

Processo: 1104866
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Maria Aparecida de Lima
Representados: Gustavo Morais Nunes e Matheus Lima Braga
Órgão: Prefeitura Municipal de Ipatinga
Procuradores: Lívia Maria Lucca Silva, OAB/MG 177.142 e Ulisses Moura Dalle, OAB/MG 140.897
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 27/2/2024

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DIAGNÓSTICO, LEVANTAMENTO E AUDITORIA DE FOLHA DE PAGAMENTO. DISPENSA DE LICITAÇÃO (ART. 24, XIII DA LEI N. 8.666/93). PREJUDICIAL DE MÉRITO. NÃO ACOLHIDA. MÉRITO. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO ENTRE A NATUREZA DA INSTITUIÇÃO E O OBJETO CONTRATADO. IRREGULARIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. É irregular a contratação por dispensa de licitação, com fulcro no inciso XIII, do art. 24 da Lei n. 8.666/93, sem a demonstração do nexo efetivo entre a natureza da instituição e o objeto contratado.
2. A concentração indevida dos atos praticados no curso do procedimento de dispensa de licitação e na contratação em um único servidor constitui afronta ao princípio da segregação de funções na Administração Pública.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) deixar de acolher, em prejudicial de mérito, a arguição de extinção do processo por perda de objeto, nos termos e limites da fundamentação desta decisão;
- II) julgar parcialmente procedente, no mérito, a representação e, com fundamento nas disposições do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, aplicar multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao então Secretário Municipal de Administração, Matheus Lima Braga, em face da ausência de demonstração de liame entre a natureza da instituição e o objeto da contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, ao arrepio da jurisprudência de contas, consolidada inclusive neste Tribunal, sintetizada no Enunciado n. 250 da Súmula do TCU, e à revelia do parecer jurídico emitido nos autos do próprio procedimento administrativo, configurado erro grosseiro do responsável;
- III) recomendar à Prefeitura Municipal de Ipatinga que adote medidas que assegurem a devida segregação de funções nos procedimentos licitatórios e nas contratações públicas em geral, por meio da implementação de boas práticas de controle interno;

IV) determinar a intimação da representante e dos representados acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo, nos termos do inciso I do art.176, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de fevereiro de 2024.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 27/2/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de representação, com pedido liminar, formulada pela Vereadora Maria Aparecida de Lima da Câmara Municipal de Ipatinga, em face do Contrato n.º 047/2021 (Processo Administrativo n.º 008.076.2021/08040), celebrado entre o Município de Ipatinga e o Instituto Brasileiro de Tecnologia, Empreendedorismo e Gestão - BRTEC, cujo objeto é a

“Contratação de instituição brasileira voltada ao desenvolvimento institucional da gestão pública, para realização de diagnóstico, levantamento e auditoria externa da folha de pagamento do pessoal ativo, inativo e pensionistas do Município de Ipatinga, incluindo a revisão de pagamentos por RPA (Recibo de Pagamento Autônomo), de forma a avaliar, validar e opinar sobre a qualidade dos dados, da informação e dos sistemas que a geram e mantêm, em termos de legalidade, segurança e confiabilidade, sugerindo, ao final, a adoção de medidas e proposição de procedimentos e/ou normas para adequação à conformidade e melhorias de desempenho operacional e gerencial com base nos exames promovidos, visando ao aprimoramento e desenvolvimento da gestão de pessoal e de recursos humanos da Prefeitura Municipal de Ipatinga” (peça n.º 01 do SGAP, pág. 14).

A denunciante apontou a existência de irregularidades na contratação em tela, realizada por meio de dispensa de licitação, em razão da inobservância das condições especificadas no art. 24, XIII da Lei n.º 8.666/93, e de supostas evidências de fraude à licitação. Por fim, requereu a concessão de medida cautelar para suspensão da execução do contrato, com amparo no disposto no art. 95 da Lei Complementar n.º 102/08.

Na decisão à peça n.º 05, tendo em vista a constatação da celebração de contrato, indeferi o pedido liminar, com amparo no art. 60 da Lei Complementar n.º 102/2008.

Posteriormente, o Secretário Municipal de Administração Matheus Lima Braga encaminhou o Termo de Rescisão Unilateral do Contrato n.º 047/2021, informando que nenhum pagamento teria sido realizado (peça n.º 14).

Em estudo inicial, o órgão técnico apontou a necessidade de documentos e informações complementares (peças n.ºs 18 e 29), vindo aos autos petições e cópia do procedimento (peças n.ºs 25, 27, 34 e 35).

A unidade técnica (peça n.º 38) sugeriu a extinção do processo sem julgamento do mérito, por perda de objeto decorrente da anulação da Dispensa n.º 015/2021 e da inexistência de dispêndio de recursos públicos com a contratação.

A seu turno, o Ministério Público junto ao Tribunal (peça n.º 41), considerando presentes os requisitos necessários ao prosseguimento da representação, opinou pela intimação do responsável para juntada de documentos ou por sua citação.

Devidamente citados, o Prefeito Gustavo Nunes e o Secretário Municipal de Administração Matheus Lima Braga apresentaram as manifestações de defesa às peças n.ºs 47 e 52.

Em novo exame, o órgão técnico alterou a sua conclusão inicial, manifestando-se pelo afastamento da prejudicial de mérito de perda de objeto e pela procedência das irregularidades apontadas (peça n.º 52).

O *Parquet* (peça n.º 59), ratificou o seu parecer anterior e pronunciou-se pela procedência da representação.

É, em síntese, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Prejudicial de mérito: arguição de perda de objeto

A unidade técnica (peça n.º 38), em estudo preliminar, sugeriu a extinção do processo sem julgamento do mérito, por perda de objeto. Por sua vez, o *Parquet*, ressaltando a existência de saldo a liquidar decorrente da contratação ora analisada, opinou pelo prosseguimento da representação (peça n.º 41).

Com base nestas manifestações, os responsáveis Gustavo Nunes (peça n.º 47) e Matheus Lima Braga (peça n.º 52), suscitaram a extinção da presente representação sem julgamento do mérito, por perda de objeto, em razão da rescisão do Contrato n.º 047/2021 e da anulação da Dispensa de Licitação n.º 015/2021. Transcreveram jurisprudência desta Corte de Contas pertinente ao tema.

Alegaram que não teria ocorrido qualquer dispêndio de recursos públicos, e que teriam sido cancelados todos os empenhos de despesas decorrentes do referido procedimento.

Sustentaram que a Administração Pública teria sido notificada pela empresa contratada para pagamento do valor de R\$120.000,00, identificado pelo *Parquet*, que teria sido inscrito em restos a pagar não processados para o exercício de 2022 (Empenho n.º 135/5616), de forma a resguardar a Administração Pública na hipótese de eventual propositura de ação judicial. Aduziram que, não tendo sido tomada qualquer medida por parte da contratada e que o referido empenho foi cancelado por meio do Decreto Municipal n.º 10.609/2023.

Em análise final (peça n.º 57), o órgão técnico elaborou resumo dos fatos, abaixo transcrito, apurando que teria havido efetiva prestação de serviços, cobrados pela contratada com base na Nota Fiscal n.º 2021/15, cujo valor teria sido empenhado pela Administração e inscrito em restos a pagar não processados. A rescisão do contrato, seguida da anulação do procedimento de dispensa, teria decorrido da constatação de incapacidade técnica da contratada. Ponderou que, apesar do cancelamento do empenho, a questão relativa à indenização do particular pelos serviços prestados ainda não teria solução definitiva, sendo passível de arguição perante o Poder Judiciário, podendo vir a repercutir financeiramente sobre o erário local.

“Deflagrado o Processo n. 015/2021 (procedimento de dispensa), voltado para a aquisição dos serviços de diagnóstico, levantamento e auditoria da folha de pagamento, o contrato do Município de Ipatinga com a empresa “BR Tec” foi assinado em 29 de junho de 2021 (pp. 238-244 da peça 51); a ordem de fornecimento foi expedida em 22 de julho de 2021 (p. 260 da peça 51) e já nos dias 23 e 24 do mês subsequente houve o encaminhamento à Prefeitura do primeiro relatório de auditoria realizado pela contratada (p. 130 da peça 51 e pp. 133-139 da peça 48).

As cópias dos e-mails juntadas às pp. 118-121 da peça 51 denotam ainda que houve tratativas diversas entre os representantes do município e da empresa, com referência ao teor desse relatório de auditoria; na sequência, foi emitida, em 08 de setembro, a Nota Fiscal n. 2021/15, no valor de R\$119.848,50 (cento e dezenove mil, oitocentos e quarenta e oito reais e cinquenta centavos) (p. 127 da peça 51).

Em 10 de setembro, contudo, o Município emitiu relatório de fiscalização do contrato (pp. 85-101 da peça 48), no qual apontou inconsistências diversas na prestação dos serviços; tal fato motivou a rescisão do contrato, lavrada em 21 de setembro (p. 3 da peça 48), pelo então Secretário de Administração, bem como a posterior abertura de processo administrativo, com vistas à apuração da responsabilidade da “BR Tec” pela inexecução do Contrato n. 047/2021 (pp. 141 e 143-161 da peça 48); este último culminou na anulação da própria Dispensa n. 015/2021 (p. 159 da peça 48), com fundamento no princípio da autotutela e na tese de que “a contratada não demonstrou a expertise necessária para atender a demanda proposta pela municipalidade”, estando, assim, ausente “um dos requisitos

principais para a formalização do contrato” (pp. 145-150 e 153-156 da peça 48).

Diante do exposto, a unidade técnica alterou a sua conclusão inicial, pronunciando-se pelo afastamento da prejudicial de mérito arguida, com o prosseguimento regular do processo e análise das inconsistências apontadas.

No parecer conclusivo anexado à peça n.º 59, o *Parquet* corroborou o exame técnico.

Com efeito, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que a superveniente anulação ou revogação do certame resulta na perda de objeto da denúncia ou representação, desde que não caracterizado prejuízo ao exercício da função de controle ou a terceiros interessados.

Compulsando os documentos anexados aos autos, observa-se que a Dispensa de Licitação n.º 015/2021 foi anulada pela Administração Pública em 05/12/22, consoante Termo de Anulação (fl. 07, peça n.º 34) devidamente publicado (fls. 08/09, peça n.º 34).

No entanto, cumpre esclarecer que a referida anulação ocorreu após à celebração do Contrato n.º 47/2021, datado de 29/6/21 (peça n.º 27), que teve a sua execução iniciada por meio da emissão da Ordem de Fornecimento n.º 38837, em 22/7/21, seguida do encaminhamento de relatórios pela contratada, e resultou na emissão da Nota Fiscal n.º 2021/15 (peça n.º 27). Tendo em vista a notificação extrajudicial apresentada pela contratada visando ao pagamento dos serviços prestados, constata-se que a questão se encontra sem solução definitiva, conforme apontado pelo órgão técnico.

Em que pesem a rescisão unilateral do contrato pela Administração Pública em 19/10/21 (Termo de Rescisão, peça n.º 27) e o posterior cancelamento do empenho do valor relativo ao pagamento pretendido pela contratada, persistem os possíveis efeitos financeiros da execução parcial do contrato, a teor do parágrafo único do art. 59 da Lei n.º 8.666/93, então vigente:

“Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.”

Neste sentido, decisão proferida por este Tribunal na Denúncia n.º 1.047.987, da relatoria do Conselheiro Durval Ângelo:

“DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. ATA ASSINADA. CONTRATOS EXECUTADOS. SUSPENSÃO. ANULAÇÃO DO CERTAME. ATOS ANTERIORES QUE SURTIRAM EFEITOS. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.

A anulação de licitação depois de produzidos efeitos, especialmente aqueles financeiros decorrentes de pagamento por fornecimentos realizados ou serviços prestados, não implica na perda de objeto de processo referente à ação de controle externo, respondendo, os agentes públicos, pelos atos considerados irregulares e sujeitando-se a sanções na hipótese de comprovado o liame entre os atos e prejuízos ao certame, ainda que potencial, ensejando, a depender de suas condutas, aplicação de multa.” (Denúncia n.º 1.047.987, Rel. Cons. Durval Ângelo, sessão da Primeira Câmara de 02/8/22)

Impende registrar também que a rescisão do contrato e a anulação da dispensa de licitação tiveram como justificativa a incapacidade técnica da contratada, sendo, portanto, pertinente a análise das irregularidades relativas à adequação do procedimento que levou à contratação, apontadas na peça inicial.

Portanto, subsistindo condutas e dispêndios passíveis de controle externo, desacolho a preliminar arguida.

2. Mérito

2.1. Dispensa irregular de licitação

A representante alegou que a Prefeitura de Ipatinga, por meio da Secretaria Municipal de Administração, firmou contrato de prestação de serviços com o Instituto Brasileiro de Tecnologia, Empreendedorismos e Gestão – BRTEC para realização de diagnóstico, levantamento e auditoria externa na folha de pagamento do pessoal ativo, inativo e pensionistas, com vistas ao aprimoramento e desenvolvimento da gestão de pessoal e de recursos humanos da Prefeitura, mediante procedimento de Dispensa n.º 015/2021.

Por conseguinte, sustentou a irregularidade da contratação por violação da previsão contida no art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93, argumentando não haver pertinência entre o objeto do contrato e a natureza do instituto BRTEC, nos termos exigidos na Súmula n.º 250 do TCU. Aduziu também que o montante empenhado oneraria o patrimônio da municipalidade, sendo necessária a concreta demonstração da compatibilidade do preço com os serviços ofertados. Afirmou, ainda, que não haveria comprovação da reputação ético-profissional da instituição contratada, tendo em vista que o sítio eletrônico da BRTEC careceria de informações dos responsáveis pela instituição e do seu âmbito de atuação.

Além disso, arguiu a possibilidade de fraude à licitação, por vislumbrar evidências de atuação conjunta entre a BRTEC e a empresa W & A Villefort Consultoria e Tecnologia Ltda., ligadas ao Sr. Wilson Wladimir de Alencar Mendes.

Em exame preliminar (peça n.º 41), o *Parquet* indicou a existência de indícios de prática de atos de gestão temerária, argumentando que o Termo de Referência apresentado pelo então Secretário Municipal de Administração Matheus Lima Braga conteria “motivação extremamente vaga e genérica para aplicação do art. 24, XIII”. Além disso, não teria sido demonstrada a aplicabilidade do parecer emitido na Consulta n.º 655.020, deste Tribunal, e da Súmula n.º 250 do TCU, referenciadas no documento, sobre o objeto contratado, que seria composto prioritariamente por atribuições atinentes à atividade-fim da Administração Pública, podendo ser realizado por inúmeras empresas disponíveis no mercado.

Apontou, ainda, a existência de pareceres da Controladoria Interna e da Procuradoria Municipal com indicações de potenciais irregularidades no procedimento de dispensa de licitação, que teriam sido refutadas pelo próprio Secretário de Administração em documento denominado “Justificativa”, no qual não teria sido apresentada a efetiva correspondência do objeto contratado com o desenvolvimento institucional, visão de progresso ou aperfeiçoamento de gestão ressaltados pelo gestor. Tampouco teria sido demonstrada a necessidade da contratação, eventual complexidade do serviço ou a sua diferenciação das atividades de rotina da Prefeitura, que deveriam compor a motivação da dispensa de licitação.

Frisou, também, que a rescisão unilateral do contrato teria decorrido da execução inadequada dos serviços, que estariam aquém da qualidade pretendida, conforme informação prestada pelas fiscais do contrato.

As conclusões delineadas inicialmente pelo *Parquet* foram ratificadas em seu parecer final (peça n.º 59).

Em sua defesa, o Prefeito Gustavo Nunes não se pronunciou acerca das irregularidades do procedimento de dispensa indicados na peça exordial, limitando-se a destacar as razões que ensejaram a rescisão contratual (peça n.º 47).

Por sua vez, o então Secretário Municipal de Administração Matheus Lima Braga (peça n.º 52) contestou as alegações do Órgão Ministerial, indicando a existência de justificativas técnicas e jurídicas a amparar a contratação, sustentando que os serviços envolvidos não integrariam as atividades rotineiras da Prefeitura Municipal, e poderiam ser enquadrados no conceito de desenvolvimento institucional. Reconheceu, no entanto, que os julgados transcritos não tratariam de objetos idênticos, mas teriam sido contratados por dispensa com fundamento no art. 24, XIII da Lei n.º 8.666/93.

Ponderou que a manifestação da Controladoria Interna teria sido favorável à contratação, e que as solicitações iniciais feitas pela Procuradoria Municipal teriam sido atendidas com as justificativas apresentadas pelo gestor, conforme disposto em seu parecer final.

Por fim, aduziu que a rescisão unilateral do contrato resultou da verificação da incapacidade da contratada em executar satisfatoriamente o objeto, após apresentação de relatório tecnicamente destoante do Termo de Referência, contendo erros grosseiros, o que teria sido devidamente motivado nos autos.

O órgão técnico (peça n.º 57) ressaltou as condições legais atinentes à contratação por dispensa de licitação nos moldes do inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, apontando a necessidade de comprovação da inquestionável reputação ético-profissional da contratada e da ausência de fins lucrativos.

Além disso, constatou a existência de requisito, acolhido pela jurisprudência e devidamente sumulado pelo Tribunal de Contas da União (Enunciado n.º 250 da Súmula), de demonstração do nexo entre a natureza da instituição e o objeto almejado e da compatibilidade com os preços de mercado. Transcreveu ainda julgados desta Corte de Contas nos quais se destaca que os serviços contratados devem se referir a uma das áreas descritas no art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93.

Da análise do caso concreto, verificou a unidade técnica que o objeto da contratação que se encontra descrito no Termo de Referência não se enquadraria no conceito de ensino, pesquisa ou desenvolvimento social, “por envolverem serviços continuados de auditoria de dados e procedimentos relativos à folha de pagamento, sob a perspectiva da legalidade/conformidade”, pertinentes às atividades de rotina da Administração, previstas na legislação municipal:

“Trata-se, assim, de atividades que, conforme pontuado pelo MPC, já integram o rol de atribuições típicas dos diversos órgãos do município, como o Controle Interno (art. 64 da Lei Orgânica), a Contabilidade (art. 43 do Decreto Municipal n. 9.228/20192) e a Administração (art. 60 do Decreto Municipal n. 9.228/2019), havendo, inclusive, a previsão de um Departamento de Auditoria dentro da própria estrutura da Controladoria do Município, conforme previsão do art. 187 do Decreto Municipal n. 9.228/2019, o qual regulamentou a Lei Municipal n. 3.949/20193.”

E concluiu:

“De modo que, não havendo correlação entre os serviços contratados, a finalidade social da empresa e o propósito tutelado pelo inciso XIII do art. 24 da Lei Federal n. 8.666/93, forçoso reconhecer a inexistência de pressuposto fundamental para a contratação direta da ‘BR Tec’ pelo Município de Ipatinga, não bastando, para assegurar-se a legitimidade do contrato, a mera invocação da complexidade do serviço e da ausência de expertise.”

Por outro lado, considerou que a documentação juntada aos autos não permitiu a aferição da alegação contida na peça exordial de influência direta na contratação por suposta relação entre as empresas BR Tec e W&A Villefort Consultoria e Tecnologia Ltda. e pontuou que o exame da vantajosidade do preço ofertado restaria prejudicado, tendo em vista que os orçamentos

apresentados como referência na Dispensa n.º 015/2021 corresponderiam a objeto não integrante do escopo do inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93.

Diante disso, alterou sua conclusão inicial, manifestando-se pela procedência da representação quanto à inadequação do objeto à forma de contratação utilizada, de responsabilidade do então Secretário Municipal de Administração Matheus Lima Braga, que teria agido de maneira temerária ao não atentar para o necessário enquadramento dos serviços a atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. Constatou que a justificativa inicial apresentada pelo gestor mencionaria, tão somente, a complexidade das atividades e a ausência de *expertise* dos servidores para a sua execução. Ademais, quando questionado, no curso do certame, teria recorrido a termos genéricos como “melhoria e aperfeiçoamento na gestão da coisa pública”, “visão de progresso” e “ação constitucionalmente assegurada” para tentar enquadrar o objeto descrito no Termo de Referência, relativo a serviços ordinários de auditoria de folha de pagamento, para delinear o conceito de desenvolvimento institucional.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o fato de as contratações diretas seguirem um procedimento simplificado não as isenta do cumprimento dos trâmites regulares, previstos em lei. Ao contrário, por se tratar de exceção à regra geral da licitação pública, o processo deverá ser instruído com todos os elementos essenciais à comprovação da observância dos critérios que justificam a escolha da forma de contratar e do contratado (art. 26, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93), levando em consideração os princípios inerentes a todo ato administrativo, tais como a moralidade, a transparência e o interesse público.

Neste sentido a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“Identifica-se a necessidade, motiva-se a contratação, para, então, partir-se para a verificação da melhor forma de sua prestação. Ou seja, a decisão pela contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa, é posterior a toda uma etapa preparatória que deve ser a mesma para qualquer caso. A impossibilidade ou a identificação da possibilidade da contratação direta, como a melhor opção para a administração, só surge após a etapa inicial de estudos. Como a regra geral é a licitação, a sua dispensa ou inexigibilidade configuram exceções. Como tal, portanto, não podem ser adotadas antes das pesquisas e estudos que permitam chegar a essa conclusão.” (TCU, Acórdão n.º 994/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar)

A Prefeitura Municipal de Ipatinga promoveu a contratação do Instituto Brasileiro de Tecnologia, Empreendedorismos e Gestão – BRTEC, por meio de Dispensa de Licitação, com base no art. 24, XIII da Lei n.º 8.666/93:

“Art. 24 – É dispensável a licitação:

(...)

XIII - na 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” (Destaquei.)

Além dos requisitos legalmente estabelecidos, impõe-se, conforme bem assinalado, a observância de critérios de pertinência consolidados na jurisprudência de contas, inclusive deste Tribunal, sintetizadas no Enunciado n.º 250 da Súmula do TCU:

“A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

Em consulta ao Estatuto do Instituto Brasileiro de Tecnologia, Empreendedorismos e Gestão – BRTEC (fls. 74/92, peça n.º 51), verifiquei tratar-se de pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade lucrativa (art. 1º), cujo objetivo seria compatível com a modalidade de contratação adotada (arts. 4º e 5º). Considerando que não foi possível, a partir da documentação juntada aos autos, refutar as provas de idoneidade apresentadas pela contratada nem a compatibilidade do preço firmado com os valores praticados no mercado, resta a ser examinada a questão relativa ao enquadramento do objeto contratado às condições estabelecidas no inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, a teor da jurisprudência delineada.

A dispensa de licitação com base no inciso XIII, do art. 24, da Lei n.º 8.666/93 direciona-se à contratação de serviços especializados de pesquisa, ensino e que propiciem desenvolvimento institucional e consequentes melhorias mensuráveis das condições da Administração Pública. Por tratar-se de exceção à regra constitucional de contratação por meio de licitação, as hipóteses legais pertinentes à dispensa devem ser interpretadas de maneira restritiva. Neste sentido o precedente do TCU:

“Uma interpretação apressada da Lei poderia conduzir à ilação de que desenvolvimento institucional seria qualquer ato voltado para o aperfeiçoamento das instituições, para a melhoria do desempenho das organizações. Nesse sentido, contudo, a simples automatização de procedimentos, a aquisição de equipamentos mais eficientes, a reforma das instalações de uma unidade, a ampliação das opções de atendimento aos clientes, o treinamento de servidores, a reestruturação organizacional e um sem-número de outras ações que significassem algum plus no relacionamento entre a Administração e a Sociedade poderiam ser entendidas como tal. Já foi registrado, no entanto, que uma interpretação larga da Lei, nesse ponto, conduziria, necessariamente, à inconstitucionalidade do dispositivo, uma vez que os valores fundamentais da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, expressamente salvaguardados pela Constituição, estariam sendo, por força de norma de hierarquia inferior, relegados. Logo, desenvolvimento institucional não pode significar, simplesmente, ao menos no contexto do inciso XIII, melhoria ou aperfeiçoamento das organizações públicas. Os autores citados, em que pese às variações de abrangência admitidas, associam a expressão a alguma forma de ação social que tenha sido constitucionalmente especificada como de interesse do Estado. Nesse sentido, seriam entidades dedicadas ao desenvolvimento institucional, por exemplo, aquelas voltadas para a proteção à infância (arts. 203, I e 204, I da CF), ao deficiente físico (arts. 203, IV e 204, I), à saúde (arts. 196, 197 e 200, V), para o desenvolvimento do ensino (arts. 205, 213 e 214), para o desporto (art. 217), entre outras. Nesse rol, entrariam as APAES, as Sociedades Pastalozzi, a CNEC, a Associação das Pioneiras Sociais, as associações esportivas, etc.” (TCU. Acórdão n.º 30/2000, Rel. Min. Guilherme Palmeira, *DOU* de 04/12/00)

Os serviços almejados pela Prefeitura Municipal foram pormenorizados no item 01 do Termo de Referência (fls. 245/259, peça n.º 51), seguido das justificativas da contratação e da pretensa adequação aos requisitos legais (item 02).

Observa-se que, com efeito, as atividades descritas integram as atribuições típicas, rotineiras e contínuas da Administração, sendo pertinentes ao controle interno, tanto assim que estão expressamente previstas na legislação municipal, conforme bem assinalado pelo órgão técnico.

As razões apresentadas limitam-se a apontar a relevância dos serviços para o ente, visando a assegurar que as práticas rotineiras estejam em consonância com as normas e legislação próprias, e a frisar suposta falta de conhecimento dos servidores para realizá-los. Já na motivação da adoção da contratação por dispensa de licitação, foram analisadas tão somente as exigências legais (art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93), sem abordar os requisitos jurisprudenciais sintetizados no Enunciado n.º 205 da Súmula do TCU.

Tal omissão foi apontada no parecer jurídico emitido pela Procuradoria Municipal (fls. 183/194, peça n.º 51), e, diante da amplitude do termo “desenvolvimento institucional”, que impõe interpretação restritiva, foi solicitada ao gestor a complementação das justificativas, a conferir:

“À face do exposto, inicialmente, não nos parece que a pretendida contratação esteja caracterizada como inerente ao desenvolvimento institucional, uma vez que, aparentemente, através dela não haveria a realização de uma atividade de cunho social, nos termos acima expostos, mas sim haveria uma contratação ordinária de prestação de serviços, desprovida de caráter social.

(...)

Em que pese a justificativa acima transcrita, como condição necessária ao regular prosseguimento do feito, solicitamos à autoridade ordenadora que, em complementação às informações já constantes dos autos, apresente as razões suficientemente aptas a demonstrar não apenas a existência de correlação lógica entre os objetivos preconizados no inciso XIII do artigo 24 da Lei n.º 8.666/93, a natureza da instituição e o objeto do contrato, mas demonstre especialmente que o objeto contratual corresponde a uma atividade inerente ao desenvolvimento institucional, a partir da interpretação restritiva que deve ser dada ao dispositivo legal em comento, segundo a qual a atividade deve promover alguma forma de ação social constitucionalmente especificada como de interesse do Estado, conforme entendem a Corte de Contas e a doutrina pátria.

Registramos que sem a demonstração de que o objeto contratual se trata de atividade voltada ao desenvolvimento institucional, provida de caráter social, a esperada contratação restará classificada como prestação de serviço corriqueiro, capaz de ser encontrado no mercado, o que inviabilizará a pretendida contratação direta fundamentada no art. 24, inciso XIII, do Estatuto Licitatório.”

Em nova manifestação (fls. 196/200, peça n.º 51), o então Secretário Municipal de Administração tratou do conceito do termo “desenvolvimento institucional”, apresentando argumentos genéricos para a sua aplicação na Administração Pública, tais como aperfeiçoamento da coisa pública, visão *pro futuro*, que podem ser utilizados para basicamente qualquer serviço. Portanto, ausente a demonstração de correlação entre o objeto pretendido e a modalidade de contratação adotada, não se veem atendidas as observações contidas no parecer jurídico.

Ressalto que o documento elaborado pelo Secretário Municipal de Administração foi encaminhado ao setor de licitação (fl. 205, peça n.º 51), que considerou cumpridas as solicitações, sem análise aprofundada (fl. 206, peça n.º 51), não sobrevivendo nos autos nova manifestação da área jurídica.

Inexistente a demonstração de nexos efetivos entre a natureza da instituição e o objeto contratado, irregular se faz a contratação por dispensa de licitação com fulcro no inciso XIII, do art. 24 da Lei n.º 8.666/93.

Não bastasse, a rescisão do contrato decorreu de inconsistências apontadas no Relatório de Fiscalização do Contrato (fls. 85/101, peça n.º 48), que demonstraram, conforme alegado pelo Sr. Matheus Lima Braga em sua defesa (peça n.º 52), a incapacidade da contratada em executar satisfatoriamente o objeto, o que vem corroborar a irregularidade da contratação.

Quanto à responsabilização do então Secretário Municipal de Administração, que praticou grande parte dos atos que resultaram na contratação, deve-se atentar para o conteúdo do parecer jurídico, no qual se opinou pela inadequação da contratação na forma pretendida, e para o fato de as “justificativas” complementares não elidirem as imissões apontadas na peça técnico-opinativa, o que se mostra suficiente para caracterizar a responsabilidade individual do agente político e afastar qualquer dúvida quanto à caracterização da irregularidade da adoção da

contratação por dispensa de licitação (art. 24, XIII da Lei n.º 8.666/93), típico erro grosseiro, ao arrepio do princípio geral da obrigatoriedade da licitação, motivo pelo qual aplico multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. Matheus Lima Braga.

2.2. Inobservância da segregação de funções

No parecer anexado à peça n.º 41, o *Parquet* apontou como irregular a inobservância do princípio da segregação de funções no procedimento de dispensa de licitação, destacando que os atos praticados no seu curso e na contratação teriam se centrado no Secretário de Administração Matheus Lima Braga, conforme quadro demonstrativo. Requereu também a expedição de recomendação à Prefeitura Municipal para que tome as medidas necessárias a assegurar a devida segregação de funções nos procedimentos licitatórios e contratações do ente, conclusões reiteradas em sua manifestação final (peça n.º 59).

Em sua defesa, o responsável Matheus Lima Braga limitou-se a afirmar que os apontamentos não seriam procedentes, alegando que a Dispensa de Licitação teria sido processada e instruída pela Seção de Compras e Licitações da Prefeitura de Ipatinga, responsável pelos atos de tramitação interna.

A unidade técnica apurou que o referido Secretário Municipal de Administração efetivamente subscreveu diversos atos direcionados à contratação em tela, tornando-se, portanto, responsável único pelo seu conteúdo. Aduziu que “o acúmulo de atribuições na mão de uma mesma autoridade é situação indesejável à luz do princípio da segregação, contrariando a lógica republicana de controle e repartição de funções”, e corroborou a proposta do *Parquet* de expedição de recomendação ao gestor (peça n.º 57).

A segregação de funções – princípio básico do controle interno administrativo, tem como objetivo a divisão de atribuições de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, de forma a evitar que o mesmo servidor realize atividades incompatíveis entre si, além de prevenir erros, omissões e fraudes.

In casu, conforme fartamente demonstrado pelo *Parquet* e pelo órgão técnico, houve concentração indevida dos atos praticados no curso do procedimento de dispensa de licitação e na contratação no então Secretário de Administração Matheus Lima Braga, sendo pertinente recomendar à Prefeitura Municipal de Ipatinga que adote medidas voltadas a assegurar a devida segregação de funções, com a implementação de boas práticas de controle interno nos procedimentos licitatórios e nas contratações públicas em geral.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em prejudicial, deixo de acolher a arguição de extinção do processo por perda de objeto, nos termos e limites da fundamentação.

No mérito, julgo parcialmente procedente a representação e, com fundamento nas disposições do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/2008, aplico multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao então Secretário Municipal de Administração Matheus Lima Braga, em face da ausência de demonstração de liame entre a natureza da instituição e o objeto da contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, ao arrepio da jurisprudência de contas, consolidada inclusive neste Tribunal, sintetizada no Enunciado n.º 250 da Súmula do TCU, e à revelia do parecer jurídico emitido nos autos do próprio procedimento administrativo, configurado erro grosseiro do responsável.

Recomendo à Prefeitura Municipal de Ipatinga adotar medidas que assegurem a devida segregação de funções nos procedimentos licitatórios e nas contratações públicas em geral, por meio da implementação de boas práticas de controle interno.

Intimem-se representante e representados acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos.

* * * * *

bm/ms



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS