



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



09-04-13

SEB

=====

68 TC-039156/026/08

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Osasco.

**Contratada:** ICI – Instituto Curitiba de Informática.

**Autoridade Responsável pela Inexigibilidade de Licitação:** Emidio de Souza (Prefeito).

**Autoridades que firmaram os Instrumentos:** Emidio de Souza (Prefeito), Cristina Raffa Volpi Ramos (Diretora do Departamento Central de Licitações e Compras e Presidente da Comissão Permanente de Licitações), Maria do Socorro Cavalcante, Rosemarie Duwe Santos e Maria Aparecida Souza Cruz (Membros da Comissão Permanente de Licitações), Maria José Favarão (Secretária da Educação) e Renato Afonso Gonçalves (Secretário de Assuntos Jurídicos).

**Objeto:** Prestação de serviços especializados de informática, visando o desenvolvimento institucional e tecnológico do Município, especialmente da Secretaria Municipal de Educação, para a implantação do projeto de modernização da Educação Municipal.

**Em Julgamento:** Inexigibilidade de Licitação (artigo 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado em 31-10-07. Valor – R\$15.026.400,00. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicada no D.O.E. de 25-05-10.

**Advogados:** Graziela Nóbrega da Silva, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Arthur Scatolini Menten e outros.

=====

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Versam os autos sobre o contrato nº 105/07 (fls. 584/597), assinado em 31-10-07 (extrato publicado no DOE em 06-12-07, fl. 598), entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO** e o **INSTITUTO CURITIBA DE INFORMÁTICA - ICI**, objetivando a prestação de serviços especializados de informática, visando o desenvolvimento institucional e tecnológico do município, especialmente da Secretaria da Educação, para a implantação do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Projeto de Modernização da Educação Municipal, no valor de R\$ 15.026.400,00, com vigência de 12 meses.

**1.2** Prévia licitação foi considerada inexigível com fulcro no artigo 25, *caput*, inciso I<sup>1</sup>, da Lei nº 8.666/93.

**1.3** As partes se deram por cientes da remessa do instrumento contratual a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do decorrente processo por meio de publicações na imprensa oficial (fl. 583).

**1.4** A **Fiscalização** (fls. 683/688) concluiu pela irregularidade da inexigibilidade de licitação e do contrato, em face das seguintes falhas:

a) não restou evidenciado a inviabilidade da competição, seja pelo serviço não apresentar singularidade de fornecimento, tampouco por não ter sido comprovada sua exclusividade, não se aplicando nestes casos a inexigibilidade;

b) não foi apresentado o ato de ratificação;

c) não constou da publicação o valor da contratação, não sendo dada a transparência exigida pelo princípio da publicidade do artigo 3º, da Lei n. 8666/93;

d) encaminhamento intempestivo da documentação.

O **Diretor Técnico** da DF-3 (fls. 689/690) manifestou-se no mesmo sentido.

**1.5** A **Assessoria Técnica**, sob o enfoque jurídico (fls. 692/696), propôs a abertura de prazo para o oferecimento de alegações.

Sua ilustre **Chefia** (fl. 697) corroborou a proposta formulada, no que foi seguida pela D. **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 699/700).

**1.6** O e. então CONSELHEIRO RELATOR assinou às partes o prazo comum de 30 dias (fl. 701), nos termos e para os fins previstos no artigo 2º,

---

<sup>1</sup> “Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



XIII, da Lei Complementar n. 709/93.

**1.7** A **Prefeitura de Osasco** (fls. 706/732), por seus advogados, apresentou justificativa e documentos argumentando, em síntese, o seguinte:

a) a contratação direta resulta de juízo de valor exclusivo do administrador, a quem compete decidir à luz da conveniência e da oportunidade administrativa;

b) o ICI é detentor de serviço exclusivo, do qual necessitou a Municipalidade de Osasco para propiciar a implantação de um Sistema de Gestão Escolar que resolva com eficácia os problemas atuais de tecnologia da Secretaria Municipal de Educação, além de toda infraestrutura de redes lógicas e elétricas, equipamentos e mobiliários de sua rede de ensino;

c) a Prefeitura realizou cotação de preços com três empresas, além de consulta de preços de mercado, sendo certo que a proposta apresentada pelo ICI foi aquela com melhor custo-benefício e valores mais vantajosos para a Municipalidade;

d) o ICI é entidade privada, de caráter educativo, científico cultural, sem fins lucrativos;

e) a localização geográfica do Instituto não onerou de forma alguma o contrato;

f) quanto ao ato de ratificação, asseverou que não *“há cabimento de uma ‘ratificação’ quando a contratação é produzida pela própria autoridade de mais alta hierarquia.... Ocorre que, tal ato foi convalidado pelo Sr. Prefeito Municipal, pois a contratação foi realizada por ele, sendo que seu ato de autorização consiste em uma manifestação de sua concordância e aprovação relativamente aos atos praticados.”*

g) com relação à ausência do valor na publicação do extrato contratual trata-se de mera falha formal que não causou nenhum prejuízo ao erário ou aos licitantes;

h) no tocante ao encaminhamento intempestivo, informou que, em virtude do grande volume de trabalho, houve atraso no envio dos documentos a serem analisados por esta Corte, tratando-se de simples falha formal.

**1.8** A **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 734/736) considerou que não ficou devidamente demonstrada a singularidade do objeto e a exclusividade



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



da contratada no fornecimento dos serviços. Assim, concluiu que a matéria permanece irregular.

A ilustre **Chefia** do Órgão (fl. 737) entendeu que *“o próprio Diretor do Departamento de Tecnologia, em sua justificativa para a contratação (fls. 395/402), informou como de reconhecida competência e experiência em serviços compatíveis ao objeto do presente projeto, além da contratada, as empresas Associação Núcleo Universitário de Pesquisa, Ensino e Consultoria - UNIPEC e a Fundação Israel Pinheiro, acrescentando que a contratação de qualquer uma dessas empresas traria o resultado esperado pela Secretaria Municipal de Educação. Ausente, portanto, o requisito básico da inexigibilidade licitatória.”* Nesse sentido, concluiu pela desaprovação da matéria.

**1.9** A D. **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 738/739) entendeu que o objeto contratado se trata de mero fornecimento de sistema de gestão educacional, facilmente encontrado no mercado e não se reveste de características singulares ou de ausência de alternativas para a Administração. Portanto, é indevida a opção pela inexigibilidade de licitação. Assim, foi contrariado o artigo 25, I, da Lei nº 8.666/93, bem como o artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

Noticiou a tramitação nesta Corte de outras contratações celebradas entre as mesmas partes nos TC's 38078/026/08, 13702/026/12 e 17201/026/11.

Destarte, opinou pela irregularidade do ato de inexigibilidade de licitação e do contrato, com proposta de aplicação de multa.

**1.10** Entrementes, a contratante requereu a juntada de decisões judiciais (Apelação Cível nº 341.297-5/0-00 da 10ª Câmara de Direito Público e acórdão do Recurso Especial nº 1.150.743-SP – 2008/0129050-0 – do Superior Tribunal de Justiça), por meio das quais se reconheceu a inexistência de ilegalidade na prática administrativa ou improbidade do ex-Prefeito de Ribeirão Preto na dispensa de licitação envolvendo, tal como no presente caso, a contratação do Instituto Curitiba de Informática - ICI.

**1.11** A Prefeitura Municipal apresentou novas justificativas intituladas de “memoriais” reiterando os argumentos já expendidos ao longo do desenrolar da instrução processual, notadamente, o uso do instituto da



discricionariedade administrativa, que resultou na escolha da melhor solução ao caso concreto; o fato de a contratada ser detentora de serviço exclusivo; a compatibilidade dos preços pactuados com os correntes no mercado, confirmada pela realização de cotações com outras três instituições do setor; o suprimento da ausência de ratificação do ato de inexigibilidade mediante a assinatura do contrato por autoridade superior (Prefeito Municipal); e, por fim, a publicação intempestiva do extrato que é falha formal, não vicia a contratação e nem desfaz o vínculo contratual.

## **2. VOTO**

**2.1** A resposta da Prefeitura de Osasco aos questionamentos da Fiscalização não foi suficiente para justificar os principais pressupostos exigidos no artigo 25, I, da Lei nº 8.666/93, quais sejam, a inviabilidade de competição e a singularidade do objeto a ser executado por fornecedor exclusivo.

Como bem anotou a D. Secretaria-Diretoria Geral, dentre os documentos que instruem o feito é possível verificar que a Administração realizou cotação de preços indicando a existência de outras entidades e empresas que poderiam satisfazer o interesse público almejado na contratação caso fosse deflagrado o devido certame licitatório com igual oportunidade para todos os concorrentes.

Assim, não há que falar em inviabilidade de competição por singularidade do objeto e fornecedor exclusivo, mormente porque a área em que situado o objeto, que trata de sistemas de gestão para o setor da educação, conta com um elevado número de empresas atuando no mercado.

O ilustre JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR<sup>2</sup> ensina que para o atendimento dos pressupostos do artigo 25, I, da Lei Licitatória:

*“A exclusividade não se limita à pessoa do fornecedor ou executante. Para bem configurar a hipótese do art. 25, I, o próprio objeto deverá ser aquele que, com exclusão de qualquer outro, seja capaz de atender às necessidades da Administração. Havendo mais de um objeto a tanto apto, não se caracteriza a exclusividade de dupla face definida no inciso, impondo-se a licitação”.*

---

<sup>2</sup> In Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. Ed. Renovar, 2007, pág. 344.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Portanto, considerando que o objeto é de fácil obtenção no mercado, restou contrariado o artigo 25, I, da Lei nº 8.666/93. Também foram afrontados o artigo 37, XXI, da Constituição Federal e o artigo 2º, *caput*, da Lei Geral citada, por violação ao dever de licitar.

**2.2** Quanto à decisão do Superior Tribunal de Justiça, abordando contratação com o mesmo ICI pela Prefeitura de Ribeirão Preto, longe de ir em reforço aos argumentos da Prefeitura de Osasco, antes corrobora o juízo de reprovabilidade na hipótese presente.

É que naquele caso houve a dispensa de licitação, diferentemente do presente em que o certame foi declarado **inexigível** – por inviabilidade de competição, portanto –, não obstante tenha a própria Administração realizado pesquisa de preços com outras entidades do setor.

Aliás, o referido julgado foi expresso ao proclamar que, *“quanto à escolha do Instituto, o acórdão salientou que dispensa não se confunde com inexigibilidade - o que torna insubsistente o questionamento quanto à eventual existência de outras entidades aptas a prestar o mesmo serviço”*. Ora, se o questionamento sobre a existência de outras entidades aptas a prestar o mesmo serviço não tem relevância na hipótese de dispensa de licitação, *a contrario sensu*, passa indiscutivelmente a tê-lo na de inexigibilidade do procedimento.

**2.3** A omissão do valor do contrato na publicação do extrato contratual, embora possa parecer mera falha formal para a defesa, atentou contra o princípio da transparência dos atos oficiais, pois omitiu informação essencial aos administrados.

O apontamento relativo ao encaminhamento intempestivo da documentação, esse sim falha de natureza formal, até poderia ser relevado, mas, neste caso, contribui para o desfecho desfavorável da matéria.

**2.4** Diante do exposto, julgo **irregulares** a inexigibilidade de licitação e o contrato em exame, bem como ilegais as despesas decorrentes.

Determino as providências mencionadas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, ciente este Tribunal, em 60 dias, das providências adotadas.

Aplico, ainda, pena de multa ao Responsável (Emídio de Souza - ex-Prefeito Municipal), nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



referida, por infração aos dispositivos legais mencionados nesta decisão, que, à vista do valor das despesas efetuadas e de sua natureza, fixo no equivalente pecuniário de 500 UFESPs (Quinhentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhido, devidamente atualizado, no prazo de 30 dias

Expeça-se ofício ao Ministério Público do Estado, encaminhando cópia do v. acórdão e das correspondentes notas taquigráficas.

Sala das Sessões, 09 de abril de 2013.

***SIDNEY ESTANISLAU BERALDO***  
***CONSELHEIRO***