



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

PROCESSO nº 52.306-12

Termo de Ocorrência

Prefeitura Municipal de Inhambupe

Origem: 8ª Inspeção Regional de Controle Externo – IRCE

Gestor: Euberto Luiz de Almeida Rocha, Prefeito

Exercício: 2011

Relator: Cons. Paolo Marconi

RELATÓRIO/VOTO

O presente Termo de Ocorrência foi lavrado pelo Analista de Controle Externo Marcelo Ramos Sampaio, lotado na 8ª IRCE, nos termos do art. 22 da Resolução TCM nº 1.225/06, contra o Prefeito Municipal de **Inhambupe**, Sr. **Euberto Luiz de Almeida Rocha**, em face de supostas irregularidades decorrentes da contratação, mediante **dispensa de licitação**, da entidade denominada **Instituto de Pesquisas Municipais – IPM Brasil** relativa ao **exercício de 2011**.

Foi registrado no Termo de Ocorrência que a Prefeitura de Inhambupe contratou a citada entidade, **por dispensa de licitação**, com fundamento no inc. XIII do art. 24, c/c art. 54 da Lei Federal nº 8.666/93, para prestar serviços técnicos especializados em locação e manutenção de *softwares* destinados à publicação de atos legislativos e administrativos em portal da *internet*, nos Diários Oficiais da União, do Estado e do Município, pelo valor global de R\$ 47.300,00.

Ainda de acordo com o Analista, apesar do valor pactuado para a contratação dos serviços, a Administração Pública pagou **R\$ 52.440,85** ao **IPM Brasil**, conforme os 23 processos de pagamentos relacionados na inicial, o que configuraria pagamento a maior de **R\$ 5.140,85**, vez que a IRCE não teria tido conhecimento da celebração de Termo Aditivo ao contrato.

Destaca também que o processo administrativo de dispensa de licitação de nº 10/2011 (fls. 23/59) teve seus termos inadvertidamente ratificados pelo Gestor como se inexigibilidade fosse (fl. 30). Independentemente da falha, ele ressalta a inexistência de comprovação nos autos da alegada notória especialização do corpo técnico do IPM Brasil, concluindo assim pelo descumprimento quanto à obrigatoriedade da realização de certame

licitatório, conforme art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, vez que “*existem empresas concorrentes no mercado que executam o mesmo tipo de atividade.*” (sic), com a conseqüente inobservância dos princípios constitucionais vinculados à Administração Pública.

Acompanham a inicial relação de processos de pagamento relativos aos meses de março a dezembro/2011 e o processo administrativo de dispensa de licitação nº 10/2011.

Sorteado o processo para esta Relatoria, o Gestor foi notificado por intermédio do Ofício nº 1338, expedido pelo gabinete da Presidência deste Tribunal, além da publicação no Diário Oficial do Estado de 15/08/12, Edital nº 124/2012, para que apresentasse esclarecimentos e justificativas pertinentes, no prazo de 20 (vinte) dias, sob pena de ser julgado à revelia, além de ter-se presumida a veracidade das irregularidades apontadas, nos termos da peça inicial.

O Gestor apresentou as informações entendidas suficientes que foram protocoladas neste TCM sob o nº 12.164-12 e apensadas às fls. 69/86, contestando que a contratação do IPM – Brasil tenha ocorrido ao arrepio das disposições legais vigentes.

A defesa reconhece que contratou o IPM - Brasil, sem licitação, com fundamento no inc. XIII, do art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93, por se tratar de “*entidade sem fins lucrativos e com finalidade estatutária de pesquisa de natureza científica e de apoio para o aperfeiçoamento, modernização, eficientização da administração pública e educação, formação, qualificação, capacitação de agentes políticos e servidores públicos.*” (sic)

Justifica o Gestor que a contratação da referida entidade teve por finalidade a “*locação e manutenção de softwares com sistemas integrados, do pacote tecnológico contido no portal e composto por vários módulos, conforme especificado detalhadamente na cláusula primeira do Contrato nº 1 07/2011.*” (sic)

Foram apresentadas às fls. 73/78 cópias do referido contrato e do respectivo Termo Aditivo nº 01 (fls. 83/84), chanceladas por Técnicos da IRCE, inclusive este último pelo próprio signatário do Termo de Ocorrência, o que descaracteriza a suposta falha pelo não encaminhamento dos instrumentos contratuais à análise da Inspeção deste Tribunal.

Em relação ao possível pagamento a maior de R\$ 5.140,85, o Gestor contestou tal questionamento, tendo em vista que o Termo Aditivo nº 01 firmado acresceu 25% ao valor originalmente contratado, dando amparo contratual aos pagamentos subsequentes.

Por fim, o Gestor reconhece ter havido falha, segundo ele, de natureza meramente formal, praticada pelo servidor responsável pela digitação dos atos processuais ao empregar a expressão “inexigibilidade” em algumas peças do processo de Dispensa de nº 01/10. Apesar da falha, o Gestor afirma que tal ocorrência não teria maculado o certame, nem causado prejuízo ao seu processamento.

A defesa apresentou mídia eletrônica – CD (Anexo 4) -, em que constam 129 arquivos, distribuídas em 11 pastas eletrônicas, correspondentes às publicações dos atos administrativos feitos por intermédio do IPM – Brasil, exclusivamente no sítio eletrônico www.pminhambupe.ba.ipmbrasil.org.br, ao longo da vigência contratual.

É o relatório.

VOTO

Ressalte-se, por oportuno, que ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, deve seguir necessariamente os ditamos da lei.

Em face desse permissivo constitucional, a Lei de Licitações nº 8.666/93, elenca, exaustivamente, nos artigos 24 e 25, as hipóteses excepcionais em que pode o Administrador dispensar a licitação e aquelas em que é inexigível.

A dispensa de licitação (art. 24) abrange os casos em que, embora haja possibilidade de competição, a lei faculta à Administração Pública não realizá-la, cujas hipóteses estão taxativamente expressas na lei. Já com referência à inexigibilidade (art. 25), não há possibilidade de competição, seja porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda as necessidades da Administração.

Desta forma, o Estatuto das Licitações admite a hipótese (art. 24, inc. XIII) de “*contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou*

estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos”.

Entretanto, impõe o princípio da generalidade da licitação uma interpretação restritiva às hipóteses de dispensa de realização de certame licitatório, eis que importam em exceções à regra geral insculpida no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal. Portanto, a hipótese de contratação direta não significa inaplicação dos princípios basilares da administração, nem se caracteriza uma livre atuação do gestor público, vez que está ele obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, cumprindo os requisitos legais pertinentes, com vistas a assegurar a melhor contratação possível à Administração, resguardada a igualdade de condições a todos os potenciais interessados.

Cotejando-se os autos, o ato constitutivo do Instituto de Pesquisas Municipais - IPM Brasil especifica como sua finalidade, às fls. 35/52, o desenvolvimento institucional das entidades de direito municipal, além das seguintes atividades, conforme art. 2º, a saber:

I - o desenvolvimento institucional das entidades de direito público municipal, o estudo da administração pública, o desenvolvimento da pesquisa, do ensino, da saúde, da gestão de pessoal, capacitação de servidores e professores da administração pública;

II - produção literária, audiovisual, multimídia e similares;

III - produção, distribuição de livros, periódicos, ensaios, apostilas, revistas e similares destinados a administração pública em suas diversas áreas de atuação;

IV - produção, impressão, distribuição e publicação de jornais, revistas e atos oficiais de interesse dos Municípios;

V - cursos, seminários, capacitação e treinamentos voltados para administração pública;

VI - produção, instalação, locação de software e, equipamentos de tecnologia da informação/informática, objetivando a execução de atividades de educação à distância, consultoria especializada, administrativa, contratos e licitações, tributária, de recursos humanos e veiculação de atos oficiais;

VII - consultoria especializada em serviços administrativos, legislativos, controle interno, jurídico, tributário, licitações e contratos e recursos humanos para a Administração Pública;

X - capacitação, assessoria e consultoria aos conselhos de direitos, programas e projetos sociais;

XI - celebrar convênios, contratos e outros ajustes com a Administração Pública e Privada, visando o cumprimento dos objetivos e finalidades estatutárias." (sic)

Ressalve-se que o Estatuto sob análise não traz qualquer justificativa acerca da omissão dos incisos VIII e IX, relativos ao art. 2º, considerando que a sequência empregada salta do inc. VII diretamente para o X, conforme fl. 37.

Tem-se por relevante a reprodução da finalidade e das demais atividades estatutárias do IPM Brasil, tendo em vista a falta de comprovação pelo Gestor quanto à **necessidade de pertinência absoluta** entre a função da instituição e o objeto da avença com a Administração.

Segundo Justen Filho (*in* Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª ed., p. 254), "*somente podem ser abrigadas no permissivo do inc. XIII contratações cujo objeto se enquadre no conceito de pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou recuperação social de presos.*"

Vale salientar que a mera informação por parte do Procurador Geral do Município de Inhambupe (fls. 27/28) de que os requisitos para contratação direta do IPM Brasil, nos termos do art. 24, da Lei nº 8.666/93, teriam sido atendidos, porém sem a apresentação de todos os documentos comprobatórios necessários demonstrando ser a licitação dispensável como admitida por aquele dispositivo legal, não é suficiente para desconfigurar os apontamentos feitos pela Inspeção ao analisar a documentação mensal de receita e despesa da Prefeitura, conforme estabelecido na Resolução TCM nº 1.060/05.

Desta forma, a Relatoria **não reconhece plausível, por absoluta impertinência, a contratação de locação e manutenção de software destinados às funções de edição, diagramação, arte-finalização e publicação de atos administrativos relativos à Prefeitura Municipal de Inhambupe**, nos termos da cláusula primeira do Contrato nº I 07/2011, **com o permissivo legal preconizado no inc. XIII, do art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93**. Este entendimento encontra-se amparado em pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, a exemplo dos Acórdãos nº 290/2007, 496/2008 e 679/2009.

Daí porque, não é demais repetir que a possibilidade de dispensa de licitação é instrumento absolutamente excepcional, posto à disposição do administrador em *numerus clausus*, devendo ser utilizado de forma bastante criteriosa de modo a não infringir os princípios basilares da administração pública, a exemplo da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Por sua vez, em que pese a vontade da Administração para a consecução dos serviços ter recaído sobre o IPM Brasil, ela deveria ter comprovado ainda, nos autos administrativos de dispensa de licitação, a compatibilidade do preço com a praxe de mercado, conforme preceitua o inc. III, do art. 26 da Lei de Licitações, cujo entendimento também é compartilhado pelo TCU, nos termos do Acórdão nº 50/2007, da relatoria do Min. **Benjamim Zymler**, no bojo do processo nº 017.967/2005-5, cuja ementa abaixo se reproduz:

AUDITORIA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE NEXO ENTRE O FUNDAMENTO, A NATUREZA DA INSTITUIÇÃO E O OBJETO AJUSTADO. CONTRATO. COMPATIBILIDADE COM OS PREÇOS DE MERCADO. ANULAÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÃO.

1. A contratação direta com fundamento no art. 24, XIII, da Lei de Licitações deve ocorrer quando houver nexo entre esse fundamento, a natureza da instituição contratada e o objeto ajustado, além da compatibilidade entre o preço pactuado e o preço de mercado.

2. Os instrumentos contratuais devem explicitar os preços a serem pagos pelos itens de serviços efetivamente executados, a fim de garantir que os mesmos sejam compatíveis com os preços de mercado.

Também não há no processo administrativo de dispensa (fls. 23/59) qualquer documento probatório relativo à comprovação da reputação ético-profissional vinculado ao Instituto de Pesquisas Municipais - IPM Brasil, em descumprimento ao disposto no art. 24, inc. XIII da Lei de Licitações.

Merece ainda registro o fato das 169 "publicações" - objeto do anexo 4 - apresentadas pelo Gestor terem sido veiculadas em suposto diário oficial do município, versão eletrônica, **cuja instituição, conforme inc. XIII, do art. 6º da Lei nº 8.666/93, também não foi comprovada pelo Gestor**, o que pode suscetibilizar a validade e legalidade dos respectivos atos administrativos.

Finalmente, em que pese ter sido o Instituto de Pesquisas Municipais - IPM Brasil contratado sem licitação em razão de se tratar de organização sem

fins lucrativos, vocacionada à promoção do desenvolvimento institucional das entidades de direito público municipal, **nada há de objetivo nos autos de que houve um efetivo desenvolvimento institucional, o que se caracterizaria pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho institucional da Prefeitura de Inhambupe.**

Face ao exposto, com fundamento no art. 1º, inciso XX, da Lei Complementar nº 06/91, combinado com os artigos 9º e 10, § 2º, da Resolução TCM nº 1225/06, somos pelo **conhecimento** do presente Termo de Ocorrência, lavrado contra o Sr. **Euberto Luiz de Almeida Rocha**, Prefeito Municipal de **Inhambupe**, exercício **2011**, para julgá-lo **parcialmente procedente**, em face da contratação direta irregular do Instituto de Pesquisas Municipais - IPM Brasil, **tendo em vista a absoluta falta de pertinência entre a função da instituição e o objeto contratado** (locação de manutenção de *software* destinados à publicação de atos administrativos).

Pelas razões expostas, conforme acima relatado, imputa-se à Sr **Euberto Luiz de Almeida Rocha**, Prefeito Municipal de **Inhambupe**, com base no art. 71, inciso II, da mesma Lei, multa de **R\$ 5.000,00** (cinco mil reais), que deverá ser paga no prazo e condições estipulados nos arts. 72 e seguintes da Lei Complementar nº 06/91.

Determina-se ao atual Prefeito do Município de Inhambupe a sustação imediata do contrato irregularmente celebrado com o Instituto de Pesquisas Municipais - IPM Brasil, se porventura ainda em vigor, sob pena de imputação das despesas dele decorrentes a quem lhe der causa, sem prejuízo das demais cominações previstas em lei, devendo a Coordenadoria de Controle Externo – CCE realizar, através da 8ª IRCE, o devido acompanhamento do seu cumprimento.

Ciência ao interessado.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 10 de julho de 2013.

Cons. **Paolo Marconi**
Relator



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.