



AO EXMO. SR. RELATOR DAS CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PETROLINA AFEITAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2025, CONSELHEIRO EDUARDO PORTO:

Representação Interna nº 15/2025

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, órgão previsto no art. 130 da CF/88, no uso das prerrogativas conferidas pelo art. 114, I, da Lei Estadual n. 12.600, de 14 de junho de 2004, comparece, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por conduto da Procuradora signatária, nos termos da regionalização conferida pela Resolução nº 003/2023/MPC-PE, de 27 de março de 2023, para ofertar

REPRESENTAÇÃO INTERNA

em face do gestor da Prefeitura Municipal de Petrolina, consoante fatos e fundamentos que passa a expor.

1. DOS FATOS

Em 27.01.2025 (Id. 0447309), foi instaurada Notícia de Fato neste órgão ministerial, a partir de denúncia formulada pela Empresa Segue Eventos e Viagens Ltda. (Id. 0447322), acerca de supostas irregularidades no Processo Licitatório nº 275/2024 (Concorrência Eletrônica nº 017/2024), realizado pelo Município de Petrolina/PE, com vistas “a Concessão de Exploração do Espaço Público “Pátio de Eventos Ana das Carrancas”, para realização do São João de Petrolina 2025 (de 13/06/25 a 23/06/25) e do São João de Petrolina 2026 (de 19/06/26 a 27/06/26, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo”.

Em síntese, a denúncia acusa:

- a)** o indevido agrupamento de serviços de naturezas distintas em lote único (estrutura e montagem de palcos, camarotes, iluminação, som, banheiros, grades de contenção, geradores, segurança privada, etc., com a captação de patrocínios e a exploração comercial de bares e restaurantes);
- b)** a imprópria vedação à participação de empresas na forma de consórcio; e
- c)** a descabida inversão das fases da concorrência, com a habilitação ocorrendo antes da etapa de disputa de preços, fatores que, reunidos, ou isoladamente, contribuem para a baixa competitividade do certame.



Com o objetivo de verificar a existência de algum trabalho realizado, ou em curso, contemplando o Processo Administrativo nº 275/2024 - Concorrência nº 17/2024, conduzido pela Prefeitura Municipal de Petrolina, fora instada a Diretoria de Controle Externo – DEX (Id. 0448034) a se manifestar.

Em resposta, o Departamento de Controle Externo de Pessoal, Licitações e Tecnologia da Informação - DPLTI (Id. 0454135), por meio da Gerência de Fiscalização e Procedimentos Licitatórios (GLIC), registrou que “não existe processo/procedimento abertos para análise sobre o assunto nessa GLIC”, sugerindo a verificação junto “a DINFRA e DREGIO, que são setores responsáveis na Casa para analisar concessão, bem como o acompanhamento da execução do contrato, respectivamente” (Id. 0453066).

O DINFRA (Departamento de Controle Externo da Infraestrutura), por sua vez (Id. 0455569), através da Gerência de Fiscalização das Desestatizações (GDES), informou que não houve atuação acerca do tema (Id. 455216), enquanto que o DREGIO (Departamento de Controle Regional), pela Inspeção Regional de Petrolina (IRPE), deu conta de que “não há nenhum trabalho realizado ou em andamento relacionado ao Processos Administrativo nº 275/2024 – Concorrência nº 17/2024, conduzido pela Prefeitura de Petrolina”, **destacando, no entanto, que “já realizamos um trabalho vinculado ao Processo nº 24101406-2 (Auditoria Especial sobre o São João de Petrolina 2023-2024), que atualmente está na fase de elaboração do Relatório”**.

De outro canto, fora enviado o Ofício nº 0454767 MPCO/1MPC (Id. 00454767) à Prefeitura Municipal de Petrolina, requisitando os seguintes documentos e informações (Id. 00454767):

- a) esclarecimentos que entender necessários em relação à representação formulada pela Empresa Segue Eventos e Viagens Ltda. (em anexo);
- b) cópia dos seguintes documentos e informações:

1. Processo Administrativo nº 275/2024 – Concorrência Eletrônica nº 017/2024);
2. Contrato Administrativo decorrente da Concorrência em lume;
3. Estudo de viabilidade e análises de alternativas sobre o formato de contratação, de modo a demonstrar a vantagem em relação a outras alternativas possíveis, ou seja, documento que dê suporte à decisão de realizar o São João através do modelo de concessão, e no formato com que ele foi definido;
4. Motivação circunstanciada da vedação à participação de empresas em consórcio, conforme art. 18, IX, da Lei Federal nº 14.133/2021;



5. Ato de motivação com explicitação dos benefícios decorrente da inversão das fases do processo licitatório, nos termos do art. 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Em 18.02.2025, em resposta à requisição deste órgão ministerial, a Prefeitura Municipal de Petrolina – para além de encaminhar cópia da íntegra do Processo Administrativo nº 275/2024 – Concorrência nº 17/2024 e acusar a empresa denunciante de “participação fraudulenta” – declarou apresentar “manifestação nos mesmos termos já esposados na decisão quanto à impugnação ao edital, exarada no referido procedimento (Processo Administrativo nº 275/2024 – Concorrência Eletrônica nº 017/2024), Vol. 02, fls. 302 a 316” (Id. 0459532), no seguinte sentido (Id. 0459532):

- a) não se vislumbra a viabilidade técnica e vantajosidade econômica para o parcelamento do objeto, conforme justificativa apresentada pelo Estudo Técnico Preliminar (item 8.1);
- b) em que pese o art. 15 da Lei 14.133/21 admitir a participação de empresas em consórcio como regra, pode o gestor inadmiti-la, desde que apresente justificativa, e assim o fez o item 10.1.1 do Termo de Referência; e
- c) é possível a inversão de fases do procedimento licitatório, vale dizer, com a fase de habilitação precedendo a fase de lances, conforme previsão contida no art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, desde que seja apresentada a justificativa, que resta consignada nos itens 7.4 e 8.2 do Termo de Referência.

Após a análise deste órgão ministerial, restaram evidenciadas irregularidades que demandam a atuação, inclusive cautelar, dessa Corte de Contas, além de outros indícios a reclamar aprofundamento por parte dessa Corte de Contas, sobretudo em razão da baixa competitividade verificada no certame, quando 10 (dez) das 12 (doze) empresas participantes terminaram por inabilitadas, bem como a similitude/aderência, como pontua o próprio Termo de Referência do Processo Licitatório nº 275/2024 - Concorrência Eletrônica nº 017/2024 – Id. 0459534, fl. 91¹), da presente licitação à Concorrência nº 02/2023, relativa à “concessão de exploração de espaço público Pátio de Eventos Ana das Carrancas, para realização do São João de Petrolina 2023 e 2024”, objeto de escrutínio da auditoria do TCE-PE, que revelou “uma série de irregularidades que comprometeram a competitividade do certame”, aliás, “um conjunto de irregularidades concatenadas que comprometeram a regularidade do processo, desde sua concepção até a execução”, conforme relatório técnico datado de 01.11.2024, que instruiu o Procedimento Interno de Fiscalização nº 2400584, e que deu ensejo à Auditoria Especial TC nº 24101406-2, autuada em 17.12.2024.

¹ Item 7.1.

Considerando as características desta contratação e soluções previstas, foi verificada a aderência ao modelo de contratação similar já realizada por esta municipalidade através do Processo Licitatório de Concorrência Nacional nº 002/2023, Contrato 160/2023.



É o que se passa a demonstrar.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para fins de melhor compreensão, destaque-se o seguinte trecho do Edital do Processo Licitatório nº 275/2024 - Concorrência Eletrônica nº 017/2024 (Id. 0459534, fls. 18/19):

2 – DO OBJETO

2.1 - Constitui objeto da presente licitação a CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO “PÁTIO DE EVENTOS ANA DAS CARRANCAS”, para realização do SÃO JOÃO DE PETROLINA 2025 (de 13 a 23/06/2025 e o SÃO JOÃO DE PETROLINA 2026 (de 19 a 27/06/2026), conforme solicitação da SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO.

2.1.1 – A execução do objeto deverá de acordo com as condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos.

2.2 – da execução do objeto:

2.2.1 - A CONCESSIONÁRIA terá obrigação de fornecimento da estrutura necessária para realização dos eventos (palcos, sonorização, iluminação, banheiros químicos, tendas, fechamentos metálicos, grades de contenção, box truss, geradores, elevados, sinalização, segurança privada e equipes de gestão, produção, técnica de apoio), compreendendo montagem, desmontagem, limpeza e manutenção, com direito a exclusividade de comercialização de alimentos e bebidas. (grifo anotado)

2.2.2 - O espaço público a ser concedido será destinado a exploração com venda/receita da bilheteria dos camarotes, captação de patrocínios, exploração comercial dos bares e restaurantes, na área do **PÁTIO DE EVENTOS ANA DAS CARRANCAS. (grifo anotado)**

2.2.3 – A população deverá ter livre acesso aos espaços públicos, sem pagamentos de quaisquer taxas, ingresso ou similar, para apreciar o evento, excetuando-se apenas a área privada destinada aos camarotes e congêneres.

2.3 – do período da concessão do espaço público:

2.3.1 - SÃO JOÃO DE PETROLINA 2025: 13 a 23 de junho de 2025, totalizando 11 (onze) dias, sendo 09 (nove) dias de shows musicais.

2.3.2 - SÃO JOÃO DE PETROLINA 2026: 19 a 27 de junho de 2026, totalizando 09 (nove) dias, sendo 09 (nove) dias de shows musicais.

2.4 – da programação Prevista:

2.4.1 - Ainda que se não conheça a programação artística oficial, os mesmos serão contratados pelo Município de Petrolina conforme previsão descrita nos



itens 2.4.3 e 2.4.4, podendo então caracterizar o porte do evento e prever a expectativa de público para cada dia. (grifo anotado)

Da leitura dos excertos acima reproduzidos, o que se colhe, em síntese, é que caberá à concessionária o “fornecimento de estrutura necessária para a realização dos eventos”, “com direito à exclusividade de comercialização de alimentos e bebidas”, e a “exploração com venda/receita da bilheteria dos camarotes, captação de patrocínios, exploração comercial de bares e restaurantes, na área do pátio de eventos Ana das Carrancas”.

A programação artística oficial, por sua vez, será contratada “pelo Município de Petrolina”, “ainda que não se conheça”.

Aliás, com redobrada vênia, Senhor Relator, **custa compreender como um interessado pode reunir condições de apresentar uma proposta/lance pela concessão do mencionado espaço público, com razoável grau de segurança, sem dispor da programação artística oficial, que, como é notório, guarda estreita relação com a capacidade de exploração comercial do evento e com a capacidade de auferição de receita a partir dele.**

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Do agrupamento de serviços de naturezas distintas em lote único – não parcelamento

Sobre o tema, a denúncia acusa que a licitação, no formato em que foi concebida, abarca, em lote único, dois objetos totalmente distintos, como montagem de camarotes, estruturas de iluminação e som, de um lado, e captação de patrocínios e exploração comercial de bares e restaurantes, de outro – dois nichos de negócios totalmente diversos, “sendo praticamente impossível que a licitante arrematante consiga demonstrar sua qualificação técnica para a devida habilitação”, comprometendo a competitividade do certame e impedindo que o “município de Prefeitura obtenha valores mais vantajosos”.

Noutros termos, a montagem de estruturas para camarotes ou palcos não guardaria semelhança com a captação de recursos financeiros junto a entidades privadas. A primeira é comum ao ambiente de negócios das empresas que trabalham na área de locação de estruturas, palco, som e iluminação para eventos públicos; a segunda, de expertise de agências de publicidade e marketing.

A Prefeitura de Petrolina, em sua manifestação, argumenta que não se vislumbra a viabilidade técnica e vantajosidade econômica para o parcelamento do objeto, conforme justificativa apresentada pelo Estudo Técnico Preliminar (item 8.1), que a seguir reproduzo:



8 – JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO

Fundamentação: Justificativas para o parcelamento ou não da solução. (inciso VIII do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21 e art. 7º, inciso VII da IN 40/2020).

8.1. Considerando que o objeto da contratação se trata de uma linguagem de comunicação e de características técnicas únicas e não divisíveis, baseadas nas necessidades do município, justifica-se a sua contratação em formato **GLOBAL**. Garantindo a uniformidade e linha de comunicação específica para este projeto, trazendo vantajosidade econômica e técnica.

A toda evidência, o argumento é teórico e genérico, não se prestando a justificar o não parcelamento. Que “linguagem de comunicação”? Quais “características técnicas únicas”? Que “uniformidade e linha de comunicação”? E mais, qual a relação entre tais elementos?

São questões relevantes que a Administração Municipal não responde.

3.1.1 Observações sobre o modelo de concessão adotado pela Prefeitura de Petrolina

De forma geral, o instituto da concessão permitiria que a Prefeitura repassasse ao concessionário as atividades que pretende, desde que devidamente justificado e tal escolha decorresse de um “estudo de viabilidade e análises de alternativas sobre o formato de contratação, de modo a demonstrar a vantajosidade em relação a outras alternativas possíveis, ou seja, documento que dê suporte à decisão de realizar o São João através do modelo de concessão, e no formato com que ele foi definido”, além, claro, de que seja garantida a competitividade.

Fora requisitado à Prefeitura tal estudo de viabilidade e análise de alternativas (item 03 do ofício 0454767 MPCO/1MPC - Id. 00454767). Sobre o tópico em questão, a Prefeitura registrou que a resposta “consta do Estudo Técnico Preliminar – ETP”.

Apesar de a Prefeitura não ter indicado o ponto específico, compulsando o Estudo Técnico Preliminar (Id. 0459534, fls. 88/89), foi possível encontrar uma menção ao “levantamento de mercado”, que consistiria “na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar”. *In verbis*:

5 – LEVANTAMENTO DE MERCADO



Fundamentação: Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar. (Inciso V do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021).

5.1. Foram analisados três modelos para a execução do São João de Petrolina, a Concessão do Espaço Público, a Permissão de uso oneroso e a execução do evento pelo próprio município.

5.2. A sua execução por esta municipalidade, demonstrou que o custo de seu planejamento, implantação e execução deve levar em consideração a necessidade de contratação de novos itens de estrutura e aumento do quantitativo dos itens existentes, prestação de serviço e pessoal qualificado, muito superior ao hoje já contratado pelo município, além de atualização anual de precificação dos itens, a depreciação dos materiais e tecnológica, onerando o erário público substancialmente.

5.3. A Permissão de uso oneroso, como realizado pelo município de Caruaru – PE para realização do São João daquela cidade (Processo Licitatório Nº 004/2024 - PE Nº 90008/2024) definiu modelo muito mais restrito, como exclusivamente a implantação de um camarote e a obrigação de captação de patrocínios e verbas de marketing, além de outros recursos financeiros, não prevendo demais estruturas para o evento como um todo, assim como ações de experiência do usuário e serviços.

Observa-se ainda menor segurança jurídica para o modelo contratado, quando comparado com outras modalidades, como a Concessão.

5.4. O modelo através de Concessão de Espaço Público, utilizado pelo município de Campina Grande – PB, para realização do São João de Campina Grande (PE 00014/2023) e que também foi o modelo escolhido pelo município de Petrolina para a execução de edições anteriores do São João de Petrolina, demonstra ser o mais viável economicamente e operacionalmente, garantindo também maior segurança jurídica bilateral. A Concessão de exploração do espaço público permite que o licitante contratado apresente um produto que atenda a necessidade do município, materiais adequadamente apropriados, obedecendo a criticidade qualitativa da contratação, atualização tecnológica e temática.

5.5. Comparando os modelos apresentados, os principais eventos similares ao São João de Petrolina utilizam de institutos jurídicos para sua execução, logo entende-se que permitir a participação e a atração de agentes privados faz com que o evento tenha maior capacidade de execução, competitividade no mercado e ampliação de sua atratividade, dentre seus benefícios, a maior capilaridade e atração turística e aumento do desenvolvimento econômico regional, como inclusive já demonstrado em edições anteriores do São João de Petrolina, além da vantajosidade econômica para o erário público.

À semelhança da “justificativa do não parcelamento” (item 8.1 do Estudo Técnico Preliminar), o “levantamento de mercado” é genérico e superficial, não se prestando a “justificar a escolha do tipo de contratação”.



Aliás, qual o documento que demonstra os custos da execução direta pela municipalidade? Qual a “menor segurança jurídica” observada entre o modelo de permissão de uso oneroso, a exemplo do realizado pelo Município de Caruaru (PE)?

Ao defender o formato de “Concessão de Espaço Público”, o Estudo Técnico Preliminar apresentado menciona o modelo adotado pelo Município de Campina Grande (PB), além do modelo escolhido anteriormente pelo próprio Município de Petrolina para a execução de edições anteriores do São João², razão pela qual “entende-se” que o modelo de concessão favorece, dentre outros, a “competitividade”.

Primeiramente, quanto ao referido modelo utilizado pelo Município de Campina Grande (PB), é necessário destacar que não é o mesmo adotado pelo Município de Petrolina. Ao contrário, as diferenças são significativas. A título de registro, o Relatório Técnico constante do já referido Procedimento Interno de Fiscalização nº 2400584, e que deu ensejo à Auditoria Especial TC nº 24101406-2, pontua que o Município de Campina Grande realizou a “concessão integral dos espaços que compõem os festejos juninos, **incluindo eventos realizados em distritos e bairros**”³, “**além do fornecimento de infraestrutura e prestação de serviços correlatos, a contratação das atrações artísticas a se apresentarem nos diferentes palcos**”⁴ (Doc. 23 do PI 2400584).

De outro canto, no que diz respeito ao modelo de execução de edições anteriores do São João de Petrolina, como já relatado, foi objeto de análise da auditoria dessa Corte de Contas, cuja conclusão aponta para graves irregularidades, tanto no que se refere ao edital de licitação (do planejamento à contratação), como no âmbito da execução contratual (que revelou contradições, dissonâncias e irregularidades significativas com o que fora previsto em edital), além de “indícios de conluio” entre empresas (que, inclusive, são as mesmas que novamente se apresentam como habilitadas no certame em análise (Processo Licitatório nº 275/2024 - Concorrência Eletrônica nº 017/2024).

Aliás, sobre a “competitividade” pontuada pela Prefeitura de Petrolina como um dos vetores para a escolha do modelo de concessão, e no formato por ela definido, ao contrário do que aventa, não restou verificada no certame em análise, como também

² Item 7.1 do Estudo Técnico Preliminar (STP)

“Considerando as características desta contratação e soluções previstas, foi verificada a aderência ao modelo de contratação similar já realizada por esta municipalidade através do Processo licitatório de Concorrência Nacional Nº 002/2023, Contrato 160/2023” (Id. Id. 0459534, fl. 91).

³ O São João dos Bairros, evento tradicionalmente realizado no município, não faz parte do escopo da concessão, como anota o Relatório Auditoria encartado no PI 2400584 (Doc. 145 do referido Procedimento Interno).

⁴ Ainda que não se conheça a programação artística oficial, os mesmos serão contratados pelo Município de Petrolina (Item 2.4.1 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 017/2024).



nos 02 últimos certames relativos ao São João de Petrolina, como será adiante melhor relatado:

- Na edição do São João 2022 (Concorrência nº 09/2022), 12 empresas participaram, sendo que “09 registraram desistência, após o intervalo do almoço”, seguindo o certame com 03 empresas, sendo 01 delas inabilitada (SULB Aluguel de Estruturas e Produções de Eventos EIRELI) e 02 habilitadas (JCMB Locações de Equipamentos Ltda. e Marson Sonorização Ltda., sagrando-se vencedora esta última).
- Na Concorrência nº 02/2023 (relativa às edições do São João de 2023 e 2024), apenas 01 (uma) empresa, das 05 (cinco) participantes, restou habilitada, sagrando-se vencedora (JCMB Locações de Equipamentos Ltda.).
- Na Concorrência Eletrônica nº 017/2024, ora em análise (relativa às edições do São João para 2025 e 2026), das 12 empresas participantes, apenas 02 (duas) foram habilitadas (JCMB Locações de Equipamentos Ltda. e Marson Sonorização Ltda., sagrando-se vencedora esta última).

A propósito, sobre os indícios de conluio entre as empresas participantes da Concorrência nº 02/2023 (relativa às edições do São João de 2023 e 2024), a auditoria desse TCE-PE anotou, dentre outros, que as empresa JCMB Locações de Equipamentos Ltda. e Marson Sonorização Ltda. são pertencentes ao mesmo grupo econômico:

Da análise da Concorrência nº 02/2023, chamam a atenção alguns fatos que sugerem indícios de novo conluio entre essas três empresas:

- As três empresas foram as únicas consultadas pela Administração para apresentar cotações para formação do orçamento referencial⁵ (doc. 2, p. 35-41);
- A SULB participou do certame sem apresentar atestado de capacidade técnica, mesmo já tendo sido a empresa concessionária do São João de Petrolina em 2019⁶, o que sugere que sua participação foi meramente formal;
- JCMB e Marsom são empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico⁷, o que caracteriza uma simulação de disputa;

⁵ A SULB apresentou cotação por meio de outro CNPJ (Vale Aluguel de Estruturas e Produções de Eventos EIRELI - 13.560.217/0001-06) localizado no mesmo endereço comercial (doc. 2, p. 81).

⁶ A SULB foi concessionária do São João em 2019 (doc. 113), em um contrato que continha 42 dos 45 itens que integram a Concorrência nº 02/2023.

⁷ Os sócios das empresas Marsom Sonorização Ltda e JCMB Locações de Equipamentos Ltda são sócios em comum na empresa Casarioll Recepções e Eventos (doc. 114), também do setor de eventos. No site da JCMB (doc. 115), Marson aparece explicitamente como parceiro comercial.



- Marsom e SULB atuaram como subcontratadas (Apêndice 3) na concessão do São João, executando parcela substancial das obrigações da JCMB;
- SULB, através do “Abdon Lounge”, firmou contrato de arrendamento de restaurante;
- com a JCMB nos dois anos (doc. 116, p. 298-306 e doc. 117, p. 306-314), localizado em posição privilegiada, a mais próxima do palco entre os restaurantes da área pública da festa.

Esses fatos sugerem que não houve uma competição real entre essas empresas, mas uma atuação coordenada para simular competição, em prejuízo ao caráter competitivo da licitação e aos princípios da igualdade e moralidade administrativa. (Relatório de Auditoria, doc. 145, fls. 33/34, PI 2400584)

Em suma, além de “justificativas” genéricas e superficiais, as premissas e referências indicadas pela Prefeitura de Petrolina para escolha do modelo de concessão, e no formato por ela definido, para as edições do São João de 2025 e 2026, são também improcedentes e/ou imprecisas.

3.2. Da vedação à participação de empresas na forma de consórcio

Em menção ao art. 15 da Lei Federal nº 14.133/21⁸, a denúncia destaca que a regra constante da Nova Lei de Licitações e Contratos é a participação de empresa na forma de consórcio, salvo vedação devidamente justificada. Demais disso, questiona:

Ora! com a devida vênia, considerando as qualificações técnicas exigidas, tendo em vista que está sendo cobrada o registro no CREA, atestados de capacidade técnica para montagens de estrutura de palco, som e iluminação de grande porte, **qual seria a justificativa plausível para se vedar a participação de empresas em regime de consórcio, uma vez que aquelas empresas especializadas na promoção de eventos poderiam participar consorciadas com as empresa especializadas na área de estrutura e segurança?**

De fato, os consórcios se tornaram regra com a Nova Lei de Licitações e Contratos. “A vedação da participação em regime de consórcio é exceção que deve ser demonstrada tecnicamente”, como pontua a denúncia.

Em suas razões, a Prefeitura de Petrolina argumenta que, apesar de o art. 15 da Lei 14.133/21 admitir a participação de empresas em consórcio como regra, pode o gestor inadmiti-la, desde que apresente justificativa, e assim o fez o item 10.1.1 do Termo de Referência, que possui o seguinte teor:

10 – DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO

⁸ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)



10.1 - Participação de Consórcios:

10.1.1- Não será admitido consórcio pelas justificativas abaixo expostas: a) A vedação à participação de interessados que se apresentam constituídos sob a forma de consórcio não terá prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcio é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos do edital, o que não se aplica no presente certame. b) a vedação de constituição de empresas em consórcios, para o caso concreto, é o que melhor atende ao interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.

Nos moldes da “justificativa” para o não parcelamento do objeto da licitação, a “justificativa” para a não aceitação da participação de empresas em regime de consórcio também é genérica. E mais, é improcedente.

Decerto, o consórcio de empresas é exatamente uma forma de aumentar a ampla participação e a competitividade dentro dos certames realizados pela administração pública.

A área técnica do TCE-PE, no âmbito do Procedimento Interno de Fiscalização nº 2400584 – que analisou a “concessão de exploração de espaço público Pátio de Eventos Ana das Carrancas, para realização do São João de Petrolina 2023 e 2024” – também apontou a indevida vedação à participação de empresa na forma de consórcio, in verbis:

A análise comparativa com outras licitações similares reforça o caráter injustificadamente restritivo do edital de Petrolina. Conforme demonstrado no compilado de boas práticas em concessões para exploração comercial de festas públicas (Apêndice 2), **a permissão de participação de consórcios é um padrão consolidado no mercado, sendo amplamente adotada**. (grifo anotado)

Essa prática reconhece a complexidade e a diversidade dos serviços envolvidos, bem como a necessidade de permitir o esforço conjunto de diferentes empresas para otimizar a execução do objeto. **Ao proibir a formação de consórcios, o edital do São João de Petrolina não apenas divergiu dessas boas práticas, mas também criou uma barreira adicional e desnecessária à competitividade do certame**. (grifo anotado) (Relatório de Auditoria, doc. 145, PI 2400584).

Sobre a competitividade, embora o Termo de Referência defenda que a vedação à formação de consórcio “não teria prejuízos à competitividade”, sendo, ao revés, “o que melhor atende ao interesse público, por prestigiar a competitividade”, não foi isso que ocorreu, tanto no certame ora analisado (relativo ao São João de 2025/2026), quanto no certame precedente (relativo ao São João de 2023/2024), como no certame relativo ao São João de 2022.



Como exposto no tópico anterior (3.1.1), a participação nos 03 certames restou resumida a apenas 02 (duas) empresas do mesmo grupo ou que possuem relações comerciais entre si, que foram as habilitadas.

- Na edição do São João 2022 (Concorrência nº 09/2022), 12 empresas participaram, sendo que “09 registraram desistência, após o intervalo do almoço”, seguindo o certame com 03 empresas, sendo 01 delas inabilitadas (SULB Aluguel de Estruturas e Produções de Eventos EIRELI) e 02 habilitadas (JCMB Locações de Equipamentos Ltda. e Marson Sonorização Ltda., sagrando-se vencedora esta última).
- Na Concorrência nº 02/2023 (relativa às edições do São João de 2023 e 2024), apenas 01 (uma) empresa, das 05 (cinco) participantes, restou habilitada, sagrando-se vencedora (JCMB Locações de Equipamentos Ltda.).
- Na Concorrência Eletrônica nº 01/2024, ora em análise (relativa às edições do São João para 2025 e 2026), das 12 empresas participantes, apenas 02 (duas) foram habilitadas (JCMB Locações de Equipamentos Ltda. e Marson Sonorização Ltda., sagrando-se vencedora esta última).

No caso da Concorrência nº 02/2023 (relativa às edições do São João de 2023 e 2024), analisada pela auditoria do TCE-PE, sagrou-se vencedora JCMB Locações de Equipamentos, mas 73,80% dos serviços foram subcontratados² (Apêndice 03 do Relatório de Auditoria – PI 2400584), embora o Edital permitisse a subcontratação até o limite de 50% do valor global do contrato. Inclusive, a Marson Sonorização Ltda. (2ª classificada) executou boa parte dessa subcontratação.

A mesma previsão constante da Concorrência nº 02/2023, qual seja, de subcontratação até 50% do valor contratado, também está prevista no certame em análise (Concorrência Eletrônica nº 017/2024), item 4.1.3 do Termo de Referência.¹⁰

Na verdade, ainda que respeitado o limite de subcontratação estabelecido pelo Edital, não se pode deixar de reconhecer que se trata de um percentual bastante significativo, que só corrobora com a improcedência da narrativa apresentada pelo Termo de Referência do certame em análise (Concorrência Eletrônica nº 017/2024),

⁹ A despeito do descumprimento da regra prevista no Edital, a gestão municipal anuiu com tal extrapolação.

¹⁰ 4.1.3 – Da subcontratação

4.1.3.1 - *É admitida a subcontratação parcial do objeto, nas seguintes condições:*

4.1.3.1.1 - É vedada a subcontratação completa ou da parcela do objeto da contratação superior à 50% (cinquenta por cento) do valor global do contrato.

4.1.3.1.2 – Fica limitada a subcontratação a parcela de 50% (cinquenta por cento) do valor global do contrato.



usada para “justificar” a vedação à participação de empresas em consórcio, que sugere haver empresas que, isoladamente, teriam condições de suprir os requisitos do edital. Noutras palavras, **depõe contra a Prefeitura de Petrolina o seu próprio histórico.**

3.2.1 Outras observações sobre a competitividade

Conforme disposto na Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (grifo anotado)

(...)

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; (grifo anotado)

(...)

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

(...)

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. (grifo anotado)

(...)

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. (grifo anotado)

Para além do agrupamento de serviços de naturezas distintas em lote único (não parcelamento) e da vedação à participação de empresas na forma de consórcio, que, reunidos ou isoladamente, evidenciam importante e insuperável restrição à competitividade, há outros pontos que devem ser aprofundados.

A começar, no âmbito do Procedimento Interno de Fiscalização nº 2400584, a área técnica do TCE-PE, também apontou haver restrição à competição resultante da **exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica** para 37 dos 45 itens de estrutura e serviços que compunham o Termo de Referência da Concorrência nº



02/2023 (concessão de exploração de espaço público Pátio de Eventos Ana das Carrancas, para realização do São João de Petrolina 2023 e 2024), o correspondente a 82,2% dos itens (Doc. 145 do PI 2400584, p. 23).

Segundo a auditoria, “há itens não essenciais e de baixa materialidade”, e “a exigência injustificada de atestados de capacidade técnica para mais de 80% dos itens do edital, incluindo itens pouco relevantes e/ou pouco materiais, se revela restritiva à competitividade”.

Pois bem, o item 14.2.4.3.1 do Edital de Concorrência Eletrônica nº 017/2024 (concessão de exploração de espaço público Pátio de Eventos Ana das Carrancas, para realização do São João de Petrolina 2025 e 2026, ora em análise), **reproduz** (Id. 0459534, fls. 41), **em boa medida**, a redação atacada pela auditoria quando da análise do certame relativo à concessão de espaço público para o São João de Petrolina 2023/2024.

De outro canto, também deve ser objeto de análise aprofundada pela auditoria do TCE-PE, a “introdução de requisitos técnicos rigorosos”, bem como os indícios de direcionamento e conluio na contratação, já registrados no item 3.1.1. da presente Representação, que envolve as empresas JCMB Locações de Equipamentos Ltda. e Marson Sonorização Ltda. (as únicas habilitadas na Concorrência nº 017/2024, ora em análise), pertencentes ao mesmo grupo econômico e que possuem relações comerciais entre si (PI 2400584, doc. 145, fls. 30/34).

Licitação	Concorrência nº 09/2022	Concorrência nº 02/2023	Concorrência nº 17/2024
Objeto	Concessão de espaço público, pátio de eventos		
	São João 2022	São João 2023/2024	São João 2025/2026
Quantidade Empresas participantes	12	05	12
Quantidade Empresas Habilitadas	02	01	02
Empresas habilitadas	JCMB Locações de Equipamentos Ltda. e Marson Sonorização Ltda	JCMB Locações de Equipamentos Ltda.	JCMB Locações de Equipamentos Ltda. e Marson Sonorização Ltda
Empresa Vencedora	JCMB Locações de Equipamentos Ltda.	JCMB Locações de Equipamentos Ltda. (1)	Marson Sonorização Ltda

(1) a empresa Marson Sonorização Ltda. foi subcontratada para executar boa parte dos serviços.

Por fim, e não menos importante, calha destacar que o art. 337-F, do Código Penal, prevê, no capítulo destinado aos “crimes em licitações e contratos administrativos”, com pena de reclusão de 04 (quatro) a 08 (oito) anos, e multa, a conduta de “frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem



vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório.

4. NECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

O cenário em apreço demanda a intervenção cautelar dessa Corte de Contas, em ordem a determinar que a Prefeitura Municipal de Petrolina suspenda o Processo Licitatório nº 275/2024 (Concorrência Eletrônica nº 017/2024) e, acaso já homologado, abstenha-se de proceder com a formalização contratual, expedir ordem de serviço e/ou realizar pagamentos, até ulterior decisão do TCE-PE, salvo o cenário de publicação de novo edital com as correções necessárias.

O *fumus boni iuris* repousa no agrupamento irregular de serviços de naturezas distintas em lote único (não parcelamento) e na vedação à participação de empresas na forma de consórcio, que, reunidos ou isoladamente, evidenciam importante e insuperável restrição à competitividade, com a participação no certame de apenas 02 (duas) empresas do mesmo grupo econômico e que possuem relações comerciais entre si (quando 10 das 12 empresas participantes terminaram por inabilitadas), quadro que vem se repetindo desde, pelo menos, os certames relativos às edições do São João de Petrolina de 2022, 2023, 2024 e, agora, na licitação em análise, que reúne as edições do São João de 2025/2026.

O *periculum in mora*, por seu turno, reside no risco iminente de prejuízo ao erário decorrente da celebração e execução de contrato fundado em certame marcado pela falta de competitividade, como, aliás, apontou a análise efetuada pela área técnica desse TCE acerca da Concorrência nº 02/2023, relativa à “concessão de exploração de espaço público Pátio de Eventos Ana das Carrancas, para realização do São João de Petrolina 2023 e 2024” - em tudo semelhante à presente -, que revelou “uma série de irregularidades que comprometeram a competitividade do certame”, aliás, “um conjunto de irregularidades concatenadas que comprometeram a regularidade do processo, desde sua concepção até a execução”, conforme relatório técnico datado de 01.11.2024, que instruiu o Procedimento Interno de Fiscalização nº 2400584, e que deu ensejo à Auditoria Especial TC nº 24101406-2, autuada em 17.12.2024, bastante similar e aderente ao certame em análise (Concorrência Eletrônica nº 017/2024), como pontua a própria Prefeitura de Petrolina.

Ressai indubitosa, ainda, a inexistência de *periculum in mora reverso*, face ao lapso temporal existente até a realização do São João de 2025 do Município de Petrolina – tempo hábil para a adoção de correções, ajustes e nova publicação de edital – uma vez que a programação constante do Termo de Referência da Concorrência Eletrônica nº 017/2024 informa que o evento tem previsão de início tão somente em 13.06.2025 (Id. 0459533, fl. 120), e mais ainda em relação ao São João de 2026 de Petrolina (que, não é demais lembrar, também é objeto da licitação em análise).



5. PEDIDO

Diante do exposto, **considerando** o teor da Notícia de Fato instaurada neste órgão ministerial, a partir de denúncia formulada pela Empresa Segue Eventos e Viagens Ltda., acerca de supostas irregularidades no Processo Licitatório nº 275/2024 (Concorrência Eletrônica nº 017/2024), realizado pelo Município de Petrolina/PE, com vistas “a Concessão de Exploração do Espaço Público “Pátio de Eventos Ana das Carrancas”, para realização do São João de Petrolina 2025 (de 13/06/25 a 23/06/25) e do São João de Petrolina 2026 (de 19/06/26 a 27/06/26), conforme solicitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo”; **considerando** que, da análise do objeto do certame mencionado, caberá à concessionária o “fornecimento de estrutura necessária para a realização dos eventos”, “com direito à exclusividade de comercialização de alimentos e bebidas”, e a “exploração com venda/receitada bilheteria dos camarotes, captação de patrocínios, exploração comercial de bares e restaurantes, na área do pátio de eventos Ana das Carrancas”; enquanto que a programação artística oficial, por sua vez, será contratada “pelo Município de Petrolina”, “ainda que não se conheça”; **considerando** ser difícil conceber como um potencial interessado conseguiria formular uma proposta adequada e realista para a concessão do espaço público em questão, com razoável grau de confiança, sem ter acesso a uma informação crucial, qual seja, a programação artística oficial, que, como é notório, está intimamente relacionada ao potencial de exploração comercial do evento e à capacidade de gerar receitas a partir dele; **considerando** que a Concorrência Eletrônica nº 017/2024 agrupa, em lote único, dois objetos totalmente distintos, como montagem de camarotes, estruturas de iluminação e som, de um lado, e captação de patrocínios e a exploração comercial de bares e restaurantes, de outro – dois nichos de negócios totalmente diversos, sendo o primeiro comum ao ambiente de negócios das empresas que trabalham na área de locação de estruturas, palco, som e iluminação para eventos públicos; enquanto que o segundo, de expertise de agências de publicidade e marketing; **considerando** a indevida vedação à participação de empresas na forma de consórcio; **considerando** que a permissão de subcontratação de até 50% do valor do contrato¹¹, além de um valor expressivo e um contrassenso à vedação mencionada (participação de empresa em consórcio), só corrobora com a improcedência da narrativa apresentada pelo prefeitura, que sugere haver empresas que, isoladamente, teriam condições de suprir os requisitos do edital; **considerando** que as “justificativas” apresentadas para o não parcelamento do objeto e para a vedação à participação de empresas na forma de consórcio foram genéricas, superficiais e/ou improcedentes, além de as premissas e referências indicadas pela Prefeitura de Petrolina, para escolha do modelo de concessão, e no formato por ela definido, também serem improcedentes e/ou imprecisas; **considerando** que o agrupamento de serviços de naturezas distintas em lote único (não parcelamento) e a

¹¹ A título de registro, em que pese o mesmo percentual tenha sido definido no edital da edição anterior do São João de Petrolina (Concorrência nº 02/2023), a Prefeitura assentiu com a subcontratação de 73,8%.



vedação à participação de empresas na forma de consórcio – reunidos ou isoladamente – evidenciam importante e insuperável restrição à competitividade, corroborada pela participação no certame em lume de apenas 02 (duas) empresas do mesmo grupo econômico e que possuem relações comerciais entre si (quando 10 das 12 empresas participantes terminaram por inabilitadas), quadro que vem se repetindo desde, pelo menos, os certames relativos às edições do São João de Petrolina de 2022, 2023, 2024 e, agora, na licitação em análise, que reúne, de forma conjunta, as edições do São João de 2025/2026; **considerando** que, ao revés do alegado pela Prefeitura de Petrolina, a competitividade não só não restou verificada no certame ora analisado (relativo ao São João de 2025/2026), como também não o fora nos certames licitatórios precedentes (concernentes às edições do São João de 2022, 2023 e 2024); **considerando** a similitude/aderência – como pontua o próprio Termo de Referência do Processo Licitatório nº 275/2024, Concorrência Eletrônica nº 017/2024 (em análise) – com a Concorrência nº 02/2023 (relativa à “concessão de exploração de espaço público Pátio de Eventos Ana das Carrancas, para realização do São João de Petrolina 2023 e 2024”), objeto de escrutínio da auditoria do TCE-PE, que revelou “uma série de irregularidades que comprometeram a competitividade do certame”, aliás, “um conjunto de irregularidades concatenadas que comprometeram a regularidade do processo, desde sua concepção até a execução”, a exemplo da exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica para “itens não essenciais e de baixa materialidade”, contemplando 80% dos itens do edital (redação que é reproduzida, em boa medida, no Edital da Concorrência nº 017/2024), “introdução de requisitos técnicos rigorosos”, “indícios de direcionamento e conluio” envolvendo as empresas JCMB Locações de Equipamentos Ltda. e Marson Sonorização Ltda. (as únicas habilitadas na Concorrência nº 017/2024), pertencentes ao mesmo grupo econômico e que possuem relações comerciais entre si, conforme relatório técnico datado de 01.11.2024, que instruiu o Procedimento Interno de Fiscalização nº 2400584, e que deu ensejo à Auditoria Especial TC nº 24101406-2, autuada em 17.12.2024; **considerando** que tais apontamentos (levantados pela auditoria quando do exame da Concorrência nº 02/2023, dada a mencionada similitude/aderência com a Concorrência Eletrônica nº 017/2024) devem ser objeto de análise técnica em relação ao certame licitatório em debate, a reforçar o cunho de restrição à competitividade já evidenciada pelo agrupamento de serviços de naturezas distintas em lote único (não parcelamento) e pela vedação à participação de empresas na forma de consórcio, sem prejuízo de outras considerações que a auditoria possa vir a registrar; e **considerando**, por fim, a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bem como a inexistência de *periculum in mora* reverso, sobretudo em relação ao São João de 2026 de Petrolina (que, não se pode esquecer, também é objeto da licitação em análise), **requer** o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO** a essa Relatoria:

- a) a concessão de **MEDIDA CAUTELAR** de forma monocrática, *inaudita altera pars*, para determinar ao Prefeito de Petrolina, ou quem lhe fizer as vezes, que suspenda o Processo Licitatório nº 275/2024 (Concorrência Eletrônica nº



017/2024), e, acaso já homologado, abstenha-se de proceder com a formalização contratual, expedir ordem de serviço e/ou realizar pagamentos, até ulterior decisão do TCE-PE, salvo o cenário de publicação de novo edital com as correções necessárias.

b) que determine a notificação do Prefeito de Petrolina, para se manifestar, em atenção aos postulados do contraditório e da ampla defesa; e

c) que determine a formalização de processo de **Auditoria Especial** para aprofundamento do mérito e apuração das responsabilidades, no caso de não haver revogação do certame licitatório, nos termos do arts. 13, § 2º, e 15, *caput* e § 3º, da Resolução TC nº 155/2021.

Nestes Termos,

Pede deferimento.

Recife, data da assinatura digital.

Germana Galvão Cavalcanti Laureano
Procuradora do Ministério Público de Contas de Pernambuco