



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Publicado no AO

Nº 314 de

26/08/2011

551740/09

PROCESSO Nº:

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8666/93

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE LONDRINA, HOMERO BARBOSA NETO, SERGIO VERISSIMO DE OLIVEIRA FILHO, MARCO ANTONIO CITO, BENJAMIN ZANLORENCI JUNIOR, RICARDO VINICIUS TROTTA TELLES, INSTITUTO DE PROMOÇÃO DE CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO IPROCADE, JOSE ROQUE NETO, GERSON MORAES DE ARAUJO, JAIRO TAMURA

RELATOR: CONSELHEIRO CORREGEDOR-GERAL NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 1602/11 - Tribunal Pleno

Representação – Lei Municipal nº 10.774/09 cria cerca de 200 cargos para Guarda Municipal – Necessidade de concurso público – Dispensa de licitação de instituição realizadora do concurso – Artigo 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/93 – Contratação direta IPROCADE – Descumprimento de requisitos legais para dispensa – Procedência parcial – Aplicação de multa do artigo 87, inciso IV, “d” da Lei Complementar nº 113/05.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação com fulcro no parágrafo único do artigo 113 da Lei nº 8.666/93, encaminhada a este Tribunal de Contas pelo Presidente da Câmara Municipal de Londrina, Sr. José Roque Neto, em face deste Município. A irregularidade aventada no presente expediente diz respeito à dispensa de realização de procedimento licitatório para contratação de empresa para organizar e efetuar concurso público, culminando na contratação direta do Instituto de Promoção de Capacitação e Desenvolvimento – IPROCADE, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei de licitações e contratos administrativos.

Subsidiou a Representação com cópias do Pedido de Informações nº 246/2009 (Peça nº 2) que fora encaminhado ao Prefeito Municipal de Londrina



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

solicitando informações sobre o instituto, bem como cópia dos esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal de Gestão Pública de Londrina sobre a contratação do IPROCADE. Juntou cópia do processo administrativo licitatório.

O Corregedor-Geral à época, por meio do Despacho nº 175/10 (peça nº5), recebeu o expediente como Representação da Lei nº 8.666/93, e determinou a citação do Prefeito Municipal de Londrina, Sr. Homero Barbosa Neto, o Procurador do Município, Sr. Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho, o Secretário Municipal de Gestão Pública, Sr. Marco Antonio Cito, o Secretário Municipal de Defesa Social, Sr. Benjamin Zanlorenci Júnior e o Presidente do Instituto de Promoção de Capacitação e Desenvolvimento – IPROCADE, Sr. Ricardo Venícius Trotta Telles, para exercício do contraditório e da ampla defesa.

O Procurador do Município de Londrina, Sr. Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho, apresentou Defesa (peça nº 22) alegando que a contratação direta ora objurgada obedeceu às formalidades legais.

Aduziu, ainda, que emitiu o Parecer nº 1172/2009 (peça nº 02, fls.60/63) favoravelmente à contratação do IPROCADE, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, uma vez que, ante as justificativas e documentos apresentados pela Secretaria Municipal de Gestão Pública, consubstanciavam-se preenchidos os requisitos formais do artigo supramencionado.

Por fim, argumentou que a análise limitou-se apenas aos aspectos jurídico-formais, sendo que a responsabilidade pela escolha da empresa a ser contratada e pela decisão da contratação é de discricionariedade da Administração Pública Municipal. Assim, postulou derradeiramente pela exclusão de seu nome do rol de responsáveis.

Os Srs. Homero Barbosa Neto, Marco Antonio Cito e Benjamin Zanlorenci Junior apresentaram defesa em conjunto (peça nº 26), alegando, em apertada síntese, que a contratação por meio da dispensa de licitação do IPROCADE foi motivada pela necessidade de atender ao disposto na Lei Municipal nº 10.744/2009, que criou a Secretaria Municipal de Defesa Social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aduziram que a contratação direta ocorreu por reputarem experiente a instituição contratada, cujos objetivos sociais estatutários compatibilizam-se com o fundamento exposto no art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, adotado como critério para a dispensa do certame. Alegaram, também, que após pesquisas junto a outras instituições, verificou-se que o valor proposto pelo IPROCADE estava em consonância com os valores praticados no mercado.

Por fim, ressaltou o poder discricionário de a Administração escolher as formas de contratação que reputa mais compatíveis com o interesse público, bem como citou a Súmula nº 250 do Tribunal de Contas da União.

O Instituto de Promoção de Capacitação e Desenvolvimento – IPROCADE apresentou defesa (peça nº 31), oportunidade em que alegou que não houve qualquer cerceamento à concorrência, vez que o contato com o Secretário de Gestão Pública do Município de Londrina deu-se após este deparar-se com orçamentos inviáveis para a realização do concurso público.

Aduziu, em suma, que a contratação direta efetivada é legalmente prevista e coadunou-se com todos os requisitos do artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93. Justificou que o termo “desenvolvimento institucional” alcança as atividades institucionais da entidade na realização de concurso público e o fim do interesse público perseguido pela Administração Pública Municipal. Alegou que possui inquestionável reputação ético-profissional, sendo seu corpo institucional integrado por experientes profissionais na organização de concursos públicos, além de constituir-se em uma OSCIP cujos objetivos vão ao encontro dos interesses da Administração.

Por fim, afirmou que não possui fins lucrativos uma vez que não há previsão de distribuição de lucros a seus membros, coincidindo, assim, com o seu objetivo estatutário.

A Diretoria de Contas Municipais exarou Instrução nº 2677/10 (peça nº35), por meio da qual opinou pela procedência parcial da Representação. Sugeriu a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “d” da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Prefeito Municipal e ao Presidente da Comissão de Licitação à época, devido a não observância de requisitos imprescindíveis à contratação direta prevista



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, quais sejam: apresentação dos orçamentos levantados de outras instituições para a realização do concurso visando o preenchimento de cargos vagos da Guarda Municipal de Londrina, apresentação do comparativo que considerou o corpo técnico do IPROCADE como o mais qualificado para executar o certame, comprovação por meio de atestado da inquestionável reputação ético-profissional do IPROCADE e demonstração da essencialidade do preenchimento do cargo em seu plano estratégico.

Por derradeiro, recomendou à Comissão de Licitações que, para as próximas licitações objetivando a contratação direta de instituição sem fins lucrativos para consecução de concurso público, sejam adotados os requisitos mencionados na Instrução, fundamentando-se o procedimento licitatório com todas as provas documentais pertinentes ao certame. E, na hipótese de a instituição a ser contratada não possuir a notoriedade ético-profissional exigida, que seja juntado atestado para comprovar tal requisito.

Na mesma esteira da Diretoria de Contas Municipais opinou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça nº 37), sugerindo a parcial procedência da Representação, com aplicação de multa administrativa.

2. VOTO

Compulsando os autos, verifico que assiste razão à Diretoria de Contas Municipais e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, merecendo parcial procedência o presente expediente.

Consoante expressa previsão constitucional, nem sempre as contratações se fazem por meio de licitação. Em algumas situações a lei deixa margem para que o certame não seja realizado, quando então ocorrem as chamadas contratações diretas, que podem ocorrer pela modalidade dispensa ou inexigibilidade.

Na dispensa de licitação o legislador faculta ao administrador público não realizar a licitação diante de certas situações descritas na lei. Em tais casos, seria possível realizar um certame, contudo, a lei conferiu ao administrador a possibilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de escolher, diante do caso concreto, se é conveniente ou não efetuar-lo. Destarte, trata-se de decisão discricionária, que deverá se enquadrar em alguma das hipóteses taxativas de dispensa previstas no rol do artigo 24 da Lei 8.666/93.

A dispensa de licitação, no caso em espécie, deu-se com supedâneo no artigo 24, XIII da Lei 8.666/93, o qual preceitua que

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;

(...)

Nesta esteira, foi editada a Súmula nº 250 do Tribunal de Contas da União, que estabeleceu requisitos para contratação direta fulcrada no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93. Senão vejamos:

SÚMULA Nº 250

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 nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como exposto, é plenamente possível a contratação direta, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, de instituição para promoção de concurso público, desde que observados os requisitos do mencionado artigo, e desde que demonstrado que inexistem outras empresas em condições de prestar os serviços a serem contratados por preço melhor. Deverão constar também orçamentos detalhados de custos unitários dos serviços a serem contratados e documentos que comprovem a realização de pesquisas de preços com vistas a justificar o preço contratado.

Assim, o que há de averiguar na hipótese aqui exposta é se a dispensa de licitação vergastada preencheu os requisitos supracitados, haja vista que a contratação direta sem licitação é exceção à regra constitucional, devendo, assim, atender fielmente todos os critérios legais.

Primeiramente, perquirindo o cumprimento dos requisitos elencados no dispositivo que dá azo à dispensa (artigo 24, inciso XIII da Lei 8.666/93), verifico que o Instituto de Promoção de Capacitação e Desenvolvimento – IPROCADE é pessoa jurídica de direito privado, do que se extrai que sua constituição se deu de acordo com o Código Civil Brasileiro vigente, do que, por corolário lógico, verifico sua nacionalidade brasileira.

Verifico, ainda, que o IPROCADE é instituto sem fins lucrativos, cujo escopo precípua é a realização de ações e estudos voltados ao desenvolvimento cultural educacional e técnico-científico, nos termos do artigo 1º de seu Estatuto Social (peça nº 31).

Desta feita, entendo que três dos quatro requisitos legais da Lei de Licitações foram devidamente atendidos, restando ignorada, contudo, a exigência de prova de inquestionável reputação ético-profissional.

Conquanto conste nos autos diversos currículos de membros do IPROCADE (peça nº 26), tais não se prestam a atestar de modo inquestionável a reputação ético-profissional. Explico: reputação consiste no renome, isto é, na boa fama que certa pessoa ou entidade goza perante a sociedade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esta adjetivação, para ser tomada como reputação, deve ser oriunda de terceiros que tiveram experiências positivas, determinando, assim, seu prestígio. No caso em tela, a documentação trazida na Defesa dos gestores do Município (peça nº 26) consiste em currículos elaborados unilateralmente pelos membros do IPROCADE. Trata-se de declaração firmada pelo punho dos próprios membros do Instituto, e não uma adjetivação oriunda de terceiros.

Imperioso discernir, neste ponto, a reputação da instituição com a de seus colaboradores. Conquanto o corpo docente seja dotado da necessária qualificação, tal qualidade não se confunde com a formação da reputação da entidade, pois esta característica se constrói ao longo dos anos, com a imagem que a entidade constrói paulatinamente junto à sociedade.

Conforme exposto pela unidade técnica e, de acordo com informação extraída do Informativo de Licitações e Contratos, a inquestionável reputação ético-profissional, deve ser atestada por terceiros, quais sejam, entidades públicas ou privadas que com elas mantenham relações jurídicas.

Acrescenta-se ainda que:

Inviável, portanto, a possibilidade da própria instituição atestar a sua reputação ético-profissional, pois seria razoável supor que pretendendo ela a concretização do contrato, necessariamente, atestaria tal condição. Logo, o atestado deve ser emitido por terceiros e não por quem pretende dele beneficiar-se. Ademais, a lei emprega a expressão “inquestionável”, isto é, condição que deve rotular a reputação ético-profissional, que se materializa no atestado. Ora, se o próprio beneficiário é quem o emite, questionável já será a sua própria declaração.¹

¹ Reputação ético-profissional. Requisito do art. 24, inciso XIII da LF.nº 8.666/93. Competência para atestar. ILC - **Informativo de Licitações e Contratos**, v. 2, n. 11, p. 56, jan. 1995.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, segundo o ILC, os atestados podem ser dispensados desde que seja notória a reputação ético-profissional da entidade. Cito como exemplo de entidades que já gozam de ilibada e inquestionável reputação ético-profissional o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos – CESPE, Escola de Administração Fazendária – ESAF e Fundação Carlos Chagas – FCC.

Por fim, forçoso ressaltar que o IPROCADE é instituição recém-criada², assim, por corolário lógico, não há como falar em inquebrantável notoriedade pública, nem comprovada reputação ético-profissional.

Feita esta primeira análise, passo a verificar se a dispensa de licitação aqui hostilizada se deu em consonância ao entendimento majoritário do Tribunal de Contas da União, o qual pacificou que deve haver nexo efetivo entre os requisitos do artigo 24, inciso XIII da Lei de Licitações, a natureza da instituição e o objeto contratado.

Para que haja atendimento às exigências supracitadas, a Administração pública deve demonstrar uma estrita correlação entre a importância do objeto contratado com o seu desenvolvimento institucional, sendo que tal desiderato pode ser alcançado mediante motivação da decisão discricionária.

Desta feita, reputo preenchido o referido requisito, uma vez que os gestores do Município de Londrina lograram êxito em demonstrar que havia a real necessidade de preencher as vagas existentes, mediante concurso público, para os cargos na Guarda Municipal.

Relataram em sua defesa, e carreamas provas neste sentido, que a Lei Municipal nº 10.774/09 criou a Secretaria Municipal de Defesa Social e a Guarda Municipal de Londrina, com cerca de 200 (duzentos) cargos previstos (peça nº 26). Restou demonstrado que a finalidade do provimento dos cargos vagos estava em harmonia com o interesse público, porquanto a criação dos cargos mencionados proporcionaria melhorias na segurança pública do Município de Londrina.

² Consoante Ata da Assembléia Geral de Fundação (peça nº 39), o IPROCADE foi fundado em 1º de dezembro de 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, insta salientar que conforme o artigo 1º, inciso IV do Estatuto Social do IPROCADE (peça nº 39), este instituto abarca em seu objeto social a realização de concursos públicos, senão vejamos:

“IV – assessorar o poder público na organização e seleção de recursos humanos, por meio de promoção, execução e gerenciamento de concursos públicos e testes seletivos;”

Outro requisito para a realização da dispensa prevista no inciso XIII do artigo 24, conforme Súmula nº 250 do TCU, atine à comprovação de compatibilidade dos valores oferecidos com os preços praticados no mercado.

O Tribunal de Contas da União, mediante entendimento consubstanciado no Acórdão 221/2006 – Plenário, posicionou-se a respeito dos fatos ora discutidos, enumerando alguns documentos que devem integrar o processo licitatório, dentre os quais:

- “documentos comprobatórios de que inexistem outras empresas em condições de prestar os serviços a serem contratados, em observância ao princípio da isonomia (arts. 37, XXI, da Constituição Federal e art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93), bem como aos Acórdãos nºs 1.791/2003-1ª Câmara e 1.257/2004-Plenário e Decisão nº 145/2002-Plenário; (Vide Acórdão 1186/2006 Plenário - Ata 29. Não conhecer do pedido de reexame.)

- orçamentos detalhados de custos unitários dos serviços a serem contratados, conforme determina o art. 7º, § 2º, inciso II, c/c § 9º da Lei n. 8666/93, bem como a Decisão nº 103/1998- Plenário;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- documentos que comprovem a realização de pesquisas de preços com vistas a justificar o preço contratado, em observância ao art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, bem como à Decisão nº 777/2000-Plenário;" (grifei)

Acerca destas exigências, ressalto que muito embora a parte representada tenha trazido argumentos no sentido de demonstrar o preço justo praticado pelo IPROCADE, aduzindo que o Município entrou em contato com universidades que apresentaram orçamentos inviáveis, nenhum documento neste sentido é encontrado nos autos. Desta feita, tenho como não preenchida tal exigência legal.

Conforme alhures mencionado, a dispensa de licitação embasada em alguma das hipóteses previstas no artigo 24 da Lei 8.666/93 é uma decisão discricionária do administrador público, praticada em prol da oportunidade e conveniência.

Todavia, ressalto que a discricionariedade administrativa não consiste em uma prerrogativa ilimitada, pelo contrário, trata-se de uma margem de liberdade conferida ao administrador para que, dentro da legalidade, escolha a solução mais proporcional e adequada à satisfação do interesse público primário. Na situação sob exame, verifico que alguns requisitos legais para dispensa realizada foram obedecidos e outros ignorados, restando imperiosa a procedência parcial da Representação.

Na mesma esteira da unidade técnica, Instrução nº 2677/10, deixo de determinar a anulação do certame, uma vez que o concurso público para o provimento de cargos de Guarda Municipal de Londrina, já teve resultado final. Ademais, tal anulação causaria grandes prejuízos para a Administração, pois esta necessita preencher os cargos vagos da Guarda Municipal, em prol do interesse público. Não obstante, a anulação traria grandes prejuízos aos candidatos aprovados, haja vista que já foram submetidos aos testes de aptidão física, psicológico, frequência e aprovação no curso de formação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Todavia, considerando a constatação das irregularidades aqui apuradas, cabível a aplicação da multa administrativa constante do artigo 87, IV, “d”, da Lei Complementar nº 113/2005 ao gestor do Município que ratificou a dispensa irregularmente.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação, determinando a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “d”, da Lei Complementar nº 113/2005, ao Prefeito de Londrina, Sr. Homero Barbosa Neto (CPF nº 076.409.028-35), no valor de R\$ 1.256,86 (um mil duzentos e cinquenta e seis reais e oitenta e dois centavos), atualizado pela Portaria nº 132/201, em razão da contratação de serviço sem o adequado processo de dispensa.

Em tempo, alerto ao Município de Londrina que caso adote a contratação direta de instituição sem fins lucrativos, seja realizada pesquisa de preço junto a outras instituições, anexando seus orçamentos ao processo licitatório, bem como juntando documentos que comprovem a melhor qualificação técnica da instituição selecionada para a execução do objeto.

Por fim, após o trânsito em julgado, determino a remessa dos autos à Diretoria de Execuções, para as providências pertinentes.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Corregedor-Geral NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I - Conhecer da presente Representação e julgar pela procedência, determinando a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “d”, da Lei Complementar nº 113/2005, ao Prefeito de Londrina, Sr. Homero Barbosa Neto (CPF nº 076.409.028-35), no valor de R\$ 1.256,86 (um mil duzentos e cinquenta e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seis reais e oitenta e dois centavos), atualizado pela Portaria nº 132/201, em razão da contratação de serviço sem o adequado processo de dispensa;

II - Alertar ao Município de Londrina que, caso adote a contratação direta de instituição sem fins lucrativos, seja realizada pesquisa de preço junto a outras instituições, anexando seus orçamentos ao processo licitatório, bem como juntando documentos que comprovem a melhor qualificação técnica da instituição selecionada para a execução do objeto;

III – Determinar a remessa dos autos à Diretoria de Execuções, para as providências pertinentes, após o trânsito em julgado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e IVAN LELIS BONILHA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR.

Sala das Sessões, 18 de agosto de 2011 – Sessão nº 30.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Corregedor-Geral

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente