

ENSINO E CULTURA 6º ao 9º ano fundamental	ENSINO E CULTURA Ensino médio e profissionalizante	ENSINO E CULTURA Ensino médio e profissionalizante
<p>Leia o livro "A Galera Se Liga em Cidadania!"</p>  <p>Livro do Aluno: <a href="#">Acesse aqui</a></p> <p>Livro do Professor: <a href="#">Acesse aqui</a></p>	<p>Leia o livro "Educação Fiscal e Cidadania"</p>  <p>Livro do Aluno: <a href="#">Acesse aqui</a></p> <p>Livro do Professor: <a href="#">Acesse aqui</a></p>	<p>Assista aos episódios da série "Orçamento Fácil"</p>  <p><b>Orçamento Fácil - Todos os vídeos em ordem didática</b></p> <p>Orçamento Fácil 19 vídeos - 635.319 visualizações - Última atualização em...</p> <p><a href="#">Acesse aqui</a></p>

JOGOS 1º ao 5º ano fundamental	JOGOS 1º ao 5º ano fundamental
<p>Confira os materiais pedagógicos "Aprendendo a Ser Cidadão"</p>  <p><a href="#">Acesse aqui</a></p>	<p>Confira o caderno de atividades "Cidadania Divertida"</p>  <p><a href="#">Acesse aqui</a></p>

Portanto, verificando, por óbvio, que o TCE/RN não possui o condão e nem a prerrogativa de adentrar na esfera de discricionariedade administrativa dos gestores públicos, mas verificando que a necessidade administrativa demonstrada no que tange ao objeto da contratação em análise vem sendo atendida por condutas perpetradas no âmbito da própria Secretaria contratante, consoante se demonstrou, parece-me despicienda a manutenção de uma contratação direta que, com fortes indícios de irregularidade, não é possível se concluir que traz bem/serviço específico imprescindível ao atendimento da demanda da citada Pasta quanto à educação cidadã.

Desse modo, considerando que não há fato novo hábil a comprovar a necessidade de manutenção do contrato, e que subsiste,



por outro lado, **fato novo que comprova exatamente a sua absoluta desnecessidade, uma vez que a própria Administração Pública vem realizando a atividade relativa à educação fiscal, não há que se falar em revisão da medida cautelar por este aspecto.**

## **2.6 Da afirmação de não ocorrência de dano ao erário, do pedido de pagamento de 44.720 cartilhas fornecidas e das 22.476 cartilhas não entregues, mas alegadamente confeccionadas.**

Articula a empresa CEBEC que para o ano de 2020, quando fora suspenso o contrato por força da concessão de medida cautelar por esta Corte, estava prevista a entrega de 67.196 cartilhas. Antes da concessão e execução da medida cautelar, porém, haviam sido fornecidas 44.720 cartilhas em 20 e 21/02/2020, ao CENTRAN – Centro de Trânsito de Materiais, conforme atestam as fls. 02-12 do evento 14 do Apensado nº 301354/2021-TC (evento 59).

De sua vez, argumenta que, das cartilhas contratadas e previstas para distribuição naquele ano, não foram disponibilizadas 22.476, mas, diante da expectativa de manutenção contratual, naquele momento, teriam sido confeccionadas e se encontram aguardando a possibilidade de fornecimento.

A empresa contratada expõe, ainda, que não haveria óbice legal à entrega das cartilhas, porque confeccionadas de acordo com o ditame contratual em vigor naquele momento, devendo ser liberado o seu pagamento correspondente, como forma de se privilegiar a equação econômico-financeira do contrato, fato este que não impediria a possível apuração futura de responsabilidade.

A esse respeito, o Ministério Público de Contas (evento 104) aduz que a execução integral do objeto mediante o fornecimento dos bens e serviços pactuados afigurar-se-ia como a medida mais adequada ao atendimento do interesse público, posicionando-se pelo pagamento da parte contratual já executada e, quanto à parcela pendente de execução, o seu imediato cumprimento.



O Exmo. Conselheiro Relator, de seu turno, reconheceu, em seu voto (evento 115), que as 22.476 cartilhas que deixaram de ser entregues já haviam sido produzidas e encontram-se até hoje em depósito para a devida entrega, e como foram personalizadas com a bandeira e o hino do Estado do Rio Grande do Norte, isso dificultaria a sua devolução. Para ele, portanto, a solução a ser adotada seria a liberação dos pagamentos devidos por todos os serviços prestados e materiais fornecidos ao Estado.

É oportuno ressaltar que o fato em si de ter a empresa contratada produzido e fornecido as cartilhas durante o tempo em que o contrato esteve ativo já seria a expectativa natural para a Administração Pública, o que não pode ser considerado fato novo apto a ensejar, por si só, o retorno da execução do contrato.

Se existem pendências financeiras decorrentes da sustação de pagamentos por parte da Administração Pública, no que tange às cartilhas produzidas e fornecidas antes da suspensão contratual, isso não legitima, per si, o retorno da execução contratual em sua integralidade, porque, ainda que houvesse uma expectativa de cumprimento do vínculo contratual, quando eivado de vícios e apto a violar o interesse público, essa mesma expectativa pode e deve vir a ser frustrada e a avença, por via de consequência, interrompida, sob pena de trazer consequências ainda mais gravosas.

**Frise-se: o pagamento do que foi entregue antes da suspensão poderia até ser reconhecido como consequência da vedação ao enriquecimento ilícito do Estado, mas não como reconhecimento de que o contrato deve retornar à ativa.** Contudo, algumas ponderações devem ser feitas para se averiguar se há, efetivamente, direito a esse pagamento.

A empresa aduz que, das 67.196 cartilhas contratadas para o ano de 2020, foram fornecidas 44.720, conforme demonstrativo no Evento 14, páginas 02-12, do Documento apensado n.º 301354/2021, restando ainda 22.476 a serem disponibilizadas, mas que já haviam sido produzidas e encontram-se guardadas.



Requer, portanto, que haja o pagamento das cartilhas já produzidas, porque foram confeccionadas e personalizadas com a bandeira e o hino do Estado do Rio Grande do Norte, não podendo ser devolvidas e nem comercializadas para outro Estado.

Da análise atenta dos pedidos formulados pela empresa CEBEC, tanto o acostado ao evento 59 (Apensado n.º 301354/2021-TC), quanto o do evento 96 (Apensado n.º 300326/2022-TC), observa-se a ênfase no pleito de pagamento das 22.476 cartilhas que haviam sido produzidas, mas não entregues. Apenas ao final do pedido constante do evento 96 (fl. 07 do evento 01 do Apensado n.º 300326/2022-TC), a parte requer o pagamento da totalidade das 67.196 cartilhas, e de forma muito sutil aduz que nenhuma delas foi paga. Em outras palavras, **não ficou efetivamente claro** se só as 44.720 cartilhas estão pendentes de pagamento.

Quanto ao dever de pagamento do objeto do contrato, insta asseverar, por força do art. 59, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, que a **“nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável”**.

Assim, se teve entrega de cartilhas no tempo de vigência do contrato e não houve pagamento por parte do Estado, desde que o contratado não tenha concorrido para a sua nulidade por seus próprios atos, é razoável que seja realizado, face a já mencionada vedação ao enriquecimento sem causa lícita do Estado.

Contudo, no caso dos autos, ao que parece nesse juízo ainda sumário, a parte contratada incorreu, sim, em fatos a ela imputáveis em razão de sua pretensa postura à margem dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, ao provocar a contratação com diversos expedientes, notadamente mediante sua interferência ativa e consciente visando obter contratos



milionários com o Poder Público, consoante já se delineou anteriormente.

Por outro lado, restou demonstrado que o Estado não foi capaz de comprovar a inequívoca necessidade de contratação do objeto singular oferecido pela empresa CEBEC, contribuindo, também, para a provável ilegalidade da contratação.

Com ser assim, em casos de nulidade do contrato administrativo, duas soluções distintas podem ser obtidas para a questão da indenização pelos serviços prestados e bens fornecidos.

Quando a nulidade decorre minimamente por culpa da Administração Pública, consoante reconhecido pela jurisprudência, admite-se a indenização do contratado pelo que este houver executado até a data em que for declarada a nulidade e por outros prejuízos devidamente comprovados, nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Por sua vez, quando estamos diante de nulidade decorrente de má-fé do contratado, cuja conduta fraudulenta é detectada apenas após a perfectibilização da relação contratual, o dano ao erário é representado pela integralidade do contrato, não podendo o contratado se utilizar do argumento da “vedação ao enriquecimento ilícito do Estado”, uma vez que a relação contratual padece de vício na origem. Essa é a regra contida no art. 49, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

**§1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.**



§2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei. – Grifos acrescidos.

Por isso, não faz nenhum sentido que, diante dos fortes indícios de que incorreu em conduta reprovável a ponto de contribuir de modo significativo para a nulidade do contrato, o contratado ainda possa ser completamente indenizado pelos bens fornecidos ou serviços prestados, simplesmente por evocar a vedação do enriquecimento ilícito do Estado. Ora, se é vedado ao Estado enriquecer sem causa lícita, também o é a qualquer particular que se utilize de expediente fraudulento ou à margem da lei para obter vantagem da Administração Pública.

Sobre o assunto, mister trazer a lição de **Marçal Justen Filho**, que aduz:

Por igual, **o particular que tiver atuado maliciosamente não pode ser beneficiado pela teoria da vedação ao enriquecimento sem causa, que se funda em juízo ético-moral. Aquele que atuou de modo reprovável eticamente não pode invocar benefícios fundados na equidade.** [...] Nesse sentido é que se afirma que a boa-fé do terceiro caracteriza-se quando não concorreu, por sua conduta, para a concretização do vício ou quando não teve conhecimento (nem tinha condições de conhecer) sua existência. O particular tem o dever de manifestar-se acerca da prática de irregularidade. Verificando o defeito, ainda que para ele não tenha ocorrido, o particular deve manifestar-se. Se não o fizer, atuará culposamente. Não poderá invocar boa-fé para o fim de obter indenização ampla.<sup>22</sup> – Grifos acrescidos.

Portanto, a eventual obrigação da Administração Pública de ressarcir o contratado é limitada ao montante de serviços ou bens que foram prestados ou fornecidos até que se reconheça a nulidade do contrato, e desde que o contratado não seja partícipe dessa nulidade. Se houver colaborado para a nulidade, em especial dolosamente, não tem direito a ser ressarcido.

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.



No âmbito de Ação de Improbidade Administrativa, assim se manifestou o **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS)**:

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE VACARIA. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. [...]. 5. Configuração do ato de improbidade estampada pelo conjunto probatório, consistente em concerto realizado entre empresa privada e agentes públicos para fraudar o procedimento licitatório que objetivava implementar o Plantão 24 horas no Centro Municipal de Saúde do Município de Vacaria, resultando em prejuízo ao Erário, diante da restrição da concorrência. 6. A frustração do procedimento licitatório é considerada ato ímprobo, previsto no art. 10, inciso VIII, cuja lesividade é presumida pela norma, sendo suficiente a culpa stricto sensu para a configuração da ilicitude. 7. Elemento subjetivo. Presença do dolo incontroversa e decorrente das ações individualizadas e em conluio dos demandados contrárias a moral objetiva e a ética que deve permear o agir do agente público ou quem com a administração pública venha a contratar. 8. Proporcionalidade da multa civil aplicada em relação ao montante pago na execução do contrato emergencial firmado pela municipalidade com a empresa Mahfus e Nery. 9. **Os valores adimplidos pela Administração devem retornar ao Erário, não havendo como ser invocada a vedação de enriquecimento sem causa embora tenha havido a prestação do serviço contratado, pois o benefício auferido pela Administração é involuntário, tendo por origem a comprovada má-fé dos contratantes. Inteligência do art. 59, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.** 10. Cabível a determinação de ressarcimento integral do dano (inciso II do art. 12 da Lei n. 8.429/92), uma vez configurado o ato ímprobo, bem como a nulidade da contratação. (grifos acrescidos) (TJRS, Apelação Cível N. 70053874285, Terceira Câmara Cível, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 25/09/2014) – Grifos acrescidos.

No mesmo sentido, destacam-se precedentes do **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** relativos a Ações de Improbidade, em que se entende que o direito de indenização dos contratados pelos gastos



incurridos até a declaração de nulidade do contrato administrativo deve estar condicionado ao fato de eles não terem agido com má-fé<sup>23</sup>:

CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. CONTRATANTE QUE DEU CAUSA À INVALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO. DEVER DE INDENIZAR AFASTADO. SÚMULA 83/ STJ. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NÃO COMPROVAÇÃO. 1. O Tribunal a quo, em virtude da nulidade de contrato administrativo celebrado sem realização de procedimento licitatório devido, afastou o dever de indenizar da Administração ao entender que os agravantes deram causa à invalidação do instrumento. 2. No tocante à levantada contrariedade ao art. 22 da Lei 8906/94 e ao art. 59 da Lei 8666/93, **o acórdão recorrido harmoniza-se com a orientação pacífica do STJ de que não há o dever de indenizar por parte da Administração nos casos de ocorrência de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade.** Incidência da Súmula 83/ STJ. (STJ, AgRg no REsp 1394161/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/10/2013, DJe 16/10/2013) – Grifos acrescidos.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DESOBEDIÊNCIA AOS DITAMES LEGAIS. CONTRATO DE QUANTIA VULTOSA. DESIGNAÇÃO DA

---

<sup>23</sup> Em sentido similar: AgRg no Ag 1056922/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11.3.2009; REsp 1.143.969/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 07/11/2017; AgRg no AgRg no REsp 1.288.585/ RJ, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador Federal Convocado do TRF/1ª Região), Primeira Turma, DJe de 09/03/2016); AgRg no AREsp 275.744/BA, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 17.6.2014; REsp. 1.148.463/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 6.12.2013; AgRg no REsp 1.383.177/MA, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 15/08/2013, DJe 26/08/2013; AgRg no REsp n. 1.394.161/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 16/10/2013; REsp n. 448.442/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 24/09/2010; AgRg no Ag 1.134.084/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe 29/06/2009; AgRg no Ag 1056922/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJ de 11 de março de 2009; AgRg no AREsp 5.219/SE, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 2/6/2011; REsp 928.315/MA, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 29.6.2007; REsp n. 579.541/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 19/04/2004.



MODALIDADE “TOMADA DE PREÇOS” NO LUGAR DE “CONCORRÊNCIA PÚBLICA”. INSERÇÃO NO EDITAL DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS DO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME E ESTABELECIMENTO DE CLÁUSULAS QUE PERMITIRAM PREFERÊNCIAS E DISTINÇÕES INJUSTIFICADAS. DESVIRTUAMENTO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE OS LICITANTES. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVAS. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO CONFIGURADA. NULIDADE. PRESERVAÇÃO DO POSICIONAMENTO DO JULGADO DE SEGUNDO GRAU. [...] 4. As alegativas de afronta ao teor do parágrafo único do art. 49 do DL 2.300/86 e do parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/93 não merecem vingar. A nulidade da licitação ou do contrato só não poderia ser oposta aos recorrentes se agissem impulsionados pela boa-fé. No caso, vislumbra-se que houve concorrência dos mesmos, pelas condutas descritas, para a concretização do ato de forma viciada, ou seja, com o seu conhecimento. Há de ser prontamente rechaçada a invocação de que a Administração se beneficiou dos serviços prestados, porquanto tornou públicos os atos oficiais do Município no período da contratação, de modo a não se permitir a perpetração do enriquecimento ilícito. **A indenização pelos serviços realizados pressupõe tenha o contratante agido de boa-fé, o que não ocorreu na hipótese. Os recorrentes não são terceiros de boa-fé, pois participaram do ato, beneficiando-se de sua irregularidade.** O que deve ser preservado é o interesse de terceiros que de qualquer modo se vincularam ou contrataram com a Administração em razão do serviço prestado. 5. **O dever da Administração Pública em indenizar o contratado só se verifica na hipótese em que este não tenha concorrido para os prejuízos provocados. O princípio da proibição do enriquecimento ilícito tem suas raízes na equidade e na moralidade, não podendo ser invocado por quem celebrou contrato com a Administração violando o princípio da moralidade, agindo com comprovada má-fé.** (grifos acrescidos) (STJ, REsp 579.541/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 19/04/2004, p. 165) – Grifos acrescidos.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONSTATADA PELO TRIBUNAL A



QUO. INDENIZAÇÃO CABÍVEL. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS REDUÇÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. **Segundo jurisprudência pacífica desta Corte, ainda que o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade.** (grifos acrescentados) (STJ, AgRg no Ag 1056922/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/02/2009, DJe 11/03/2009) – Grifos acrescentados.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ÔNUS DA PROVA. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. DEVER DE INDENIZAÇÃO. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. [...] 2. **O acórdão recorrido está em sintonia com entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que a vedação do enriquecimento sem causa impede a Administração Pública de deixar de indenizar o contratado pelos serviços efetivamente prestados (excluído o lucro do negócio), sob o argumento de ausência de licitação e inobservância de requisitos formais do contrato. O ente público somente pode se eximir do pagamento em caso de má-fé do contratado ou quando o último concorre para a nulidade,** circunstâncias não descritas pelo acórdão impugnado. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (grifos acrescentados) (STJ, REsp 1749626/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/02/2019, DJe 11/03/2019) – Grifos acrescentados.

Esse entendimento consolida o que se convencionou chamar de **teoria do produto bruto**, em que a integralidade da verba pública paga ao contratado é considerada dano ao erário e deve ser restituída, ou, caso não tenha sido paga ainda, não gera direito à indenização. Como o risco do contrato corre por conta do contratado, com a nulidade contratual e a comprovação de que este incorreu em má-fé por alguma conduta, a execução parcial ou total do objeto do contrato não pode ser invocada para fins de ressarcimento:



Dita teoria equivaleria à tese da **devolução da íntegra do contrato nas hipóteses de anulação do contrato administrativo, em virtude de má-fé do contratado**: todo o valor por ele percebido é tido como ilícito, contaminado pela ilegalidade praticada.<sup>24</sup> – Grifos acrescidos.

Outrossim, a despeito da robusta coleção de precedentes judiciais no âmbito do STJ quanto ao condicionamento da indenização à não comprovação da má-fé do contratado, subsistem, ainda, julgados da mesma Corte reconhecendo o direito de indenização do contratado, independentemente de sua participação para a nulidade do contrato, sob o fundamento da vedação ao enriquecimento sem causa do Estado. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA E FORNECIMENTO DE PRODUTOS LICENÇA DE USO DE SOFTWARES A ENTE MUNICIPAL. COBRANÇA DE VALORES. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. DE NULIDADE DA CONTRATAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO INDEVIDA. DA NÃO PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. CONSEQUENTEMENTE DE NÃO SEREM DEVIDOS PAGAMENTOS. EXAME DA OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DE SEREM DEVIDOS PAGAMENTOS AINDA QUE NULA A CONTRATAÇÃO. (...) IV - **A alegação de não serem devidos pagamentos em razão da nulidade do contrato administrativo encontra-se em dissonância com o entendimento firmado nesta Corte, de que, ainda que nulo o contrato administrativo, a administração não fica eximida de efetuar o pagamento dos serviços prestados, sob pena de enriquecimento ilícito.** V - Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial, negando-lhe provimento. (STJ - AREsp: 1410043 MG 2018/0320314-6, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data

<sup>24</sup> WEIBLEN, Fabrício Pinto; DI SENA JÚNIOR, Roberto; PARGENDLER, Vitor Silveira. A Teoria do Produto Bruto Mitigado como Alternativa para o Ressarcimento de Danos ao Erário nas Fraudes em Contratações Públicas. Atuação: Rev. Jur. do Min. Públ. Catarin., Florianópolis, v. 15, n. 32, p. 47-78, jun-nov. 2020. In: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/136/52>



de Julgamento: 16/03/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/04/2021) – Grifos acrescentados.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS HOSPITALARES. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73. NÃO CONFIGURAÇÃO. INDEVIDA DISPENSA DE LICITAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DANO IN RE IPSA. **RESSARCIMENTO AOS COFRES PÚBLICOS. EXCLUSÃO DOS VALORES RELATIVOS AOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. PROIBIÇÃO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** (...) 3. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a contratação direta de empresa prestadora de serviço, quando não caracterizada situação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, gera lesão ao erário, vez que o Poder Público perde a oportunidade de contratar melhor proposta, dando ensejo ao chamado dano in re ipsa, decorrente da própria ilegalidade do ato praticado. 4. **O entendimento prevalecente no STJ sinaliza para a impossibilidade de devolução de todos os valores pagos no âmbito do contrato anulado, se verificada a efetiva prestação dos serviços contratados, em ordem a se evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública.** 5. Recurso especial parcialmente provido. (STJ - REsp: 1121501 RJ 2008/0241018-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 19/10/2017, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/11/2017) – Grifos acrescentados.

Atualmente, porém, para compatibilizar a teoria da devolução integral dos valores contratuais em virtude da má-fé do contratado, também chamada de teoria do produto bruto, com essas hipóteses em que o Poder Judiciário determina a indenização ao contratado, ainda que haja nulidade a esse imputável, por força da vedação ao enriquecimento sem causa lícita, emana da doutrina e jurisprudência a aplicação de uma teoria intermediária.

Essa teoria, usualmente chamada de **teoria do produto bruto mitigado**, aplicada no âmbito do TCU, STJ e outros Tribunais pátrios (consoante se verá adiante), bem como explicada e defendida por parte da doutrina, reconhece a possibilidade de que, ainda mediante a comprovação de má-fé do contratado quanto à nulidade



contratual, devem ser indenizados os custos básicos do contrato, isto é, sem a margem de lucro eventualmente devida a este, compatibilizando a regra contida no art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, com a vedação ao enriquecimento sem causa lícita do Estado.

Por essa solução, a Administração Pública, e, nesse sentido, o erário, não sairia perdendo, porque o Estado teria se beneficiado, de algum modo, de uma prestação de serviço/fornecimento de bens, ainda que formalmente o vínculo seja reconhecido como nulo.

Para **Celso Antônio Bandeira de Mello**, assim:

Sem embargo, salvo se esteve conluiado com a Administração na ilegalidade, não sendo possível repor o status quo ante, terá de ser acobertado pelas despesas que fez em relação ao que a Administração haja aproveitado e incorporado em seu proveito. **O princípio do enriquecimento sem causa abona esta solução, até mesmo nos casos em que tenha havido má-fé. Este acobertamento deverá ser pelo exato valor a ser pericialmente apurado, e que corresponderia à vantagem auferida pela Administração, ainda que o dispêndio do contrato haja sido maior; e, evidentemente, a ele não assistirá direito a qualquer lucro ou remuneração por aquilo que empreendeu.** Também nessa hipótese não será resguardado dos prejuízos indiretos ou seja, dos proveitos que acaso haja deixado de auferir em razão da vinculação contratual.<sup>25</sup> – Grifos acrescidos.

Para **Marçal Justen Filho**, essa também é uma solução possível:

Ainda que o terceiro não tenha atuado de boa-fé, a proclamação do vício não autoriza que a Administração se invista na titularidade da prestação sem qualquer remuneração ao particular. Isso equivaleria a uma sanção de confisco, que não é admitida em nosso direito. **Nesse caso, caberá indenizar o particular, mas**

<sup>25</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira De. Curso De Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2022.p. 673.



**com a eliminação de qualquer margem de lucro - diversamente do que se passará caso se configure a boa-fé do particular. Se houve boa-fé, deve-se indenizar o particular exatamente pelo valor da proposta que formulara**, com todos os acréscimos que lhe seriam assegurados se a contratação fosse válida.<sup>26</sup> – Grifos acrescidos.

Assim, ao contratado de má-fé, que concorreu para eivar de nulidade o contrato firmado com a Administração Pública, impõe-se a devolução dos custos despendidos na execução, abatendo-se do débito o montante referente aos lucros.

Esse é o entendimento que vem sendo desenvolvido no âmbito do **Tribunal de Contas da União**:

9. Ante o que consta nos autos, considero adequada a análise efetuada pela Seinfra Operações com o intuito de quantificar o débito. Entendo também adequada a data de ocorrência dos débitos sugerida pela unidade técnica, que adotou uma abordagem conservadora e favorável aos responsáveis, além de ser consonante com a jurisprudência desta Casa citada no relatório precedente.

10. **Releva mencionar que a modalidade de quantificação do dano aplicada na presente tomada de contas especial, denominada de “produto bruto mitigado”, na qual, em situações de comprovada má-fé do contratado, a indenização por serviços executados limita-se exclusivamente aos custos incorridos na consecução do objeto, não fazendo o contratado jus à margem de lucro relativa aos itens executados, foi chancelada pelo Tribunal quando julgou o TC 010.851/2016-0 e prolatou o Acórdão nº 1.306/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.**

(...)

84. O art. 6º da Lei de Improbidade define que “no caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio”, o que é substancialmente diferente do que dispõe o art. 5º. A título

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11 ed. São Paulo: 2021. p.573.



de exemplo, em um caso de improbidade cujo ato se relacione a conduta vedada pela lei e diga respeito a um contrato superfaturado, o “ressarcimento integral do dano” corresponderia ao superfaturamento da parcela paga desse contrato (proveniente do sobrepreço, ou preço contratado acima do valor de mercado), enquanto os “bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio” do agente ímprobo (ou terceiro beneficiado) seria o lucro que esse agente ou empresa contratada obteve pela execução do contrato. Se o lucro não tivesse que ser devolvido à Administração pela empresa ímproba, estaria ela se enriquecendo ilicitamente às custas do poder público a partir da prática do ato vedado que concorreu com esta circunstância (enriquecimento ilícito). 85. **Daí não ser exagerado concluir que a teoria do produto bruto mitigado encontra respaldo na lei de improbidade administrativa nos casos em que o ato lesivo se relacione a ilícitos praticados em contratos administrativos, uma vez que as sanções apenas não atingem os custos demonstráveis pela empresa na execução do contrato, cabendo a ela ressarcir o valor superfaturado e perder o lucro obtido pela execução do contrato, por enriquecimento ilícito.** (TCU, Acórdão 130/2019, rel. Raimundo Carreiro, j. 30/01/2019) – Grifos acrescidos.

Portanto, a devolução dos lucros ao Estado (quando já houver sido pago pela execução contratual) ou a percepção de indenização apenas no montante dos custos, não provoca qualquer enriquecimento da Administração Pública, e também impede o enriquecimento indevido do contratado, cujo ajuste contratual está contaminado pela conduta ilícita e fraudulenta:

**Ao participar de uma contratação ilegal, que não poderia ter sido concretizada, o particular não pode auferir lucros, sob pena de se aproveitar da sua própria torpeza.** Deve ser aplicado nesse ponto, analogicamente, o mesmo raciocínio utilizado quanto ao possuidor de má-fé em relação aos frutos, previsto no art. 1.216, parte final, do Código Civil, que assevera: Art. 1.216 O possuidor de má-fé responde por todos os frutos colhidos e percebidos, bem como pelos que, por culpa sua, deixou de



perceber, desde o momento em que se constituiu de má-fé; tem direito às despesas da produção e custeio.<sup>27</sup> – Grifos acrescentados.

Assim, ao contratado de má-fé, que concorreu para eivar de nulidade o contrato firmado com a Administração Pública, impõe-se a devolução, por parte do Estado, dos custos despendidos na execução, abatendo-se do débito o montante referente aos lucros.

Para cancelar este entendimento, mister trazer julgado **recente** do **Superior Tribunal de Justiça**, o que denota a adoção desta tese naquela Corte:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTRATO VERBAL. SUBCONTRATAÇÃO SEM AUTORIZAÇÃO. RECURSO ESPECIAL DE TODESCATO TERRAPLANAGEM LTDA. OBRIGAÇÃO DE O ENTE PÚBLICO EFETUAR O PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FUNDAMENTO AUTÔNOMO E DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULAS 283/SF E 284/STF. 1. Trata-se, na origem, de ação de cobrança ajuizada contra o Município de Bento Gonçalves visando condenar o réu a indenizá-la pela prestação de serviços, contratados verbalmente, no período de 24.3.2012 até 8.9.2012, de retroescavadeira, pá carregadeira, caminhão toco e prancha para transporte de equipamentos. Aduziu que o valor total dos serviços é de R\$ 102.570,20, mas que pende de pagamento a quantia de R\$ 85.068,70 válidos para fevereiro de 2017.2. Em primeiro grau o pedido foi julgado parcialmente procedente para condenar o réu a indenizar os serviços prestados no período apontado que não foram objeto de subcontratação, devendo o valor ser auferido em liquidação.3. A Apelação da parte autora não foi provida, e a do réu foi provida na parte relativa aos índices de correção monetária e juros de mora.4. O aresto recorrido entendeu devida a indenização pelos serviços executados, a despeito da

<sup>27</sup> WEIBLEN, Fabrício Pinto; DI SENA JÚNIOR, Roberto; PARGENDLER, Vitor Silveira. A Teoria do Produto Bruto Mitigado como Alternativa para o Ressarcimento de Danos ao Erário nas Fraudes em Contratações Públicas. Atuação: Rev. Jur. do Min. Públ. Catarin., Florianópolis, v. 15, n. 32, p. 47-78, jun-nov. 2020. In: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/136/52>



irregularidade da contratação, por não se admitir o enriquecimento ilícito da Administração. Todavia, entendeu descaber pagamento dos serviços prestados ao município que foram objeto de subcontratação, sob o fundamento de que em desacordo com o art. 72 da Lei 8.666/93.5. **A jurisprudência do STJ é de que, mesmo que seja nulo o contrato realizado com a Administração Pública, por ausência de prévia licitação, é devido o pagamento pelos serviços prestados, desde que comprovados, nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.6. O STJ reconhece que, ainda que ausente a boa fé do contratado e que tenha ele concorrido para nulidade, é devida a indenização pelo custo básico do serviço, sem qualquer margem de lucro.7.** A inexistência de autorização da Administração para subcontratação é insuficiente para afastar o dever de indenização, no caso dos autos, porque a própria contratação foi irregular, haja vista que não houve licitação e o contrato foi verbal. Assim, desde que provada a existência de subcontratação e a efetiva prestação de serviços, ainda que por terceiros, e que tais serviços se reverteram em benefício da Administração, será devida a indenização dos respectivos valores. Na mesma linha: REsp n. 468.189/SP, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 18/3/2003, DJ de 12/5/2003, p. 221.8. Não há como conhecer do Recurso Especial do Município de Bento Gonçalves. O recorrente não infirma o argumento de que, ainda que haja irregularidade na contratação dos serviços, é devida a indenização dos efetivamente prestados sob pena de indevido enriquecimento sem causa do Município. O ente federativo nada discorreu acerca da tese de inviabilidade de locupletamento ilícito. Aplicam-se, por analogia, as Súmulas 283/STF e 284/STF, ante a ausência de impugnação de fundamento autônomo.9. Agravo conhecido para não conhecer do Recurso Especial do Município de Bento Gonçalves. Recurso Especial de Todescato Terraplanagem Ltda. parcialmente provido para assegurar o direito de ser indenizada pelos serviços subcontratados pelo custo básico deles, desde que provada a existência de subcontratação, bem como a efetiva prestação de serviços, mesmo que por terceiros, e ainda que tais serviços se revertam em benefício da Administração. (**STJ** - REsp: 2045450 RS 2022/0399405-6, Relator: HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 20/06/2023, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe **28/06/2023**) – Grifos acrescidos.



De seu turno, pela didática com que foi redigido, transcreve-se a ementa do Recurso Especial nº 1.153.337/AC, julgado pela 2ª Turma do **Superior Tribunal de Justiça**:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO DE COBRANÇA. LICITAÇÃO. NULIDADE. CONCORRÊNCIA DO PARTICULAR. OBRA EFETIVAMENTE ENTREGUE CONFORME AS ESPECIFICAÇÕES DO EDITAL. INDENIZAÇÃO. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 49 DO DECRETO-LEI 2.300/86 (ATUAL ART. 59 DA LEI 8.666/93). 1. Argumenta a autarquia federal que o artigo 49 do Decreto-Lei 2.300/86 (atualmente artigo 59 da Lei 8.666/93) “estabelece como condição para o dever de indenizar o contratado a não imputabilidade da irregularidade que motivou a nulidade do contrato firmado com a Administração”, o que não ocorreu no caso em que foi constatada a participação da contratada na nulidade contratual em virtude de superfaturamento da obra. 2. O caput da regra geral estabelece para todos os casos de nulidade do contrato administrativo, o retorno ao estado anterior à avença (Art 49. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos) exatamente como ocorre no direito privado (art. 182 do CC/02). O parágrafo único protege o contratante de boa-fé que iniciou a execução do contrato, mercedor, portanto de proteção especial à sua conduta (A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado, pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa). 3. **Em relação ao contratado de má-fé, não lhe é retirada a posição normal de quem sofre com a declaração de invalidade do contrato - retorno ao estado anterior, prevista no caput do artigo 49 do Decreto-Lei 2.300/86. Esse retorno faz-se com a recolocação das partes no estado anterior ao contrato, o que por vezes se mostra impossível, jurídica ou materialmente, como ocorre nos autos (obra pública), pelo que as partes deverão ter seu patrimônio restituído em nível equivalente ao momento anterior, no caso, pelo custo básico do que foi produzido, sem qualquer margem de lucro.** 4. Recurso especial não provido. (STJ, REsp 1153337/AC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2012, DJe 24/05/2012) – Grifos acrescentados.



Menciona-se, ainda, os seguintes precedentes que formam base à consolidação da presente teoria: REsp n. 1.188.289/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 13/12/2013; REsp n. 1.153.337/AC, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 24/05/2012; REsp 448442/MS, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24/09/2010; AgRg no Ag 1134084/SP, Relator: Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, Dje 29/06/2009; REsp 928315/MA, Relatora: Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma DJ 29/06/2007; REsp 662924/MT, Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 01/07/2005; REsp 408785/RN, Relator: Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 30/06/2003.

Desse modo, adotando-se a teoria do produto bruto mitigado ao caso em comento, **verifica-se, pelo que se extrai dos autos até aqui, que a empresa CEBEC não teria direito à indenização no valor constante do contrato quanto às cartilhas fornecidas e aos serviços prestados, mas sim apenas aos custos obtidos com a confecção das cartilhas entregues e todas as despesas relativas à realização dos cursos de capacitação, deslocamento e material utilizado nas formações.**

Em sua fundamentação, na fl. 18 do evento 02 do Apensado 301354/2021-TC (evento 59), o CEBEC alega que:

“o Programa Brasileiro de Educação Cidadã - PROBEC, foi devidamente implantado ao custo anual por aluno, ao valor de trinta reais (R\$ 30,00). Neste valor ficou incluso o seguinte:

- a) O material didático (Cartilha Cidadania A-Z), sendo uma Cartilha para cada aluno, devidamente personalizada constando na contracapa o símbolo Oficial do Governo/RN, representado por sua bandeira.
- b) Curso de capacitação para todos os docentes indicados pelas Direcs.
- c) Todas as despesas com o custo de deslocamento do pessoal do CEBEC e do material a ser utilizado na capacitação (pastas, canetas, blocos).



d) Entrega final de relatório anual.

e) Todos os tributos incidentes para a execução do objeto do Contrato.”

Assim, é importante mencionar que a teoria do produto bruto mitigado é adotada em atenção ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa lícita do Estado, o que leva à conclusão de que não apenas o custo com a impressão das cartilhas deve ser levado em conta, mas também os demais custos brutos relacionados à prestação dos serviços incluídos no contrato, como os cursos de capacitação, o deslocamento do pessoal responsável por essa realização e o material utilizado como pastas, canetas e blocos.

*In casu*, a empresa CEBEC aduz que das 67.196 cartilhas contratadas para o ano de 2020, foram fornecidas 44.720, (conforme demonstrativo nas fls. 02-12 do evento 14 Apensado n.º 301354/2021-TC – evento 59) e requer o pagamento dessas 44.720 no valor estabelecido contratualmente.

Em função do entendimento ora esposado, e aqui neste voto adotado, percebe-se a necessidade de se calcular efetivamente qual o valor dos custos pertinentes às cartilhas e se excluir do montante devido à empresa contratada os lucros auferidos.

Ao mesmo passo, **é importante destacar que também entram nesse cálculo as 61.983 cartilhas fornecidas no ano de 2019, bem assim os serviços eventualmente prestados nos cursos de capacitação**, uma vez que o contrato, de modo geral, a meu juízo, tem grande probabilidade de ser reconhecidamente nulo quando do julgamento de mérito. Imprescindível, portanto, para a realização desse cálculo, verificar o exato montante dos valores percebidos pela empresa CEBEC desde o início da execução do contrato, no ano de 2019, para que seja possível aferir o montante efetivamente devido pelo Estado, do que se pode compensar com o que já fora pago (vide notas de empenho abaixo colacionadas).



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Listar Ordem Bancária  
Detalhe

Ano Base: 2019

<b>Data Referência</b>	14/08/2019	<b>Tipo</b>	Descentralizada		
<b>Número</b>	2019OB035804	<b>Data Lançamento</b>	15/08/2019		
<b>Pagamento</b>	Diversos	<b>Tipo Pagamento</b>			
<b>Unidade Gestora</b>	180131 Fundo Estadual de Educação				
<b>Gestão</b>	18131 Fundo Estadual de Educação				
<b>Domicílio Bancário Origem</b>	001 03795-8 000005892-0		<b>Valor Total</b>	1.739.580,00	
<b>Repasso Recursos Federais</b>	Sim		<b>Pagamento Consolidado</b>	Não	
<b>Código de Barras</b>					
<b>Observação</b>	(CONTRATO POR INEXIBILIDADE Nº 028/2019) AQUISIÇÃO DE CARTILHAS - CIDADANIA DE A a Z. PROCESSO SEI Nº 00410002.001253/2019-31. NF-e Nº 000.000.044				
<b>Observação Cancelamento</b>					
<b>Situação</b>	Confirmada Banco		<b>Data</b>	15/08/2019	
<b>Ordenador Primário</b>	097.338.924-91 GETULIO MARQUES FERREIRA				
<b>Data Assinatura</b>	14/08/2019				
<b>Ordenador Secundário</b>	107.750.054-87 RIVALDO FERNANDES PEREIRA				
<b>Data Assinatura</b>	14/08/2019				
<b>Transação Origem</b>	0214 Manter Ordem Bancária				
<b>Usuário</b>	Lançado em 14/08/2019 às 16:47 por GIOVANA CARDOSO FONTES				
<b>Preparação Pagamento</b>					
<b>UG / Gestão</b>	<b>Número</b>	<b>Tipo</b>	<b>Favorecido</b>		<b>Valor</b>
180131-18131	2019PP012541	Despesa Empenhada	18.738.375/0001-19		1.739.580,00
		<b>Evento</b>	<b>Inscrição</b>	<b>Classificação</b>	<b>Fonte Recurso</b>
		531100	2019NE000528		0.1.13.000000
		531103	12564	21311010100	0.1.13.000000
		701024	001037958000058920		0.1.13.000000
		531104			0.1.13.000000
		541121	001037958000058920		0.1.13.000000
		531108	2019NL027446		0.1.13.000000

Ano Base: 2019

<b>Número</b>	2019NL037754	<b>Despesa Certificada</b>	2019CE016660		
<b>Data Referência</b>	07/10/2019	<b>Data Lançamento</b>	07/10/2019		
<b>Unidade Gestora</b>	180131 Fundo Estadual de Educação				
<b>Gestão</b>	18131 Fundo Estadual de Educação				
<b>Favorecido</b>	18.738.375/0001-19 CENTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA LTDA				
<b>Documento Original</b>	2019NL037754				
<b>Nota Empenho Original</b>	2019NE000596		<b>Nota Descentralização Crédito</b>		
<b>Motivo Cancelamento</b>					
<b>Tipo Ato</b>					
<b>Número Ato</b>					
<b>Data D.O.E</b>					
<b>Transação Origem</b>	0160 Liquidar Despesa Certificada				
<b>Usuário</b>	Lançado em 07/10/2019 às 07:30:00 por GIOVANA CARDOSO FONTES				
<b>Observação</b>	(CONTRATO POR INEXIBILIDADE Nº 028/2019) AQUISIÇÃO DE CARTILHAS - CIDADANIA DE A a Z. PROCESSO SEI Nº 00410002.001253/2019-31. CONFORME OC/OS CV Nº 3054361; NF-e VISTADA E CERTIFICADA CV Nº 3267190 PÁG. 1; TERMO E RECEBIMENTO DEFINITIVO CENTRAM/COMPS CV Nº 3267152; RELATÓRIO SIPAC/CENTRAM CV Nº 3267190 PÁG. 6; INFORMAÇÃO E DESPACHO UCI/FEE/SEEC CV Nº 3513778 E DESPACHO FINAL GS/SEEC CV Nº 3427097.				
<b>Lançamentos</b>					
<b>Nº</b>	<b>Evento</b>	<b>Inscrição</b>	<b>Classificação</b>	<b>Fonte Recurso</b>	<b>Valor</b>
1	511004	2019NE000596			119.910,00
2	521001	2019NL037754			119.910,00
3	511007	33903201	1.1.5.6.1.01.00.00	4.1.70.012401	119.910,00
4	511006	18738375000119	2.1.3.1.1.01.01.00	4.1.70.012401	119.910,00
5	511001	2019NL037754		4.1.70.012401	119.910,00

88



Portanto, **pela aplicação da teoria do produto bruto mitigado, deve-se apurar o montante dos custos básicos efetivamente despendidos pela empresa CEBEC, seja com a impressão das cartilhas, pagamento de horas-aula a profissionais que realizaram os cursos de capacitação, deslocamento destes até às DIRECS e material utilizado nos cursos (pastas, blocos e canetas), entre 2019 e 2020, no intuito de se conhecer o valor que deveria receber em face da execução parcial do contrato, abatendo-se os lucros percebidos ao longo da vigência do contrato.**

**Caso o valor apurado a título de custos básicos seja inferior ao montante já efetivamente recebido pelo fornecimento de cartilhas na vigência contratual, isto é R\$ 1.739.580,00 + R\$ 119.910,00 = R\$ 1.859.490,00, será a empresa contratada compelida a devolver ao erário, sob pena de enriquecimento sem causa lícita do particular.**

Por fim, vejamos se a referida indenização pelas despesas também deve alcançar, oportunamente, as 22.476 cartilhas confeccionadas e não entregues.

Consoante as Cláusulas Segunda e Terceira do Contrato firmado entre a empresa CEBEC e a Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (fls. 04-10 do evento 13 Apensado nº 301354/2021-TC – evento 59), a implantação do processo de educação cidadã teria início com a capacitação dos professores e se desenvolveria com o fornecimento das cartilhas intituladas “Cidadania A-Z”.

Conforme o Termo de Inexigibilidade juntado às fls. 30-31, do evento 13 Apensado nº 301354/2021-TC (evento 59), o prazo de vigência do contrato seria de 1º/08/2019 a 10/12/2020:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DA CULTURA DO ESPORTE E DO LAZER**  
**GABINETE DO SECRETÁRIO**

**TERMO DE INEXIGIBILIDADE**  
**PROCESSO Nº 00410002.001253/2019-31**

**1. DESCRIÇÃO DO OBJETO:**

**1.1. OBJETO:** Implantação do Programa Brasileiro de Educação Cidadã – PROBEC através de atividades que despertem uma consciência voltada para a educação cidadã, juntamente a capacitação do corpo docente multiplicador com a utilização da obra intitulada Cidadania A-Z nas quantidades descritas em planilhas de orçamento, bem como, a concepção de ações alusivas ao evento denominado Setembro Cidadão – Lei Complementar Estadual 494/2013.

**2. JUSTIFICATIVA:** A necessidade da educação para a cidadania como processo educativo, cujo objetivo é envolver a escola e alunos com responsabilidade diante do mundo e desenvolver valores éticos no âmbito social.

**3. PARTES DO CONTRATO:**

**3.1 CONTRATANTE:** ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, através da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura, inscrita no CNPJ sob o nº 08.241.804/0001-94, situada no Centro Administrativo do Estado, bairro de Lagoa Nova em Natal/RN.

**3.2 CONTRATADO:** CENTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA - CEBEC, inscrito no CNPJ sob o nº 18.738.375/0001-19, situada na Avenida Rui Barbosa, nº 923, na cidade de Natal, CEP nº 59.015-290, Estado do Rio Grande do Norte.

**4. PRAZO DE VIGÊNCIA:** 01 de agosto de 2019 a 10 de dezembro de 2020.

Não há, entretanto, no contrato, nenhuma cláusula que especifique quantas cartilhas seriam distribuídas a cada ano ou datas pré-fixadas para essa entrega, tanto é que a própria Procuradoria-Geral do Estado, no Parecer acostado às fls. 14-18 do evento 15 do Apensado nº 301354/2021-TC (evento 59) identificou a necessidade de retificação da minuta do contrato para que fosse incluído item específico acerca do regime de execução, o que não foi cumprido. Assim, o contrato possui apenas a indicação de cronograma de implantação do programa para os anos de 2019 e 2020, sem especificação de datas e meses específicos para tanto, o que nos leva a presumir que, de acordo com as tabelas presentes, seriam disponibilizadas 61.983 cartilhas no ano de 2019 e 67.196 no ano de 2020:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

Considerando o universo do corpo discente da Rede Estadual de Ensino, ajustam as partes que o Convênio iniciar-se-á em julho/2019, cujo o organograma inicial e final encontra-se detalhado abaixo:

**ANO: 2019**

DIREC	MUNICÍPIO (SEDE)	ALUNOS
1ª	Natal	2.262
4ª	São Paulo do Potengi	3.722
6ª	Macau	3.961
8ª	Angicos	4.306
13ª	Apodi	8.481
16ª	João Câmara	39.251
	<b>TOTAL</b>	<b>61.983</b>

**ANO: 2020**

DIREC	MUNICÍPIO (SEDE)	ALUNOS
2ª	Parnamirim	2.966
3ª	Nova Cruz	3.180
5ª	Ceará Mirim	3.724
7ª	Santa Cruz	4.211
9ª	Parelhas	5.060

8

17/10

FL

10ª	Caicó	5.853
11ª	Assu	6.071
12ª	Mossoró	6.998
14ª	Umarizal	13.647
15ª	Pau dos Ferros	15.486
	<b>TOTAL</b>	<b>67.196</b>

Portanto, não foi fixada em contrato uma data definida para o fornecimento das cartilhas no ano de 2020, tendo sido entregues 44.720 no mês de fevereiro, restando até o fim daquele ano (10/12/2020) para a completa execução contratual.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

**CLÁUSULA SEXTA - DA VIGÊNCIA:**

6.1. O prazo de vigência do presente Contrato inicia-se na data de sua assinatura, finalizando-se no segundo semestre de 2020, após cumprimento

8

das obrigações das partes em relação ao objeto, ou seja, ajustam as partes que o Contrato iniciar-se-á no segundo semestre (julho) de 2019, com término no segundo semestre de 2020, conforme Plano de Trabalho, ficando contudo, sua eficácia sujeita à publicação no Diário Oficial do Estado.

Percebe-se, assim, que não há nada que justifique que o Estado venha a arcar com os custos de produção da empresa CEBEC quanto às cartilhas não entregues, porquanto a própria teoria do produto bruto mitigado impõe que sejam apurados apenas os custos básicos do contratado durante o período em que o contrato esteve em vigor. **Como não existe qualquer comprovação de que a empresa teria efetivamente produzido as 22.476 cartilhas restantes durante a vigência do contrato, ou seja, antes da decisão cautelar desta Corte de Contas, datada de 26/05/2020, este custo, ao menos nesta fase processual, não pode ser arcado pelo Estado.**

Desse modo, **reconhece-se o direito de indenização abrangendo exclusivamente as despesas de confecção das cartilhas entregues durante o período de vigência do contrato, bem como os custos com as capacitações empreendidas e comprovadas nos autos do Processo nº 00410002.001253/2019-31- SEI, por força da adoção da teoria do produto bruto mitigado,** porque demonstrada a execução do contrato até então. Quanto às cartilhas não entregues, salvo prova em contrário ainda não produzida, não podem ser pagas pelo Estado, por não haver justificativa plausível, já que não há prova de que foram



confeccionadas ao tempo da execução do contrato e antes da concessão da medida cautelar que determinou a sua suspensão.

## **2.7 Da arguição da existência do *periculum in mora inverso* tendo em vista as dificuldades financeiras alegadas pela empresa em virtude da suspensão contratual.**

No que tange às suscitadas dificuldades financeiras enfrentadas pela empresa contratada, não há como se responsabilizar a Administração Pública por esse fato, ou gerar o retorno de um contrato eivado de pretensos vícios graves, já evidentes neste momento processual, simplesmente porque a empresa está supostamente passando por dificuldades financeiras.

**Márcio Louzada Carpena** sintetiza bem a noção conceitual de *periculum in mora inverso* quando preconiza, de forma resumida, que:

*Periculum in mora inverso*, nada mais é do que **a verificação da possibilidade de deferimento da liminar causar mais dano à parte requerida do que visa evitar a requerente**; (...) nenhum magistrado deferirá uma medida *initio litis* se averiguar que os efeitos de sua concessão poderá causar danos nefastos e deverás mais violentos do que visa evitar. (*Aspectos Fundamentais das Medidas Liminares no Processo Cautelar*, Academia Brasileira de Direito Processual Civil, Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/865/aspectos-fundamentais-das-medidas-liminares-no-processo-cautelar>; Acesso em: 08 dez. 2023). – Grifos acrescidos.

Da análise do presente caso, a despeito da afirmação de que a medida cautelar teria causado danos financeiros à contratada, **o retorno do contrato traria ainda mais danos patrimoniais e imateriais ao interesse público**, porquanto já demonstrados os fortes indícios de ilegalidade do termo de inexigibilidade, em virtude de todos os vícios demonstrados na contratação, de maneira que a



sua manutenção teria como repercussão efeitos financeiros sobre um contrato pretensamente firmado com irregularidades.

Desse modo, manter uma contratação relativa a um objeto que é, atualmente, obtido pela Administração Pública Estadual por meio da atuação regular de seus servidores públicos, como no caso das formações em Cidadania e Educação Fiscal realizadas pelo Grupo de Educação Fiscal, que se movimenta a partir da atuação conjunta das Secretarias de Estado: SEFAZ, CONTROL, SEEC, SEPLAN e SEAD, conforme já se demonstrou acima, configura dano ao erário, uma vez que o retorno desse contrato representa verdadeiro dispêndio desnecessário de recursos públicos, violando os princípios da eficiência e economicidade.

Além disso, a manutenção de um contrato administrativo viciado quanto à impessoalidade e moralidade representa, ao contrário do que pretende convencer a empresa CEBEC, perigo de irreversibilidade do provimento, porquanto a Administração Pública não pode ser conivente com esse tipo de vínculo com alta probabilidade de ilegalidade.

O representante da empresa CEBEC argumenta, por sua vez, que o *periculum in mora* inverso estaria evidenciado em virtude de que, desde 2020, quando da concessão da medida cautelar por esta Corte, não vem desenvolvendo suas atividades a contento, correndo sério risco de fechar suas portas. Contudo, é importante esclarecer que a medida cautelar teve por fim suspender os efeitos de **apenas um contrato** firmado pela empresa com o Estado, inexistindo comando decisório no sentido de suspender as atividades totais da empresa ou no sentido de bloquear bens, ativos ou recursos financeiros.

Em outras palavras, a empresa CEBEC atribui à decisão do TCE/RN a grande reviravolta negativa em sua vida empresarial, sendo que em nenhum momento a medida cautelar proferida impediu o desenvolvimento de outras atividades realizadas pela empresa, que poderia, em tese, mesmo com a suspensão do contrato em comento,



continuar exercendo normalmente sua prestação de serviços ou fornecimento de cartilhas a outros entes públicos ou privados.

Não é possível atribuir ao TCE/RN, dentro do seu poder geral de cautela e da competência para controle de atos e fiscalização da legalidade da atuação do Poder Público no que tange à gestão de recursos públicos, a culpa pelo fracasso de um negócio que se espraia em premissas e valores pretensamente incompatíveis com a lisura da Administração Pública, uma vez que constatado que a atuação da empresa CEBEC tem alta probabilidade de ser irregular em diversos aspectos.

Não é possível se restringir, assim, a atuação do Tribunal de Contas em virtude do risco de vir a afetar a saúde financeira de empresa que teria empreendido condutas no mínimo duvidosas no intuito de auferir vantagens patrimoniais significativas a partir da formalização de vínculo com o Estado.

Por essas razões, não há que se falar em *periculum in mora* inverso que justifique a revisão da medida cautelar, já que o perigo da demora que embasa a concessão e, em consequência, a manutenção da medida cautelar, é o de que a permanência de um pretenso contrato ilícito por violação a princípios comezinhos da Administração Pública, como impessoalidade, moralidade e eficiência seja muito mais danosa ao interesse público que o risco de dano à empresa que atuou de forma ilegítima.

Dessa forma, não se configura o *periculum in mora* em favor da requerente do pedido revisional, de modo que não é o caso de se revisar, nesse aspecto, a medida cautelar atacada por esse motivo, porquanto inexistente.

**2.8 Fundamento trazido pelo Ministério Público de Contas quanto à aplicação retroativa da Lei nº 14.133/2021 para manutenção do contrato eivado de vício.**



Outrossim, observa-se que o Ministério Público de Contas, em seu Parecer (evento 104), discorreu ainda sobre a necessidade de retorno do contrato em virtude do que dispõe o art. 147 da Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações. Segundo o representante do *Parquet* Especial, incorporando toda a evolução da tradicional teoria das nulidades do Direito Administrativo, admite-se a manutenção dos contratos eivados, inclusive, de nulidades insanáveis, desde que se demonstre que essa é a melhor opção para o interesse público.

A esse respeito, duas ponderações merecem ser feitas. A primeira é que, apesar de ser louvável o fato de a nova lei ter inovado no ordenamento trazendo uma série de requisitos para sustar efeitos de contratos pensando no interesse público aliado à segurança jurídica, **o procedimento de contratação analisado foi firmado sob os auspícios da Lei nº 8.666/1993, não sendo possível a retroação da lei nova para aplicação em ato jurídico perfeito**, conforme delinea o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, como confirmado pelo **Superior Tribunal de Justiça:**

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO INDIVIDUAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. AÇÃO COLETIVA. RPV. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. ACÓRDÃO COM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE DE LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF.

1. A parte sustenta que o art. 1.022 do CPC/2015 foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial nesse ponto, ante o óbice da Súmula 284/STF.

2. O Tribunal de origem consignou: "Contudo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 729.107/DF (Tema 792), firmou a tese de que a lei disciplinadora da submissão de crédito ao sistema de execução via precatório possui natureza material e processual, sendo inaplicável a situação jurídica constituída em data que a anteceda (ATA Nº 17, de 08/06/2020. DJE nº 150, divulgado em 16/06/2020). Na oportunidade, discutia-se a aplicação da Lei Distrital nº 3.178/2002, que estabelecia o limite de 40 (quarenta) salários-mínimos como valor global da execução a ser paga por meio da expedição de requisição de pequeno valor - RPV, ou da Lei



Distrital 3.624/2005, que o reduziu para 10 (dez) salários-mínimos. **Restou destacado no julgamento que a irretroatividade da lei é a base da segurança jurídica, que não se pode afetar situação jurídica já consolidada no tempo, conferindo-lhes verdadeira aplicação retroativa, em detrimento do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, com evidente ofensa ao postulado da segurança jurídica (RE 729107/DF).** A Lei Distrital nº 6.618/2020 alterou dispositivo da Lei nº 3.62/2005 para definir o teto da obrigação de pequeno valor no âmbito do Distrito Federal para 20 (vinte) salários mínimos e restou publicada no DODF nº 114 de 19/06/2020, entrando em vigência na data de sua publicação (art. 2º). O título judicial ora executado transitou em julgado em 8/5/2015 (cumprimento de sentença da ação coletiva nº 39.376/94 (ID 59181187, autos de origem). **Desta feita, em que pese a tese de que a lei em questão teria aplicação imediata, por ter natureza processual, seus efeitos não podem atingir a coisa julgada, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido"** (fls. 50-51, e-STJ). 3. Verifica-se que, muito embora tenham sido citados dispositivos infraconstitucionais, a matéria foi dirimida sob enfoque eminentemente constitucional. Descabe, pois, ao STJ examinar a questão, porquanto reverter o julgado significa usurpar competência do STF. 4. É incabível o Recurso Especial pois eventual violação de lei federal seria meramente indireta e reflexa, já que exigiria um juízo anterior de norma local, qual seja, a Lei Distrital 6.618/2020, o que atrai, por analogia, o óbice do enunciado da Súmula 280/STF. 5. Agravo Interno não provido. (AgInt no AREsp n. 2.126.627/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/11/2022, DJe de 13/12/2022.) – Grifos acrescentados.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCP. AÇÃO DE COBRANÇA. PREVIDÊNCIA PRIVADA FECHADA. SUPLEMENTAÇÃO DE PENSÃO POR MORTE. REGULAMENTO APLICÁVEL. INCLUSÃO DE NOVOS BENEFICIÁRIOS APÓS A APOSENTADORIA DO PARTICIPANTE. SITUAÇÃO REGIDA PELA RESOLUÇÃO PETROS Nº 49/1997. NORMA MAIS BENEFÍCA. **APLICAÇÃO RETROATIVA. DESCABIMENTO. ATO JURÍDICO PERFEITO. PRINCÍPIO DO TEMPUS REGIT ACTUM. NORMA VIGENTE NA ÉPOCA DA AQUISIÇÃO DO BENEFÍCIO.** INCIDÊNCIA. PRECEDENTES. PRÉVIO CUSTEIO. INEXISTÊNCIA.



REFORMA DO JULGADO. NECESSIDADE DE REEXAME DE PROVA. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. (...) 4. **Nos termos da orientação desta Corte, conforme o princípio do 'tempus regit actum', normas editadas após a concessão do benefício previdenciário complementar não podem retroagir, sem expressa previsão normativa nesse sentido.** O novo regulamento somente incidirá sobre os benefícios adquiridos ou referentes a prestações posteriores ao início de sua vigência (REsp 1.404.908/MG, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA) [AR 5.033/DF, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, Segunda Seção, julgado em 24/2/2021, DJe 5/3/2021]. 5. O acórdão recorrido consignou que não houve recolhimento da contribuição específica para o posterior recebimento da pensão por morte pelos herdeiros. Desse modo, rever tal assertiva, para afastar a conclusão de que o pagamento do benefício importaria em desequilíbrio ao plano, encontraria óbice na Súmula nº 7 do STJ. 6. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp n. 1.774.419/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 23/5/2022, DJe de 25/5/2022.) – Grifos acrescidos.

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AO MEIO AMBIENTE. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. APLICAÇÃO RETROATIVA. DESCABIMENTO. TEMPUS REGIT ACTUM. INCONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA. PRONÚNCIA. INEXISTÊNCIA. ANÁLISE INFRACONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE. 1. **O Superior Tribunal de Justiça, em matéria ambiental, repele a aplicação retroativa das disposições do Novo Código Florestal, por entender que deve ser adotado o princípio tempus regit actum, que impõe obediência à lei em vigor quando da ocorrência do fato.** (...) (AgInt no AREsp n. 1.455.143/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/5/2022, DJe de 19/5/2022.) – Grifos acrescidos.

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AO MEIO AMBIENTE. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. APLICAÇÃO RETROATIVA. DESCABIMENTO. TEMPUS REGIT ACTUM. INCONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA. PRONÚNCIA. INEXISTÊNCIA. ANÁLISE INFRACONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE. 1. **O Superior Tribunal de Justiça, em matéria ambiental, repele a aplicação retroativa das disposições do**



**Novo Código Florestal, por entender que deve ser adotado o princípio tempus regit actum, que impõe obediência à lei em vigor quando da ocorrência do fato.** Precedentes. (...) 5. Agravo interno desprovido. (AgInt no AREsp n. 1.455.143/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/5/2022, DJe de 19/5/2022.) – Grifos acrescidos.

A segunda é que, ainda que a lei pudesse retroagir, o que se admite apenas *ad argumentandum tantum*, não se demonstra nos autos que o retorno do contrato **é a melhor opção para o restabelecimento do interesse público, pois não restou comprovado, até o presente momento, que é somente por meio da cartilha da Cidadania de A-Z ou da capacitação dos professores pelo CEBEC que a Secretaria Estadual da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer poderá implementar a política de educação cidadã. Antes pelo contrário, as provas catalogadas neste voto sinalizam justamente o inverso, até mesmo pelo fato de o Estado do Rio Grande do Norte está promovendo essa política pública com meios próprios.**

Assim, não merece guarida o pedido de retorno do contrato em epígrafe, visto que, além de eivado de irregularidades quanto à demonstração da necessidade do objeto para cumprimento das obrigações institucionais, evidencia-se, também, a conduta duvidosa do CEBEC, claramente incompatível com os princípios constitucionais que orientam a contratação pública, sendo, desse modo, contrária ao interesse público.

Por todos os fundamentos expendidos ao longo deste voto, entendo que não existem motivos suficientes à revisão total da medida cautelar em apreço, razão pela qual deve ser **parcialmente revista**, para manter suspenso o contrato em lume e reconhecer o direito de indenização da empresa CEBEC quanto aos custos básicos com a impressão das cartilhas fornecidas durante a execução do contrato e com a realização dos cursos de formação, face à adoção da teoria do produto bruto mitigado.



## **2.9 Da Decisão Judicial que concedeu a Tutela de Urgência em favor da Empresa CEBEC nos autos do Processo Judicial nº 0862306.69.2023.8.20.5001, em 06 de Novembro de 2023.**

Chegou ao meu conhecimento a decisão judicial proferida nos autos do Processo nº 0862306.69.2023.8.20.5001, em trâmite perante a 3ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Natal, em que foi concedida tutela de urgência em favor da empresa CEBEC, retornando os efeitos do contrato firmado com o Estado do RN, por intermédio da SEEC/RN, nos seguintes termos:

“Ao examinar os autos, **observo que não mais existe decisão expressa do eminente relator do processo administrativo TCE-RN, acerca da manutenção da suspensão do contrato.**

Explico: O eminente Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao oferecer seu pronunciamento, destacou a necessidade de se prosseguir com o contrato, pena de prejuízo de difícil reparação à parte autora. Igualmente, **o eminente relator do processo administrativo perante o Tribunal de Contas, ao emitir o seu voto de mérito, destacou inexistir qualquer irregularidade na contratação e, por conseguinte, revogou a medida liminar, anteriormente deferida, mesmo não o fazendo de forma expressa.**

O relator, ao examinar o mérito da representação, mantém, ou revoga a liminar, no contexto de seu voto. De fato, **o objeto da liminar se esvaiu porque proferida, pelo relator, decisão que fixa as bases meritórias de seu convencimento e, nele, a revogou tacitamente.** Não teria sentido suspender um contrato, e votar por sua legalidade. Seria o máximo da contradição. Por outro lado, também seria um sacrifício incomensurável para as partes, e sem qualquer lógica processual, dizer que o contrato está de acordo com a lei, mas ficará suspenso. Para quê? só traria prejuízos para as partes.

A motivação que dera origem à suspensão, com base na verossimilhança adotado anteriormente, não mais existe e já fora completamente esmiuçada no voto de mérito do relator: em outras palavras, o sentido lógico do improvável em benefício do provável, como destacado na doutrina de Marinoni, já cumpriu completamente sua missão. Não é somente o provável; agora é o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

real, abstraído do voto do relator: a contratação foi absolutamente legal, realçou o eminente relator. Não há mais sentido para a suspensão de ato estritamente legal, aqui realço.

O exame de mérito realizado, detidamente, absorve as decisões provisórias anteriormente tomadas (seja do atual relator ou da relatora anterior) e, **no caso concreto, já foi publicado o voto: não há nenhuma ilegalidade no contrato, ou risco de dano ao patrimônio público.**

Além da revogação tácita da liminar, tem-se que, por força do Regimento Interno do egrégio Tribunal de Contas do Estado do RN, o momento adequado para as posições divergentes na Corte de Contas ocorre após o voto do eminente relator.

Claro que o pedido de vista por qualquer membro é absolutamente salutar, dada a necessidade de melhor examinar os autos. No entanto, **o prazo regimental para oferecimento do voto-vista é a sessão subsequente, conforme regramento da Corte de Contas do RN, em seu artigo 27.** Art. 27. Chamado a votar, ainda que não tenha participação na discussão, poderá o Conselheiro pedir vista dos autos em mesa, para proferir o seu voto na sessão imediata, se não se considerar habilitado na oportunidade.

No caso presente, já transcorreram mais de 07 (sete) meses do pedido de vista, sem que o eminente Conselheiro que a pediu ofereça seu pronunciamento.

Sabe-se que **a matéria, quanto ao seu aspecto probatório, não oferece complexidade, pois já esmiuçada pelo relator.** Igualmente, **o que se debate no processo não é demanda de natureza extraordinária, que enseje um debate jurídico mais aprofundado.** Trata-se do dia a dia da Corte, que é o exame de uma contratação com inexigibilidade de licitação.

Por fim, destaco que já ocorrera o cumprimento obrigacional do contrato, por parte do prestador do serviço (parte autora), com a entrega das cartilhas, na forma convencionada, como bem destacou o eminente Procurador-Geral do Ministério Público. Resta, agora, a obrigação da Secretaria Estadual de Educação em sequenciar a parte que lhe compete na relação contratual



**Que segurança jurídica tem um pesquisador, ou qualquer outro profissional vocacionado para a educação, em oferecer seus serviços e aguardar praticamente 04 (quatro) anos para obter a contraprestação do contrato**, mesmo o Estado do Rio Grande do Norte disposto a efetivar a contraprestação? evidentemente ninguém.

Isto posto, **defiro o pedido de tutela antecipada de urgência para determinar a notificação do Sr. Secretário Estadual de Educação, que dê seguimento, com urgência, aos demais atos oriundos da contratação da empresa Centro Brasileiro de Educação e Cidadania Ltda- ME, anteriormente suspenso por força de decisão liminar do TCE-RN**, não ratificada.

Após, cite-se a parte ré, por intermédio do Procurador-Geral, para responder ao pedido inicial no prazo de 30(trinta) dias, contados na forma do artigo 219 do CPC. Se a defesa comportar matéria preliminar postas no artigo 337, do CPC, ou documentos, intime-se a parte autora para pronunciamento, no prazo de 15 (quinze) dias. Se estiver na alçada de pronunciamento do Ministério Público, dê-se-lhe vista. Cumpra-se com urgência.” Grifos acrescidos.

Inicialmente, é de bom tom esclarecer que o comando decisório apontado não se reporta à atuação deste Tribunal de Contas em seu mister de Controle Externo previsto no art. 71 da Constituição Federal e sua competência para sustar ato ou determinar a suspensão de contrato administrativo incompatível com os ditames da Administração Pública.

Com efeito, quanto ao procedimento relativo ao julgamento pelo Tribunal de Contas, o magistrado da 3ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Natal argumentou que “*não mais existe decisão expressa do eminente relator do processo administrativo TCE-RN, acerca da manutenção da suspensão do contrato*” e que, portanto, “**o objeto da liminar se esvaiu porque proferida, pelo relator, decisão** que fixa as bases meritórias de seu convencimento e, nele, a revogou tacitamente.”



A esse respeito, cumpre esclarecer que, por ocasião da 21ª Sessão de Julgamento do Plenário desta Corte de Contas, ocorrida em 05 de abril de 2023, o Exmo. Relator do presente processo, **Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves**, fez a leitura do relatório e prolatou seu voto, acostado ao evento 115. Após a prolação do voto do Exmo. Conselheiro Relator, e antes de qualquer manifestação conclusiva de qualquer outro Conselheiro, pedi vista do processo para poder formar melhor o meu livre convencimento motivado, o que significa dizer que o julgamento ficou suspenso, se não podendo concluir por qualquer direção no sentido da resolução do caso, uma vez que a questão não alcançou, naquele momento, *quórum* para consolidação do acórdão.

A esse respeito, mister trazer o disposto no art. 33, §1º, do Regimento Interno – TCE/RN:

Art. 33. As decisões serão tomadas:

§ 1º **Para a validade das decisões do Pleno, é exigida a existência de, pelo menos, três votos concordes, com o que não se obtendo, será a decisão tida como inexistente**, retirando-se o processo de pauta para nela ser reincluído na sessão seguinte.

Percebe-se, portanto, que apenas um voto proferido em Sessão não gera repercussão jurídica para o caso em comento, porque para existir o comando decisório se exige o *quórum* de, pelo menos, três votos concordes. Sem isso, a decisão é considerada **inexistente**.

O dispositivo da decisão interlocutória judicial em comento **não traz qualquer comando dirigido a este Tribunal de Contas** – que sequer é parte ou chamado a intervir no processo judicial, e ao qual não foi dirigida pelo juízo qualquer comunicação processual (citação, intimação ou notificação) –, **não suspende o presente julgamento colegiado** – o qual, inclusive, **já estava suspenso nesta Corte em razão de pedido de vista** por mim formulado imediatamente após a prolação de voto apenas pelo Exmo.



**Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves**, Relator do presente feito – , **não impede o TCE/RN de exercer o seu *múnus público*** – e nem poderia impedir – dado que o **controle judicial possível é sobre o eventual resultado de um julgamento ou decisão** efetivamente prolatada por esta Corte de Contas – o que, quanto ao Pedido de Revisão de Medida Cautelar, ainda não se tem, já que o **único voto até aqui proferido** fora o do Exmo. Conselheiro Relator, o que **não é suficiente, por óbvio, para se ter um Acórdão** do Pleno deste Tribunal, **única espécie de ato decisório capaz de revisar ou revogar a tutela provisória anteriormente concedida por meio de Acórdão** do mesmo órgão colegiado.

Registre-se, ainda, que a decisão judicial sob menção revela fundamento de que **“a matéria, quanto ao seu aspecto probatório, não oferece complexidade”**, exigindo, portanto, uma pronta e imediata manifestação de voto, já que o **“prazo regimental para oferecimento do voto-vista é a sessão subsequente, conforme regramento da Corte de Contas do RN, em seu artigo 27”**.

Quanto a esse aspecto, impende ressaltar que há complexidade na questão posta em julgamento neste colegiado – apta a justificar o tempo transcorrido para devolução do feito com vistas à continuidade do julgamento colegiado –, bastando contabilizar, para não fazer um exercício muito difícil, a quantidade de páginas e eventos presentes neste processo. Lógico que a mera quantidade de páginas não é suficiente para caracterizar um processo como complexo. Entretanto, o grande quantitativo de documentos comprobatórios e a extensa lista de argumentos defensivos elencados pela empresa CEBEC em sede de seu pedido revisional são capazes de cabalmente demonstrar a complexidade da referida questão.

Ora, para aferir a realização dos cursos de capacitação, consoante já se afirmou, foi necessário um passeio denso e intenso pelos entremeios não apenas deste processo, mas também pelo **Processo n.º 00410002.001253/2019-31- SEI**, o que denota a necessidade de uma análise acurada e cuidadosa de cada documento,



já que são mais de 2.000 páginas de atos processuais e documentos neste processo que tramita perante o TCE e mais de 1.000 páginas no processo que está em trâmite paralelo perante o Estado do RN, sem falar nos quatro procedimentos investigatórios perante o MPRN, dentre eles um sigiloso, e mais outros procedimentos relativos ao caso.

Demais disso, basta verificar o quantitativo de páginas deste voto e detalhes aqui encartados para perceber que o caso merece um cuidado especial no que tange à averiguação dos diversos aspectos e nuances relativos às condutas pública e particular.

O próprio Poder Judiciário reconheceu a complexidade da matéria quando o Juizado Especial da Fazenda Pública declinou de sua competência em favor da Vara da Fazenda Pública!

Dessa forma, a complexidade inerente ao presente caso não permitiu a apresentação do voto-vista no período regular, o que não infirma a legitimidade da formação de meu livre convencimento motivado a partir do estudo aprofundado dos documentos colacionados aos autos.

Conclui-se, pois, não haver qualquer óbice à manifestação decisória colegiada do Plenário desta Corte, seja revendo ou não a medida cautelar concedida, mesmo após a prolação do *Decisum* pelo juízo da 3ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Natal, uma vez que não se está descumprindo aquela, mas tão somente se prosseguindo com o exercício de mister desta Corte de Contas, legítima e constitucionalmente constituído.

## **CONCLUSÃO**

**Ante o exposto**, em parcial consonância com a Unidade Técnica Representante – que pugnou pelo total indeferimento do



pleito revisional –, com o Parecer do Ministério Público de Contas (evento 104) e com o voto prolatado pelo Exmo. **Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves**, Relator do feito, na 21ª Sessão Ordinária do Pleno, em 30 de março de 2023 (evento 115) – ambos no sentido de deferir totalmente o pedido revisional –, **VOTO** por **conhecer o pleito de revisão da medida cautelar** protocolado pelo CEBEC para, no que tange ao mérito:

a) deferir, **parcialmente**, o pedido de revisão da medida cautelar, **apenas e tão somente para reconhecer, em função da adoção da teoria do produto bruto mitigado, o direito de receber, na fase processual própria e após a confirmação da tutela na fase meritória, os custos básicos efetivamente despendidos pela empresa CEBEC quanto ao fornecimento de todas cartilhas, entre 2019 e 2020, bem como quanto aos custos relativos à realização dos cursos de capacitação, como pagamento de hora-aula para profissionais formadores, deslocamento e material (pastas, blocos e canetas), devendo ser realizada apuração contábil com a comprovação de todos esses custos, no intuito de se conhecer o valor que deveria receber em face da execução parcial do contrato, abatendo-se os lucros percebidos ao longo da vigência contratual, razão pela qual fica assinado prazo de 15 (quinze) dias úteis para que a empresa CEBEC apresente nestes autos a comprovação das despesas referenciadas** e, em seguida, após protocolada tal documentação, a **Diretoria da Administração Direta (DAD), em 30 (trinta) dias úteis, apresente Informação Técnica a respeito dos cálculos, despesas e documentos apresentados pela empresa CEBEC.** Caso o valor apurado a título de custos básicos seja inferior ao montante efetivamente recebido pelo fornecimento de cartilhas na vigência contratual (R\$ 1.859.490,00), deve a empresa contratada, oportunamente, ou seja, se for o caso quando do julgamento de mérito, devolver o valor que ultrapassou os custos ao erário, sob pena de enriquecimento sem causa lícita do particular;

b) reconhecer a **inexistência de direito à indenização, por ora, pelo quantitativo de cartilhas não entregues,** face a



ausência de provas de sua elaboração por ocasião da vigência do contrato e antes da concessão da medida cautelar;

c) quanto aos demais aspectos, **indeferir** o referido pedido, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 36/2020–TC-Pleno, bem como **suspensos os efeitos do contrato firmado**;

d) solicitar o **compartilhamento de todos os procedimentos investigatórios** em trâmite no âmbito do MPRN, inclusive os sigilosos, resguardado o dever de manutenção de sigilo pelo TCE/RN, em que conste a **empresa CEBEC** como parte, bem como seus sócios, **Jarbas Antônio da Silva Bezerra, Lígia Regina Carlos Limeira e Tânia Maria de Oliveira Patrício**;

e) determinar a **expedição de Ofícios ao Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal, às Promotorias de Justiça e a Procuradoria-Geral de Justiça** que têm procedimentos investigatórios sobre o contrato ora escrutinado, encaminhando-lhes cópias do presente voto e do respectivo Acórdão deste Tribunal de Contas;

f) determinar as **citações**, para se defender ou apresentar as razões de justificativas técnicas atinentes à realização do processo licitatório e seu enquadramento nas hipóteses de inexigibilidade, **dos agentes públicos e da sociedade empresária a seguir arrolados**:

f.1) o então Coordenador do Núcleo Estadual de Educação para a Paz e Direitos Humanos – NEEPDH, João Maria Mendonça de Moura;

f.2) o então Subsecretário de Educação e Cultura, Marcos Lael de Oliveira Alexandre;

f.3) o então Coordenador da Assessoria Jurídica, Joaquim Alves Pereira Junior;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

f.4) o então Secretário de Estado da Educação, do Esporte, da Cultura e do Lazer, Getúlio Marques Batista;

f.5) o Centro Brasileiro de Educação e Cidadania – CEBEC;

g) expedir **recomendação à Secretaria de Estado da Educação, Cultura, Esporte e do Lazer – SEEC/RN**, para que observe todo o arcabouço normativo regente da despesa e dos pagamentos no setor público;

h) consignar que as **comunicações processuais** deverão ser acompanhadas de **cópias da Informação Técnica** constante no evento 78 dos autos.

Sala das Sessões, em Natal/RN, 14 de dezembro de 2023.

*(assinado digitalmente)*

**Carlos Thompson Costa Fernandes**  
Conselheiro