



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 568315/17  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: SERCOMTEL S/A TELECOMUNICAÇÕES  
INTERESSADO: LUIZ CARLOS IHITY ADATI  
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

## ACÓRDÃO Nº 2217/18 - Tribunal Pleno

Consulta. Dispensa de licitação. Administração indireta.  
Requisitos. Art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/93.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por **SERCOMTEL S/A TELECOMUNICAÇÕES**, representada pelo seu Diretor-Presidente **LUIZ CARLOS IHITY ADATI**, que questiona:

*“1) As prefeituras municipais do Estado do Paraná, autarquias e fundações de direito público, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem contratar órgão ou entidade que integre a Administração Pública, de qualquer esfera de governo, criada especificamente para o objeto do contrato, com dispensa de licitação?”*

*2) Em caso positivo, com base em qual dispositivo legal?”*

*3) Na dicção do disposto no Art. 24, VIII, da Lei 8.666/93 e do correspondente Art. 34, VII da Lei Estadual nº 15.608/07, há necessidade que o órgão ou entidade contratado, forneça produtos ou serviços exclusivamente à pessoa jurídica de direito público interno que o criou?”*

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça n.º 09), concluindo, em suma:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“(...) (I) que a contratante seja pessoa jurídica de direito público interno; (II) que o contratado seja órgão ou entidade vinculado direta ou indiretamente à Administração Pública; (III) que o contratado tenha sido constituído para o fim específico do objeto pretendido pela Administração contratante; (IV) que a constituição do órgão ou entidade tenha ocorrido antes da vigência da Lei n.º 8.666/93. (V) que o preço seja compatível com o praticado no mercado”*

Admitida a consulta (peças n.º 11), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** destaca a existência da seguinte jurisprudência:

*“ACÓRDÃO Nº 1735/15 - Tribunal Pleno PROCESSO Nº: 550113/14*

*ASSUNTO: CONSULTA*

*ENTIDADE: SERCOMTEL S/A TELECOMUNICAÇÕES*

*INTERESSADO: CHRISTIAN PERILLIER SCHNEIDER*

*RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA*

*Consulta. SERCOMTEL S.A. - Telecomunicações. Pelo conhecimento da Consulta com fulcro no § 1º do artigo 38 da Lei Complementar 113/2005, tendo em vista relevante interesse público. I. A mera participação de sociedade de economia mista no capital social de empresa privada não a transforma em sociedade de economia mista, uma vez que ausente o requisito essencial da autorização legal para a sua criação. II. As empresas controladas submetem-se a um regime jurídico híbrido, devendo observar normas típicas de Direito Público, tais como a exigência de realização de concurso público para contratação de pessoal e a realização de procedimento licitatório para aquisição de bens, obras e serviços. III. As empresas estatais – incluindo as controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público – estão submetidas ao controle externo por parte dos Tribunais de Contas.” (peça n.º 13).*

A **Unidade Técnica**, mediante a Instrução n.º 232/18 (peça n.º 14), responde as indagações do Consulente, alegando que:

a) Enquadra-se como hipótese de dispensa de licitação a contratação de pessoas jurídicas de direito público interno, desde que o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objeto da contratação se relacione com o fim específico da sua criação, bem como observe a compatibilidade do preço do objeto com o praticado no mercado;

b) O disposto no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/93 é passível de ser estendido à empresas estatais exploradoras de atividade econômica, nos casos em que sua criação seja pretérita à edição desta lei e não atuem no mercado privado;

c) Visando atender os princípios da isonomia e concorrência, as entidades exploradoras de atividade econômica e competidoras no mercado privado devem se submeter ao procedimento licitatório;

d) Contratante e contratado podem ser de esferas de governo distintas;

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 612/18 (peça n.º 15), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

**É o relatório.**

### II – VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de contratação, por dispensa de licitação, de entidade da Administração Pública.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consoante do disposto no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/93, é passível de dispensa da licitação, a contratação de órgão ou entidade integrante da Administração Pública, criada especificamente para tal fim, em data pretérita a vigência da citada Lei e desde que observada a compatibilidade do preço com o praticado pelo mercado:

*“Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;*

*(...)”*

Seguindo a mesma linha, prevê o art. 34, VII, da Lei Estadual n.º 15.608/07:

*“Art. 34. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*VII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;*

*(...)”*

Ainda sobre o tema, a doutrina de MARIA SILVIA DI PIETRO destaca que:

*“(...) Esta hipótese de dispensa, prevista no inciso VIII do artigo 24, com a redação dada pela Lei no 8.883/94 só pode ser utilizada por pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios, autarquias e fundações de direito público) e desde que estejam presentes todos os demais requisitos: (a) que o contratado seja órgão ou entidade da Administração Pública, o que abrange todas as entidades referidas no artigo 6o, inciso*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*XI, da Lei no 8.666/93; (b) que esse órgão ou entidade tenha sido criado com o fim específico de fornecer os bens ou serviços objeto do contrato; (c) que o contratante e o contratado sejam do mesmo nível de governo, já que ninguém vai criar um ente para prestar serviços ou fornecer bens para pessoas jurídicas de outra esfera de governo; (d) que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (...)”<sup>1</sup>*

Já MARÇAL JUSTEN FILHO, consigna que:

*“Tem de reputar-se que a regra do inc. VIII apenas pode referir-se a contratações entre a Administração direta e entidades a ela vinculadas, prestadoras de serviço público (o que abrange tanto as prestadoras de serviço público propriamente ditas como as que dão suporte à Administração Pública).*

*A regra não dá guarida a contratações da Administração Pública com entidades administrativas que desempenhem atividade econômica em sentido estrito. Se o inc. VIII pretendesse autorizar contratação direta no âmbito de atividades econômicas, estaria caracterizada inconstitucionalidade.*

*(...)*

*Portanto, a exigência de fim específico é essencial para a incidência da dispensa de licitação. Somente se legitima a contratação direta, sem licitação, se a entidade a ser contratada tiver sido criada com a finalidade específica de fornecer bens e serviços à Administração Pública. A contratação direta não pode ser adotada quando a empresa estatal não é destinada ao fim específico de prestar serviços ou fornecer à pessoa de direito público que deles necessita.*

*(...)*

*Daí não se segue, no entanto, a impossibilidade de contratação direta da empresa dotada de um fim específico por sujeito estatal integrante de outra órbita federativa. (...).*

*(...)*

*(...). Toda entidade estatal que prestar serviços ou comercializar bens atuando em competição com outras empresas privadas não poderá beneficiar-se de qualquer*

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 30 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*privilégio ou vantagem. Empresa estatal, atuante na exploração de atividades econômicas.*

(...)

*(...) A exploração empresarial mista, que envolva atividades tanto no mercado institucional como naquele privado, conduz à exclusão da contratação direta fundada no inc. VIII do art. 24.*

(...)

*(...) um Estado poderia contratar, sem licitação, uma entidade integrante da Administração Pública federal? A resposta é positiva, em vez de criar entidade autônoma, a União mantivesse a atividade por seus próprios órgãos internos. Seria perfeitamente possível que a União e Estado realizassem convênio para que o órgão federal atuasse em prol do interesse estadual. Como acima apontado, a atribuição de autonomia jurídica o 'órgão' não altera o panorama jurídico. As alternativas de a) desempenhar a atividade através de órgão interno ou b) organizar entidade com personalidade própria para desempenhá-la não alteram o regime jurídico de órgãos próprios, nada se modifica quando a conjugação de esforços faz-se por via de entidades da Administração indireta. Aliás, não se verifica 'contratação administrativa', mas convênio.*

(...)

*(...) A Administração tem o dever de contratar com entidade administrativa, ainda que particulares estivessem em condição de desempenhar as mesmas atividades mediante preços mais reduzidos. Quando isso ocorrer, haverá o dever de a Administração adotar todas as providências possíveis para reduzir custos e ampliar a eficiência da sua atuação, mas não será o caso de contratar com a iniciativa privada."<sup>2</sup>*

Disso se extrai, inicialmente, que as entidades administrativas que exerçam atividades econômicas não estão abarcadas pelo dispositivo legal supra, uma vez que se inserem no regime jurídico da iniciativa privada,

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 317/322.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

por força do art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal<sup>3</sup>, devendo ser atendidos os princípios da isonomia e livre concorrência.

Outrossim, é imperioso que o órgão ou entidade contratada tenha sido criado para o fim específico de fornecimento de bens e serviços à Administração Pública. Tal aspecto visa instrumentalizar a organização administrativa, com a descentralização de determinada atividade.

Tal aspecto, contudo, não afasta a possibilidade de que contratante e contratado sejam de distintas esferas do governo, vertical ou horizontalmente, em que pese o entendimento diverso adotado pela doutrina de MARIA SILVIA DI PIETRO. Isso por que, a legislação não dá margem a interpretação restritiva, devendo prevalecer o princípio da solidariedade constitucional a permear o pacto federativo brasileiro, além da observância do aspecto mais vantajoso à Administração Pública, como também a economicidade. Em razão destes últimos dois aspectos, a compatibilidade do preço do objeto com o praticado no mercado é de suma importância.

Sobre o tema, destaca-se a jurisprudência nacional:

**“APELAÇÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO MEDIATO CARÊNCIA DA AÇÃO.**

*Inocorrência. Falta de interesse de agir não configurada. Motivação empregada para a defesa processual envolve o próprio mérito da causa.*

**AÇÃO POPULAR. CONTRATO DE CONCESSÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO.**

*Nulidade. Inocorrência. Concessão à SABESP dos serviços públicos relacionados ao saneamento básico. Admissibilidade da dispensa de licitação para contratação direta. Atendimento da exigência associada à finalidade específica da empresa estatal para a prestação do serviço público. Aplicação do art. 24, VIII, da Lei de Licitações.*

<sup>3</sup> “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

(...)”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Inexistência de irregularidade quanto à disciplina contratual dos bens públicos. Regularidade da fixação dos critérios tarifários nos termos do Decreto Estadual nº 41.446/96 e Lei Municipal 1.484/97. Prestação adequada dos serviços. Cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta. Conclusão das obras da Estação de Tratamento de Esgoto. Regularidade do contrato de concessão. Sentença mantida.*

**NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.**<sup>4</sup>

**“MANDADO DE SEGURANÇA - ADMINISTRATIVO - DISPENSA DE LICITAÇÃO - SAÚDE PÚBLICA - PRIORIDADE.**

*1)- A dispensa de licitação conforme dispõe o inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8666/93, dar-se-á tanto na horizontal, ou seja, no âmbito do mesmo governo, como na vertical, ou seja, entre órgãos e/ou entidades da União, Estados e Municípios.*

*2)- Apesar das disposições da Lei de Licitações, deve-se levar em conta o bem estar social, a saúde e a educação da população, que não podem ficar sujeitos a formalidades exageradas, capazes de comprometer o fornecimento de tais serviços públicos, máxime se existem mecanismos para fiscalizar os agentes públicos quando assim agirem.*

**3) Ordem negada.**<sup>5</sup>

Neste contexto, seguindo as manifestações uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, responde-se os questionamentos da Consulente nos seguintes termos:

*“a) Em relação à questão I formulada pelo consulente, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada especificamente para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto do contratação, em data anterior à vigência da Lei n.º 8.666/1993, não atuante no mercado, desde que o preço contratado seja compatível com*

<sup>4</sup> Apelação Civ. n.º 0000605-27.2000.8.26.0169, da 9ª C. de Direito Público do TJSP. Rel. Des. **JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR**, in DJ de 27/01/16.

<sup>5</sup> Mandado de Segurança n.º 108/95, do Tribunal Pleno do TJAP. Rel. Des. **LUIZ CARLOS**, in DJ de 10/05/96.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*o praticado no mercado, com respaldo no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993 e com o disposto no item 2.1, supra;*

*b) Quanto à questão II, os critérios ou base legal são o art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993, e o art. 34, VII, da Lei Estadual nº 15.608/07;*

*c) Por fim, no tocante à questão III, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades da Administração Pública, ou seja, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades estatais que forneçam exclusivamente à Administração Pública, não se exigindo que o contratado atenda apenas a esfera federativa da pessoa jurídica de direito público interno que o criou.”*

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** dos questionamentos, no sentido de que:

*“a) Em relação à questão I formulada pelo consulente, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada especificamente para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto do contratação, em data anterior à vigência da Lei n.º 8.666/1993, não atuante no mercado, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, com respaldo no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993 e com o disposto no item 2.1, supra;*

*b) Quanto à questão II, os critérios ou base legal são o art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993, e o art. 34, VII, da Lei Estadual nº 15.608/07;*

*c) Por fim, no tocante à questão III, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades da Administração Pública, ou seja, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades estatais que forneçam exclusivamente à Administração Pública, não se exigindo que o contratado*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*atenda apenas a esfera federativa da pessoa jurídica de direito público interno que o criou.”*

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

**CONHECER** da presente Consulta para, no mérito, **RESPONDER** os questionamentos, no sentido de que:

*“a) Em relação à questão I formulada pelo consulente, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada especificamente para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto do contratação, em data anterior à vigência da Lei n.º 8.666/1993, não atuante no mercado, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, com respaldo no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993 e com o disposto no item 2.1, supra;*

*b) Quanto à questão II, os critérios ou base legal são o art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993, e o art. 34, VII, da Lei Estadual nº 15.608/07;*

*c) Por fim, no tocante à questão III, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades da Administração Pública, ou seja, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades estatais que forneçam exclusivamente à Administração Pública, não se exigindo que o contratado atenda apenas a esfera federativa da pessoa jurídica de direito público interno que o criou.”*



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FABIO DE SOUZA CAMARGO e MENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 16 de agosto de 2018 – Sessão nº 27.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente