



## PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 02/04/2013

64 TC-000034/009/12

**Representante(s):** José Geraldo Pacheco da Cunha Filho - Vereador do Município de Porto Feliz.

**Representado(s):** Prefeitura Municipal de Porto Feliz.

**Responsável(is):** Claudio Maffei (Prefeito).

**Assunto:** Possíveis irregularidades praticadas pelo Executivo Municipal de Porto Feliz, na contratação por dispensa de licitação nº 08/11, do Instituto Brasileiro de Apoio a Modernização Administrativa, objetivando a prestação de serviços de assessoramento no levantamento de dados, preparação, encaminhamento e acompanhamento de demandas administrativas e judiciais visando à recuperação de créditos municipais e o incremento da receita municipal. Providências em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 22-11-12.

**Advogado(S):** Rosely de Jesus Lemos, Cássio Telles Ferreira Netto, Ana Claudia Pastore Ferreira Netto e outros.

**Acompanha(m):** Expediente(s): TC-000494/026/12.

**Fiscalizada por:** UR-9 – DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-9 - DSF-I.

### 1. RELATÓRIO

1.1 Em exame, Representação formulada por **JOSÉ GERALDO PACHECO DA CUNHA FILHO**, em face da Dispensa de Licitação nº 08/2011 e do Contrato firmado em 1º/12/2011, entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ** e o **INSTITUTO BRASILEIRO DE APOIO A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – IBRAMA**, no valor estimado de R\$ 3.640.179,85 (três milhões, seiscentos e quarenta mil, cento e setenta e nove e oitenta e cinco centavos), e cujo objeto consiste na prestação de serviços de assessoramento no levantamento de dados, preparação, encaminhamento e acompanhamento de demandas administrativas e judiciais, visando à recuperação de créditos municipais e o incremento da receita municipal (fls. 115/120).

1.2 Em apertada síntese, o Recorrente alega que encontrou na *internet* ajustes firmados por diversos Municípios com o referido Instituto, com o mesmo objeto, precedidos da modalidade Pregão, bem como também encontrou contrato celebrado entre a Prefeitura de Porto Feliz e a empresa Castelucci Figueiredo e Advogados Associados, objetivando consultoria jurídica, tributária e administrativa. Afirma que não caberia, no caso, dispensa de licitação, pois existiriam outras empresas do ramo que desenvolvem e prestam os mesmos serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.3 Após requisição do Órgão de Instrução desta Casa (fls. 19), a Municipalidade apresentou cópia do procedimento administrativo (fls. 24/155).

1.4 De tais documentos, extraem-se os fundamentos utilizados pela Municipalidade para justificar a contratação direta, destacando-se o parecer jurídico elaborado pela Confiatta Consultoria e Gestão sobre a possibilidade de contratação do IBRAMA (fls. 68 a 72), por tratar-se de instituição brasileira especializada no estudo técnico e científico, detentora e reputação ético profissional, nos termos do artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Artigo 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. (grifos nossos)

1.5 No mesmo sentido encontra-se a “*Justificativa Para Contratação Através de Dispensa de Licitação*”, de 25/10/2011, que utiliza os mesmos fundamentos para legitimar a dispensa de licitação (fls. 101/102). Confira-se:

Considerando, as demandas reprimidas da população por serviços públicos;

Considerando, que o município deve atender as necessidades da população por melhor prestação dos serviços públicos essenciais, como sejam: educação básica e saúde preventiva;

Considerando, que as possibilidades financeiras do município são parcas para o atendimento das demandas reprimidas;

Considerando que o Administrador Público a fim de encontrar o equilíbrio entre o atendimento das necessidades e as possibilidades financeiras deve equacionar essa questão sob a ótica da priorização de ações;

Considerando, que há modos de obter incremento nas receitas municipais, por meio de serviços especializados;

Considerando, **que o corpo de servidores do município não detém o conhecimento técnico para a execução dos serviços demandados;**

Considerando, as diversas legislações que abordam a vida administrativa pública, com pertinência aos assuntos tributários, os quais pela ausência de pessoal técnico especializado, bem como pela ineficiência da estrutura administrativa local, **carece do necessário assessoramento de empresa especializada**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



na área tributária a fim de gerar crescimento da receita municipal;

Considerando, que o aumento da receita, sem dúvidas impulsionará o desenvolvimento institucional;

Considerando, **que a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ressalva na condição de dispensa de licitação a contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatuarimente do desenvolvimento institucional, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético – profissional e não tenha fins lucrativos.**

Justifica-se, portanto como imperiosa a presença efetiva de uma empresa de assessoramento para realizar o planejamento e a execução dos diversos serviços tributários, visando minimizar os prejuízos que advirão da ausência dessa assessoria para o incremento da receita municipal. (grifos nossos)

**1.6** Devido ao Inquérito Civil nº 14.0392.0000520/2011-4, o Ministério Público do Estado de São Paulo recomendou a anulação do Contrato ora analisado, sob o fundamento de que *“o objeto contratado não guarda efetiva compatibilidade com o fundamento legal invocado para a dispensa de licitação”* (fls. 156/157).

**1.7** Às fls. 158/159, foi acostada a resposta da Municipalidade, datada de 28/02/2012, afirmando que *“providenciará a revogação do ajuste (...) muito embora o contrato, no nosso entendimento, não padeça de quaisquer vícios que macule a sua validade”*.

**1.8** A **Fiscalização** opinou pela procedência da Representação, por entender que a Dispensa de Licitação foi ilegal. Além disso, asseverou que a forma de remuneração da Contratada, proporcional ao valor da recuperação dos créditos e ao valor dos incrementos das receitas, violaria ao disposto no artigo 7º, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93 (fls. 164/165).

**1.10** Notificada (fls. 167), a Municipalidade apresentou esclarecimentos às fls. 177/187). Em apertada síntese, argumentou que todas as condições e exigências dispostas pelo artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 foram devidamente observadas na contratação em tela, visto que a IBRAMA é uma instituição brasileira, sem fins lucrativos, incumbida regimental e estatuarimente do desenvolvimento institucional, gozando de reputação ética e profissional. Quanto à economicidade do Ajuste, alegou que se trata de um patrimônio intelectual, cuja vantagem não pode ser medida exclusivamente pelo preço. Por fim, informou que o Contrato foi rescindido em 15/03/2012, nos termos do inciso II do artigo 79 da Lei de Licitações e Contratos, e juntou **cópia não assinada do Termo de Recisão amigável** (fls. 234). Nestes termos, requereu que a presente Representação fosse julgada improcedente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



**1.11** O **Ministério Público de Contas** questionou a ausência de singularidade e a natureza permanente dos serviços advocatícios contratados, o que tornaria inadequada sua terceirização, configurando serviço típico do Estado e, portanto, não passível de delegação. Afirmou, ainda, que ocorreu dispensa ilegal de licitação. Nestes termos, concluiu pela procedência da Representação, recomendando que se declare a nulidade da Dispensa e a inconstitucionalidade do objeto contratual. Por fim, considerando a gravidade da conduta do Gestor, propôs a aplicação de severa multa ao Responsável e remessa das conclusões dessa Corte ao Ministério Público Estadual (fls. 235/264).

**1.12** A **SDG** ressaltou que a Origem não fez qualquer comentário, em suas justificativas, acerca da semelhança entre o Contrato em comento e o Ajuste celebrado por inexigibilidade de licitação com o escritório Castelucci Figueiredo e Advogados Associados. Ponderou, ademais, que o Termo de Rescisão acostado aos autos não constitui prova, uma vez que não está assinado. Nesse compasso, acompanhou o posicionamento do Ministério Público no sentido da procedência da Inicial, com a consequente aplicação do disposto no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93; de multa ao Responsável, nos termos do artigo 104, II do mesmo Diploma Legal, e envio da decisão ao Ministério Público (fls. 247/252).

**1.13** Assinado prazo de 30 (trinta) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ**, para que (i) apresentasse todos os esclarecimentos pertinentes às questões levantadas durante a instrução, (ii) juntasse cópia devidamente assinada do Termo de rescisão do Contrato e (iii) se manifestasse sobre a nova impropriedades identificada pelo Ministério Público de Contas e SDG - ilegalidade da terceirização de serviços no caso sob análise -, e notificado o Sr. **CLAUDIO MAFFEI**, para que, querendo, se pronunciasse no mesmo prazo, não foi apresentada qualquer resposta.

**É o relatório.**



## 2. VOTO

2.1 Em exame, Representação formulada por **JOSÉ GERALDO PACHECO DA CUNHA FILHO**, em face da Dispensa de Licitação nº 08/2011 e do Contrato firmado em 1º/12/2011, entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ** e o **INSTITUTO BRASILEIRO DE APOIO A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – IBRAMA**, no valor estimado de R\$ 3.640.179,85 (três milhões, seiscentos e quarenta mil, cento e setenta e nove e oitenta e cinco centavos), e cujo objeto consiste na prestação de serviços de assessoramento no levantamento de dados, preparação, encaminhamento e acompanhamento de demandas administrativas e judiciais, visando à recuperação de créditos municipais e o incremento da receita municipal (fls. 115/120)..

2.2 Conforme exposto no Relatório, foram apontadas 2 (duas) graves impropriedades relativas à contratação em tela: (i) ilegalidade da Dispensa de Licitação, dada a ausência de fundamento legal para tanto, e (ii) impossibilidade de terceirização dos referidos serviços, por constituírem atividade típica do Estado.

2.3 Inicialmente, ressalto que a regra geral é a obrigatoriedade da realização de licitação, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, enquanto a dispensa de licitação é a exceção.

2.4 No entanto, no presente caso, verificou-se que:

- i. A Municipalidade invocou, para justificar a Dispensa, dispositivo legal que não é compatível com o objeto do Contrato;
- ii. A Prefeitura não esclareceu a diferença do objeto ora pactuado em relação ao anteriormente celebrado com a empresa Castelucci Figueiredo e Advogados Associados;
- iii. O documento “Recisão Amigável” apresentado não está assinado e, portanto, não tem força legal. Apesar de solicitada, por despacho, cópia do documento subscrito pelos Responsáveis, este não foi juntado aos autos.
- iv. A instrução concluiu de forma unânime pela ilegalidade da dispensa devido à ausência de fundamento legal.

Ante ao exposto, resta caracterizada a irregularidade da Dispensa e, por conseguinte, a procedência integral da Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



**2.5** Além disso, o Ministério Público de Contas e a SDG também ressaltaram a ilegalidade da contratação, por tratar-se de terceirização imprópria dos serviços típicos da Administração Pública.

De fato, o Plenário já assentou o entendimento de que a assessoria para recuperação de créditos deve ser desenvolvida rotineiramente pelo próprio corpo de servidores municipais, e não transferida a terceiros, a exemplo das decisões proferidas no TC-000105/014/09 (Pleno, Prefeitura Municipal de Lorena); TC-31.267/026/10 (Pleno, Prefeitura Municipal de Laranjal Paulista)<sup>1</sup>, e TC-1732/004/09<sup>2</sup> (Pleno, Prefeitura Municipal de Florínea).

**2.6** Além disso, pode-se aplicar, por analogia, o teor da Súmula nº 13 deste Tribunal, que condena a contratação de terceiros, pelas Prefeituras, para revisão das Declarações para o Índice de Participação dos Municípios, uma vez que esta deve ser feita pelos servidores públicos locais.

Assim sendo, entendo caracterizada a ilegalidade levantada pelo Ministério Público de Contas e pela SDG, e **VOTO** no sentido da **IRREGULARIDADE** da Dispensa de Licitação e o Contrato decorrente, com o conseqüente acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

**Voto**, ainda, pela aplicação de multa ao Ex-Prefeito **Claudio Maffei**, que firmou a Avença, nos termos do inciso II do artigo 104 da citada Lei Complementar. Levados em conta a gravidade das impropriedades detectadas

---

<sup>1</sup> “Igualmente inaceitável a pretensão de se transferir a particulares (...) atividades inerentes à Administração Pública, a serem desenvolvidas direta e rotineiramente por servidores municipais.

Pretende a Administração de Laranjal Paulista (...) o ‘recolhimento de ISSQN das instituições financeiras que prestam serviços no Município (...) e o levantamento e qualificação de valores junto às instituições financeiras e prestadoras de serviços, a título de restituição administrativa e judicial do ISSQN devido’.

A rotineira apuração e posterior arrecadação de créditos fiscais (ISSQN), nas esferas administrativa e judicial, devem ser habitual e permanentemente realizadas pela Administração municipal, que deverá valer-se, para tanto, de seu quadro de servidores.

Do mesmo modo a atividade descrita no Anexo IV, pleiteando o ‘levantamento revisional das retenções efetuadas pelo INSS na cota do FPM do município visando à cessação da retenção de tais valores efetuados pelo INSS bem com a devolução dos valores retidos indevidamente a tal título’.

Este caso assemelha-se à contratação de terceiros para revisão das DIPAMS (...), há tempos recusada por esta Corte e responsável pela edição da Súmula 13, determinando que a referida revisão seja feita por servidores públicos locais, valendo-se do auxílio da Secretaria Estadual da Fazenda.”

<sup>2</sup> “De fato, são graves as ausências de orçamento detalhado em planilhas, da pesquisa de preços, de ratificação, pelo INSS, dos valores eventualmente compensados administrativa e judicialmente, de sorte que não há elementos bastantes à aferição da economicidade do negócio.

Tampouco restou caracterizada a singularidade do objeto, tudo a indicar pudessem os serviços pactuados ser realizados pelo próprio setor jurídico da Prefeitura, com economia aos cofres municipais ou mesmo com licitação.”





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



e o valor pactuado, estabeleço o valor da sanção pecuniária em 300 (trezentas) UFESPs, por infringência ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e ao art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, devendo, a correspondente Guia de Restituição junto ao fundo de despesa desta Casa, ser apresentada em 30 (trinta) dias, contados do transcurso do período recursal, sem o que haverá inscrição do débito em dívida ativa.

Entendo pertinente, ainda, o encaminhamento de ofício ao Douto Ministério Público Estadual, com cópia da presente decisão, fazendo-se referência ao Inquérito Civil nº 14.0392.0000520/2011-4.

Por fim, tendo em vista que tal espécie de contratação está sendo investigada pela Receita Federal do Brasil, é de rigor o envio de cópia da decisão, também, ao aludido Órgão, para que tome conhecimento do quanto apurado e adote eventuais providências de sua alçada<sup>3</sup>.

Após, archive-se o expediente TC 494/026/12.

Expeçam-se os ofícios necessários.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**Conselheiro**

---

<sup>3</sup>[http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2012/04/10/2012\\_04\\_10\\_08\\_58\\_39\\_476740497.html](http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2012/04/10/2012_04_10_08_58_39_476740497.html)