



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

PROCESSO nº 72.810/13

Termo de Ocorrência – Prefeitura Municipal de Teixeira de Freitas

Origem: 15ª Inspeção Regional de Controle Externo - IRCE

Gestor: Aparecido Rodrigues Staut, Prefeito

Exercício Financeiro: 2012

Relator: Cons. Paolo Marconi

RELATÓRIO/VOTO

O presente **Termo de Ocorrência**, lavrado pelo Inspetor titular da 15ª IRCE Lenival Gonçalves Filho, nos termos do art. 22 da Resolução TCM nº 1.225/06, noticia supostas irregularidades na contratação, sem prévia licitação, da prestação de serviços de publicação em Diário Oficial, visto que em desacordo com as hipóteses para contratação excepcional estipuladas pela Lei Federal nº 8.666/93.

De acordo com o Inspetor Regional, o Poder Executivo Municipal indevidamente contratou o Instituto Municipal de Administração Pública – **IMAP**, mediante processo administrativo de dispensa de licitação de nº 001-A/2013, ao custo total de **R\$ 157.200,00**, por um período de 12 meses, com fulcro no inc. XIII, do art. 24 da Lei de Licitações, tendo por objeto a *“locação de sistema (software) que permita a gestão, consultoria técnica, acompanhamento técnico, edição, diagramação e publicação na internet dos atos administrativos oficiais das contas públicas no Diário Oficial/Jornal Oficial, com objetivo de cumprimento do princípio da publicidade e da transparência da gestão fiscal”*.

Ressalta ele que a norma geral insculpida no inc. XVI, do art. 24 do mesmo diploma legal, supostamente aplicável ao caso concreto, apenas permite a contratação direta para a hipótese de *“impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, se for realizada por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico, o que não é o caso do serviço em tela”* (grifo nosso)

Conforme consta na inicial, a prefeitura efetuou os seguintes pagamentos até o momento da lavratura do presente Termo:

Data	NE nº	P.P. nº	Valor R\$
01/02/12	247	0537/12	13.100,00
01/03/12	247	0960/12	13.100,00
01/04/12	247	1455/12	13.100,00
01/05/12	247	1950/12	13.100,00
01/06/12	247	2482/12	13.100,00
01/07/12	247	2951/12	13.100,00
01/08/12	247	4313/12	13.100,00
01/10/12	247	4944/12	13.100,00
01/11/12	247	5638/12	13.100,00
01/11/12	247	5641/12	13.100,00
01/12/12	247	6197/12	13.100,00
01/12/12	247	6756/12	13.100,00
TOTAL			157.200,00

A inicial encontra-se instruída com a cópia de processos de pagamento da Prefeitura Municipal de Teixeira de Freitas, extrato do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – **SIGA**, dentre outros documentos.

A notificação ao Prefeito foi publicada no Diário Oficial do Estado de 04/10/2013 - Edital nº 209/2013, assim como foi enviado ofício por intermédio do Gabinete da Presidência deste Tribunal, para que apresentasse esclarecimentos e justificativas pertinentes, no prazo de 20 dias, sob pena de ser julgado à revelia, além de ter-se presumida a veracidade das irregularidades apontadas, nos termos da peça inicial.

Por sua vez, o Gestor apresentou as informações entendidas suficientes, autuadas neste TCM sob o nº 16000/13 e apensadas às fls. 77/206, alegando em síntese que:

- a contratação dos serviços por dispensa de licitação foi por ele autorizada em consonância com os ditames legais estabelecidos no inciso XIII, do art. 24 c/c com o inciso II e III, do parágrafo único do art. 26 da Lei Federal nº 9.666/93 e da Súmula nº 250 do TCU, em razão do Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP comprovar o preenchimento de todos os requisitos exigidos nas referidas normas.
- o IMAP é uma instituição brasileira, sem fins lucrativos e inquestionável reputação ético-profissional, constituída com a

finalidade de promover o desenvolvimento institucional das entidades de direito público municipal;

- a *“inovação tecnológica de criação de Portais Municipais contendo Diário Oficial Eletrônico decorreu do pioneirismo do IMAP”*, estando a entidade há mais de 10 anos na área de desenvolvimento e modernização dos municípios, tendo em seu quadro funcional pessoas com *“expertising”* em tecnologia nas mais diversas áreas para fornecer inúmeras soluções para a melhoria da gestão pública;
- o IMAP foi contratado para locação e manutenção de sistema de tecnologia para edição, diagramação e publicação na internet, e não para executar *“serviços de publicidade oficial, até porque, não tem e nem pode ter Diário Oficial”*;
- após a criação do IMAP em 2002 – objetivando o desenvolvimento institucional dos municípios – outras empresas surgiram com a mesma natureza jurídica, momento em que as contratações com a Administração Municipal foram efetivadas por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso III do Estatuto das Licitações, cuja forma de contratação adotada pelos municípios nunca foi contestada por esse Tribunal.

A defesa foi instruída, dentre outros documentos, com cópia do Estatuto da IMAP, Relatório Técnico de uso do software.

É o relatório.

VOTO

O procedimento licitatório é precedente indispensável para a contratação de obras, serviços, bens e alienações, salvo para os casos previstos em lei, quando a Administração Pública poderá afastar a licitação por dispensa ou inexigibilidade, nos termos do inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal.

O objetivo, não somente do procedimento licitatório, mas também da dispensa e da inexigibilidade, é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. No entanto, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração não pode sobrepor-se aos princípios fundamentais que servem de pilar para a sustentação do Estado de Direito. Sob nenhum pretexto podem ser preteridos os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, que norteiam os atos praticados pela Administração Pública nos termos do art. 37 da Constituição Federal.

A Administração Pública deve, portanto, pautar-se por conduta que universalize a competição, sendo facultada, evidentemente, a parcela de discricionariedade própria, desde que essa faculdade se restrinja às opções previstas em lei.

A Lei nº 8.666/93 prevê, no seu inc. XIII, do art. 24, a possibilidade de dispensa de licitação para contratação de instituição brasileira de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional ou dedicada à recuperação social do preso. Neste caso, a inquestionável reputação ético-profissional e a finalidade não-lucrativa são requisitos essenciais que devem ser comprovados no respectivo processo administrativo de dispensa de licitação, além do que há necessidade de serem comprovadas a pertinência absoluta e relativa entre a instituição e o objeto da avença.

Vê-se portanto, que as contratações respaldadas no supracitado artigo, somente poderão ocorrer quando, comprovadamente, houver nexos entre esse dispositivo, a natureza da instituição e o objeto do contrato, além da compatibilidade entre o preço ajustado e o preço de mercado, o que não é o caso.

Por oportuno, colaciona-se trechos do **Parecer TOC 0005/2014**, da lavra da Assessora Jurídica deste Tribunal Maria da Conceição Castellucci Guimarães, no Termo de Ocorrência nº 63043/13, relativo ao mesmo assunto – contratação direta do IMAP para locação e manutenção de software e publicação de atos oficiais (art. 24, XII da Lei nº 8.666/93 – plenamente aplicável ao caso em análise, abaixo transcrito:

“Na hipótese do inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, os requisitos citados na defesa como comprovados pelo IMAP, quais sejam, **instituição brasileira, inexistência de finalidade lucrativa e inquestionável reputação ético-profissional** são necessários mas não suficientes para autorizar dispensa de licitação.

A intenção do dispositivo é de auxiliar a atuação e o aperfeiçoamento de instituições que se dediquem às atividades nele descritas, reputadas pela lei, implicitamente, como de relevante interesse público, favorecendo-as com a possibilidade de contratação direta.

Ainda que as referidas instituições possam, de acordo com seus atos constitutivos, desenvolver outras atividades, mesmo que voltadas diretamente para a satisfação de interesses da própria Administração, **a contratação direta é permitida tão somente para o desenvolvimento daquelas especificamente relacionadas com as mencionadas pela Lei de Licitações (pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou recuperação social do preso)**. Daí entendemos que para as contratações diretas com fulcro multicitado inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, a expressão “*desenvolvimento institucional*” deve ser interpretada de forma restritiva.

Para tanto, parece-nos ser necessário compreender que o objeto da contratação esteja intimamente relacionado com o alcance do “*desenvolvimento institucional*” a ser perseguido pela contratada, além de atender os demais requisitos mencionados (tratar-se de uma instituição brasileira, sem fins lucrativos e de inquestionável reputação ético-profissional).

Caso não se impusesse a interpretação restritiva ao termo desenvolvimento institucional, toda e qualquer instituição sem fins lucrativos poderia ser contratada pela Administração Pública com fundamento na hipótese de dispensa de licitação ora analisada”.

“A 1ª Câmara do TCU cuida da matéria no Acórdão nº 3.564/2006, cujo Relator é o Ministro Marcos Bemquerer, onde orienta que “*no conceito de 'desenvolvimento institucional', esta Corte ressalta que esta expressão não pode ser interpretada em sentido amplo, a fim de vetar a contratação sem maiores critérios, desses órgãos/entidades mediante dispensa de licitação*”. Continua, mais adiante, que “O TCU, como bem assinalou a unidade técnica, já se manifestou por diversas vezes quanto à dispensa de licitação com base no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (...) pacificando o entendimento de que tal não permite a contratação de serviços de informática, complexos ou ordinários, tendo em vista a existência de diversas empresas de reconhecido conhecimento em informática.”

“Conforme contrato, arrolado aos autos (fls. 115/120), o objeto da contratação com a IMAP – Instituto Municipal da Administração Pública, prevê a “*contratação de locação e manutenção de software SIOFNET – Módulo de recepção, editoração, diagramação de ato oficial sujeito a publicação no Diário Oficial da União, do Estado e em jornal de grande circulação, do kit tecnológico contido no Portal de Municípios do Brasil, com vistas à modernização e efficientização da administração pública, durante o exercício de 2013*”.

Do texto supra observa-se que o objetivo da prestação de serviços é a disponibilização/fornecimento de sistemas de software, produto comercializado por diversas empresas da área, com capacidade para executar o objeto contratado, o que já viabilizaria a sempre indispensável licitação.

A recepção, editoração, diagramação de ato oficial sujeito a publicação nos Diários Oficiais da União e do Estado e em jornais de grande circulação, produtos do software, não se adequam às hipóteses previstas no art. 24, XIII da Lei nº 8666/93.

Do que foi visto, não há dúvidas que, diversamente do quanto manifestado no contraditório, o objeto sob análise não corresponde ao desenvolvimento institucional, vez que existem diversas empresas e instituições que executam o serviço em comento, sendo, pois, imprescindível a realização do processo licitatório.

Tem-se, desse modo, que se o objeto da contratação não estiver relacionado ou não envolver a execução das atividades referidas no dispositivo legal *in casu*, não será admissível. É, então, de fundamental importância que o objeto da avença celebrada entre a Administração Pública e a instituição brasileira dedicada à pesquisa, ensino

ou desenvolvimento institucional, ou ainda dedicada à recuperação social do preso, apresente estrita relação com a finalidade a que se presta a contratada.

Ressalte-se que a atividade contratada pelo Município não está, no nosso entendimento, diretamente relacionada aos objetivos mencionados pela hipótese de dispensa de licitação. Assim, não se admite que o referido Município contrate uma instituição com fundamento no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, para exercer atividade diversa das ali previstas, justificando que dentre outras coisas a instituição contratada também desenvolve atividades relacionadas ao desenvolvimento institucional ou, ainda, que o objeto contratado promoverá o desenvolvimento institucional do próprio contratante.

Com base nas previsões normativas acima reproduzidas, em entendimentos prolatados por este Tribunal em situações análogas, em especial o supracitado Parecer, e diante do caso concreto, conclui-se que o objeto da prestação do serviço sob análise – locação e manutenção de software para a edição, diagramação e publicação na internet -, não se enquadra na hipótese de contratação direta com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Vale destacar que a popularização de plataformas eletrônicas voltadas para a editoração, diagramação e publicação de atos administrativos é fato atualmente dominado por diversas empresas privadas no mercado, maior razão para que sua escolha se dê mediante regular processo administrativo de licitação.

É importante ressaltar que o fato de não terem sido acusadas irregularidades na análise de avenças pretéritas que se assemelham ao contrato ora apreciado, como argumenta o Gestor, não tem o condão de limitar a cognição deste Tribunal no exercício atual do controle externo da Administração Pública.

Com efeito, sempre que identificadas irregularidades cometidas por autoridades municipais, é dever desta Corte combatê-las, independentemente do resultado de julgamentos anteriores sobre casos análogos, uma vez que o interesse público tanto primário quanto secundário impede que eventual desatenção desta Corte seja utilizada pelos gestores como aval para perpetuar irregularidades e afastar sua responsabilidade pelos atos praticados.

Nesse sentido, vale frisar, a título de contraponto ao argumento trazido pelo Prefeito que, no âmbito deste Tribunal, já foram apreciados vários processos referentes à contratação direta do **IMAP** e de outros institutos similares por municípios baianos, ocasião em que foram julgados procedentes para reconhecer a ilegalidade de contratos celebrados sem licitação nos mesmos moldes do presente caso.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Face ao exposto, com fundamento no art. 1º, inc. XX, da Lei Complementar n.º 06/91, combinado com os artigos 3º e 10, § 1º, da Resolução TCM nº 1.225/06, é de se **conhecer** e no mérito, julgar **procedente** o presente Termo de Ocorrência, lavrado contra a Sr. **Apparecido Rodrigues Staut**, Prefeito do Município de **Teixeira de Freitas**, exercício de 2012, a quem se **aplica**, com amparo no art. 71, inc. III, da Lei Complementar Estadual nº 006/91, **multa** no valor de **R\$ 4.000,00** (quatro mil reais), que deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado da decisão, sob pena de adoção das medidas estabelecidas no art. 49, combinado com o art. 74, da Lei Complementar Estadual nº 006/91, com cobrança judicial dos débitos, considerando-se que as decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito e/ou multa têm eficácia de título executivo, nos termos do §3º, do art. 71, da Constituição Federal e do §1º, do art. 91, da Constituição Estadual da Bahia.

Determina-se ao atual Prefeito de Teixeira de Freitas, na hipótese do contrato ainda estiver em vigor, sua suspensão, e caso seja do interesse do Poder Executivo Municipal a contratação dos serviços, deverá realizar regular processo de licitação.

Ciência ao interessado.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 04 de setembro de 2014.

Cons. **Paolo Marconi**
Relator

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.