

---

**IBAMA - DISPENSA DE LICITAÇÃO E CONSEQÜENTE  
CONTRATAÇÃO DIRETA DE FUNDAÇÕES DE APOIO  
VINCULADAS A UNIVERSIDADES PARA SERVIÇOS NA ÁREA  
DE PROCESSAMENTO DE DADOS**  
**Representação**

---

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe VII - Plenário

-TC-001.197/1997-5.

-Natureza: Representação.

-Interessada: Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal - SINDSEI/DF.

-Unidade Jurisdicionada: Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

*-Ementa: Representação. Apartado constituído por força da Decisão nº 007/97 TCU - Plenário. Dispensa de licitação e conseqüente contratação direta de fundações de apoio, vinculadas a universidades, para serviços na área de processamento de dados. Necessidade de procedimento licitatório nas contratações de serviços de informática. Possibilidade de dispensa de licitação, com fulcro no inciso XIII, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, somente quando comprovado o nexo entre o citado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado. Há que ser comprovada a razoabilidade do preço cotado. Conhecimento. Procedência. Determinação. Comunicação às partes. Juntada.*

## RELATÓRIO

Em exame a Representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Informática do Distrito Federal - SINDSEI/DF, com base na faculdade inserta no § 1º, do art. 113, da Lei nº 8.666/93, em virtude da dispensa de licitação e conseqüente contratação direta de serviços de processamento de dados, junto a fundações de apoio vinculadas a universidades, por parte dos entes federais identificados na peça vestibular, figurando, entre eles, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

2.A matéria foi originalmente examinada no TC - 012.700/96-7, o qual, submetido a julgamento na Sessão Plenária de 22/01/1997, mereceu, por parte do Colegiado, a seguinte deliberação (Decisão nº 007/97 - TCU, Ata nº 02/97 - P):

“ 8. (...) O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, decide determinar à SEGECEX que;

a) constitua , nos termos do disposto no art. 23 da Resolução nº 077/96 - TCU, processos apartados, mediante a reprodução de cópias dos presentes autos, remetendo-as às SECEX correspondentes, para os fins indicados no art. 38 da Resolução supra;

b) após a adoção da providência contida na alínea “a”, retro, encaminhe o presente processo à 6ª SECEX para que adote, no que se refere ao Ministério do Planejamento e Orçamento (item 1, alínea b, do Relatório), as medidas previstas no art. 38 da Resolução mencionada.”

3.A peça vestibular, encaminhada como denúncia e recepcionada como Representação, ao fazer presente o relato da prática entendida anômala, fundamenta o seu ponto de vista em julgados precedentes desta Corte e em interpretações de dispositivos legais que regulamentam a matéria.

4.A 6ª SECEX, a quem coube o exame das questões específicas associadas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, tratadas nestes autos, empreendeu exame inicial às fls. 18/20, o qual resultou na proposta de diligência ao ente jurisdicionado, para efeito de serem obtidos esclarecimentos entendidos necessários e cópias de documentos relativos ao assunto.

5.Processada a diligência e atendidas as demandas deste Tribunal, foi possível à unidade instrutiva consignar o pronunciamento de fls. 352/362. A instrução, da lavra da AFCE Marcia Cristina Nogueira Vieira, resgata aspectos históricos da condução da matéria na seara do Controle Externo Federal, formula juízo sobre os pontos questionados e consigna proposta de encaminhamento que entende cabível. Pela percuciência com que foi elaborada, adoto , como parte integrante deste Relatório, a aludida manifestação do órgão técnico, cujos termos, devidamente acolhidos pelo dirigente máximo da unidade, encontram-se assim vazados, **ipsis litteris**:

#### *“DAS REPRESENTAÇÕES FORMULADAS PELO SINDESEI/DF JUNTO AO TCU*

*1.Preliminarmente à análise de mérito do presente processo, entendemos oportuno traçar um histórico das representações formuladas pelo SINDESEI/DF junto ao TCU, dada a similaridade da matéria em relação ao Contrato IBAMA n. 02/96, tratado nos presentes autos, uma vez que, em todos os casos, se refere à contratação de fundações, com dispensa de licitação (art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93), objetivando a prestação de serviços na área de informática.*

*1.1Em 1996, foi autuado neste Tribunal o TC-012.700/96-7, versando acerca da contratação irregular, sem os devidos procedimentos licitatórios, de serviços de processamento de dados, por parte do IBAMA, da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO e das Subsecretarias de Assuntos Administrativos dos seguintes Ministérios: da Educação e do Desporto, do Planeja-*

mento e do Orçamento e do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

1.2 Em decisão proferida em 22/01/97, nos autos do TC-012.700/96-7 (atualmente em instrução no Gab. do Ministro Bento Bugarin), o Tribunal Pleno determinou à SEGECEX a constituição de processos apartados, na forma do art. 23 da Resolução TCU n. 77/96 (Decisão n. 007/97 – Plenário – in Ata n. 02/97), com vistas à análise da matéria. Dessa decisão resultou a constituição dos processos abaixo identificados:

**a) Processo TC-001.196/97-9**

Contratante: INFRAERO.

Decisão: juntar ao TC-012.700/96-7 (1ª Câmara – Ata n. 23/97)..

**b) Processo TC-001.197/97-5 (processo ora analisado).**

Contratante: IBAMA.

Contratadas: 1 - Fundação Instituto de Administração – FIA e

2 - Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC.

**c) Processo TC-001.198/97-1**

Contratante: Ministério da Educação e do Desporto.

Contratada: Fundação Instituto de Administração – FIA.

Decisão:

. Relação n. 29/97 – 1ª Câmara (Ata n. 17/97): Realizar, no prazo de 90 dias, o competente processo licitatório, mantendo-se apenas os serviços indispensáveis do vigente contrato e apenas até que se conclua a licitação;

. Decisão n. 100/98 - 1ª Câmara (Ata n. 11/98): Tornar insubsistente a determinação formulada mediante a Relação n. 29/97, acima transcrita;

. Decisão n. 830/98 – Plenário (Embargos de Divergência – Ata n. 48/98): Tornar insubsistente a Decisão n. 100/98 – 1ª Câmara, renovando a determinação no sentido de que o Ministério proceda ao devido processo licitatório nas contratações de serviços de informática, preservando a dispensa nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93 para quando, excepcionalmente, houver nexo entre este dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado;

. em 04/01/99, foram opostos Embargos de Declaração, relativamente ao item 8, alínea ‘e’, da Decisão n. 830/98 - Plenário, pleiteando o julgamento das contas pela regularidade, visto que os documentos apresentados, no entendimento do embargante, elidem as falhas detectadas na análise anterior.

**e) Processo TC-001.199/97-8**

Contratante: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

Contratada: Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espacial – FUNCATE.

Decisão n. 657/97 - Plenário (in Ata n. 38/97).

Determinação: com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem assim no art. 45 da Lei n. 8.443/92, c/c o art. 195 do Regimento Interno

deste Tribunal, fixar o prazo de 15 dias, a contar da ciência, para que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do MMA adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 37, inciso XXI da Carta Magna e nos arts. 2º e 3º da Lei n. 8.666/93, promovendo a realização do competente procedimento licitatório para a contratação dos serviços de processamento de dados, ante a existência de diversas empresas habilitadas a prestar esse tipo de serviço, devendo comunicar ao Tribunal, nesse prazo, as medidas adotadas.

1.3Ademais, em 31/10/97, o SINDESEI/DF formulou três outras representações:

**a) Processo TC-014.373/97-1 (em instrução na 6ª SECEX)**

Contratante: IBAMA.

Contratada: Fundação Instituto de Administração – FIA.

**b) Processo TC-014.374/97-8.**

Contratante: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT.

Contratada: Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espacial – FUNCATE.

Decisão: 348/98 – Plenário (in Ata n. 21/98).

Determinação: Representação considerada prejudicada, em decorrência da perda de seu objeto, por ter sido a matéria tratada apreciada pelo TCU no TC-001.199/97-8.

**c) Processo TC-014.375/97-4**

Contratante: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

Contratada: FUNCATE.

Decisão n. 244/98 – Plenário (in Ata n. 16/98).

Determinação: Representação considerada prejudicada, em virtude de ter sido proferida deliberação sobre a matéria nos autos do TC-001.199/97-8.

#### DO ATENDIMENTO À DILIGÊNCIA

2.Em atendimento à diligência promovida pela 6ª SECEX (fl. 22), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA encaminhou a este Tribunal a documentação de fls. 23/351, examinada a seguir.

#### 3.FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA

3.1Cópia do processo n. 3644/95 referente ao contrato firmado com a Fundação Instituto de Administração – FIA (alínea ‘a’ - fl. 22)

3.1.1Cópia do referido processo foi juntada às fls. 32/175.

3.2Esclarecimentos sobre os trabalhos realizados, inclusive os profissionais da FIA envolvidos nos trabalhos (alínea ‘c’ - fl. 22)

3.2.1 Por meio do expediente de fls. 29/31, o Sr. Coordenador de Informática do IBAMA informou terem sido realizadas as seguintes atividades oriundas do Projeto de Informatização do Instituto:

. Participação de reuniões técnicas com a CORIN, a Gerência do Projeto de Informatização do IBAMA no Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA e representantes de todas as diretorias do Instituto para definição de diretrizes de ação e plano de trabalho;

. Apresentação e discussão com as equipes dos sistemas a serem desenvolvidos;

. Detalhamento da especificação do sistema quando necessário;

. Supervisão do desenvolvimento dos sistemas, interagindo com os usuários, as equipes de desenvolvimento, os fornecedores (hardware e software) e o comitê executivo;

. Assessoria na elaboração do plano de carga inicial do banco de dados;

. Assessoria na definição de sistemas de codificação;

. Assessoria à CORIN e à Gerência do Projeto de Informatização do IBAMA no PNMA e em outras atividades relacionadas com este projeto;

. Apresentação de relatório sobre os trabalhos desenvolvidos à CORIN e à Gerência do Projeto de Informatização do IBAMA no PNMA.

3.2.2 O IBAMA informou ter contado com o apoio técnico de especialistas da Universidade de São Paulo – USP e que a equipe era formada pelos seguintes profissionais: Prof. Dr. Hiroo Takaoka (Coordenador), Prof. Antonio Geraldo da Rocha Vidal e Bacharel Alexandre Barsi Lopes, todos membros permanentes, bem como pelos consultores Prof. Dr. Nicolau Reinhard, Prof. Dr. Ronaldo Zwicker e Dr. Fernando de Almeida Cardoso.

**3.3 Justificativas para a dispensa de licitação** (alínea 'd' - fl. 22)

3.3.1 No tocante ao procedimento licitatório, foi informado que a dispensa teve por base o 'inciso XIII do artigo 24 da Lei n. 8.666/93, que permite a contratação de instituição brasileira incumbida regimentalmente 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' (fl. 30).

3.3.2 O IBAMA, segundo informado, escolheu a FIA levando em consideração os seguintes aspectos (fls. 39/40):

a) o trabalho deveria ser executado por equipe do mais alto nível técnico e a FIA usa professores e técnicos da Universidade de São Paulo - USP, 'um centro de excelência';

b) 'a equipe da FIA conhece bem o projeto da Rede Nacional de Computadores do IBAMA - RNCI ...';

c) 'a equipe da FIA já está trabalhando no IBAMA na racionalização/informatização...' de diversos departamentos e sistemas;

d) 'a equipe da FIA elaborou a modelagem de funções/dados do IBAMA e, portanto, supervisionará o desenvolvimento de sistemas por ela descritos para um modelo de dados por ela também proposto';

e) '... a realização de uma Tomada de Preços para a contratação dos serviços objeto deste documento exigiria prazo mínimo de três meses (da aprovação do edital até a data da assinatura do contrato). Os sistemas prioritários para o IBAMA precisam estar operacionais na RNCI até janeiro de 96 e os últimos pagamentos com recursos do PNMA serão feitos, no máximo, até maio do próximo ano. Qualidade e urgência, portanto, somam-se como motivos que indicam a escolha da FIA/USP ora justificada'.

3.3.3 De registrar que a Fundação Instituto de Administração foi fundada em 10/06/80 e tem por objetivo (fls. 55 e 65):

. colaborar, pelos meios adequados, com institutos educacionais, com universidades e com instituições públicas e privadas, em programas de desenvolvimento da Administração a serem estabelecidos em colaboração com a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo;

. promover cursos, simpósios, seminários, conferências e estudos visando à crítica e ao aperfeiçoamento do ensino e dos conhecimentos pertinentes à Administração;

. fomentar a pesquisa e promover a divulgação de conhecimentos pertinentes à Administração pelos meios adequados, especialmente através da edição de publicações técnicas e científicas relativas à matéria;

. realizar estudos, pesquisas e promover a prestação de serviços técnicos que atendam às necessidades dos setores públicos e privados, dentro dos princípios acadêmicos que permitam, simultaneamente, o atendimento dos seus objetivos e o desenvolvimento de pessoal especializado;

. instituir bolsas de estudo e estágios a serem cumpridos na Universidade de São Paulo e auxílio e assistência que possam contribuir para a consecução dos demais objetivos da Fundação, desde que assim o permitam os seus recursos, cumpridos os requisitos regimentais.

3.3.4 De modo a justificar o preço contratado (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93), o Instituto acostou aos autos o expediente de fl. 116, subscrito pelo Coordenador de Informática do IBAMA em 26/12/95, contendo, em síntese, os seguintes elementos:

a) a equipe permanente da FIA, para executar o serviço em tela, é composta por três profissionais;

b) o custo horário é de R\$ 185,71/equipe, equivalente a 700 horas de consultoria da equipe;

c) os preços são compatíveis com os praticados pela ORACLE DO BRASIL SISTEMAS LTDA. para serviços da mesma natureza;

d) 'no presente caso, são três profissionais de alto nível, sem falar no apoio de três consultores doutores e de pessoal da USP, disponível quando necessário e incluído no preço cobrado pela FIA. Um profissional, pelo preço da ORACLE [fls.

121/2], tem custo horário de R\$ 120,00. Três profissionais, pelo preço FIA, custam R\$ 185,71/h. Custariam R\$ 360,00 pelos preços da ORACLE’.

**3.4 Informações sobre a situação atual do contrato** (alínea ‘e’ - fl. 22)

3.4.10 Coordenador de Informática do IBAMA noticiou que o contrato foi assinado em 23/02/96 e teve a duração de 4 meses (fl. 31). Adicionalmente, informou que ‘mediante Termo de Compromisso encaminhado pelo Ofício FIA n. 085/96, de 25.06.96, constante na folha n. 136 do processo já mencionado, ficou acertado que os serviços constantes deste contrato seriam executados enquanto durar o Termo de Contrato DEPAD/DIRAF/IBAMA/N. 014/96, processo 02001.003643/95j-38, sem ônus para o IBAMA’.

**3.5 DO INCISO XIII DO ART. 24 DA LEI N. 8.666/93**

3.5.1 Há dúvidas na doutrina quanto ao exato sentido da expressão desenvolvimento institucional, mas os autores, via de regra, associam a expressão a alguma forma de desenvolvimento social.

3.5.1.1 Marçal Justen Filho e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ‘associam o desenvolvimento institucional, assim como a pesquisa ou o ensino mencionados no dispositivo legal, não ao objeto da contratação, mas às instituições passíveis de contratação direta. Com efeito, o texto da Lei preocupa-se tão-somente em qualificar as entidades que pretende privilegiar, omitindo qualquer referência ao produto da contratação feita sob tais condições’ (excerto da instrução constante do TC-001.199/97-8).

3.5.2 No âmbito desta Corte de Contas, o mencionado art. 24, inciso XIII, tem merecido diversas considerações. Por pertinente, convém reproduzir trecho do Relatório que antecede o Voto condutor da Decisão n. 881/97 – Plenário (Relator: Exm<sup>o</sup>. Sr. Ministro Marcos Vilaça - in Ata n. 52/97):

(...)

Em princípio, vale dizer que os requisitos para contratação com base no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93, não se restringem a ser a instituição brasileira; sem fins lucrativos; detentora de inquestionável reputação ético-profissional; incumbida, regimental ou estatutariamente, da pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional ou, ainda, dedicada à recuperação social do preso.

A fim de compatibilizar a norma com o ordenamento jurídico vigente, onde se tem, no campo da Administração Pública, o princípio maior da licitação – balizada por princípios outros como o da impessoalidade, da moralidade – impõe-se uma interpretação rigorosa do dispositivo legal citado, de modo a exigir que a entidade contratada tenha objetivos condizentes com o objeto da contratação e estrutura que comporte o cumprimento pessoal dos compromissos assumidos.

Afirmamos isso com base no entendimento do Plenário desta Casa, conforme Decisão n. 657/97 (Ata n. 38/97)...’.

3.5.2.1 No mesmo sentido se manifestou a então Titular da 10<sup>a</sup> SECEX, em parecer exarado nos autos do TC-001.198/97-1 (Embargos de Divergência – Decisão n. 830/98 – Plenário in Ata n. 48/98):

*'4. O entendimento não pode ser outro. Na hipótese de desconsideração do objeto a ser contratado, estar-se-á concedendo às entidades em questão privilégios além daqueles que se pretendeu. Ademais, tal prática provocará um completo desvirtuamento do instituto da licitação, pois qualquer tipo de serviço poderá ser contratado sem licitação, bastando que a contratada possua os requisitos estabelecidos na lei. Ao se levar em conta somente a característica da contratada, estar-se-á permitindo, portanto, uma interpretação absurda do inciso XIII, art. 24, da Lei n. 8.666/93, absolutamente desconforme com o ordenamento pátrio, inclusive a Carta Magna'.*

*3.5.2.2 Cabe salientar, em acréscimo, a deliberação desta Corte de Contas 'no sentido da necessidade de realização de licitação para a adoção de procedimentos que visem à terceirização das atividades do Tribunal, inclusive na área de informática', consoante entendimento firmado na Decisão Plenária n. 612/98 (Ata n. 36/98 – Relator: Ministro Bento Bugarin).*

### **3.6DO CONTRATO**

*3.6.1O Contrato n. 02, celebrado em 23/02/96 entre o IBAMA e a Fundação Instituto de Administração, no valor de R\$ 130.000,00, tinha por objetivo 'a prestação de serviços técnicos especializados no campo da Administração, abrangendo estudos técnicos, assessoria, consultoria, pareceres técnicos e treinamento, com ênfase na prestação de serviços técnicos nas áreas de informática e organização e métodos, principalmente no que tange à coordenação do processo de desenvolvimento de sistemas informatizados corporativos que operarão na Rede Nacional de Computadores do IBAMA - RNCI e suporte técnico à CORIN/COGER/IBAMA na supervisão do mencionado desenvolvimento' (fls. 125/33).*

*3.6.2A vigência do referido contrato era de 4 meses, a contar da data de sua assinatura (Cláusula Décima Segunda - fl. 131).*

*3.6.3Conforme mencionado, a contratação foi efetuada tendo por base o inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, segundo o qual é dispensável a licitação 'na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, 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'.*

### **3.7DA ANÁLISE**

*3.7.1Conforme assinalado, duas outras representações formuladas pelo SINDESEI/DF junto a este Tribunal versam acerca da contratação, com dispensa de licitação (art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93), da Fundação Instituto de Administração, com vistas à prestação de serviços na área de informática: TC-001.198/97-1 (já julgado) e TC-014.373/97-1 (instruído por esta Secretaria).*

*3.7.2Em ambas as oportunidades, esta Secretaria formulou proposta no sentido de determinar a realização de procedimento licitatório nas contratações de serviços de informática, haja vista a existência de diversas empresas habilitadas à prestação desse tipo de serviço, bem como o fato de a dispensa com base no*

*inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93 somente ser cabível quando houver nexo entre esse dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado.*

*3.7.3 Nesse sentido, tendo em vista que o contrato objeto de exame nos presentes autos versa, igualmente, acerca da prestação de serviços técnicos com ênfase na área de informática, temos por necessário formular determinação a respeito. Desnecessária a adoção de providências adicionais, haja vista que a vigência do contrato expirou ainda no exercício de 1996 (fl. 131).*

*3.7.4 No que tange ao pleito do Representante, consignado às fls. 11 do processo, convém registrar que:*

*a) temos por dispensável a realização de audiência para apresentação de razões de justificativa, visto que não restou configurado dolo ou má-fé por parte dos responsáveis e inexistem indícios de que o serviço não tenha sido prestado. Ademais, na diligência promovida por esta 6ª Secretaria foram formulados os questionamentos pertinentes;*

*b) dispensável, também, assinar prazo para que os responsáveis adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, pois não mais subsiste a contratação.*

#### **4. FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETO, PESQUISA E ESTUDOS TECNOLÓGICOS - COPPETEC**

**4.1 Cópia do processo referente ao contrato n. 57/95, assinado com a Fundação Coordenação de Projeto, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC (alínea ‘b’ - fl. 22)**

*4.1.1 Por meio do OFÍCIO/GP/Nº. 094, de 09/04/97, o Dr. Eduardo Martins, Presidente do IBAMA, juntou aos autos os elementos de fls. 177/351.*

**4.2 Esclarecimentos sobre os trabalhos realizados, inclusive os profissionais da COPPETEC envolvidos nos trabalhos (alínea ‘c’ - fl. 22)**

*4.2.1 Em relação a esse questionamento, a Coordenadora de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Instituto informou que ‘os trabalhos realizados foram compatíveis com o planejamento do evento ... e que os profissionais que participaram do desenvolvimento dos conteúdos foram, de fato, aqueles indicados no quadro síntese, cujos currículos constam das folhas 24 a 51 desse processo’ (fl. 177).*

**4.3 Justificativas para a dispensa de licitação (alínea ‘d’ - fl. 22)**

*4.3.1 Constam às fls. 318/9 as justificativas, quais sejam:*

*a) ‘... as Faculdades Integradas Cândido Mendes - Ipanema/RJ não puderam assinar o contrato com o IBAMA em virtude de estar inadimplente com o FGTS e o INSS. Sendo assim, seguindo o resultado da avaliação técnica, a COPPETEC-UFRJ, avaliada como a segundo melhor proposta, passou a ser a selecionada para realização do 1º. Curso de Planejamento Ambiental’;*

*b) ‘a COPPETEC/UFRJ é um centro de reconhecida competência técnico-científica e institucional - na área ambiental e se constitui em referência para outras instituições governamentais que buscam alternativas tecnológicas para a gestão do meio ambiente’;*

c) 'na COPPETEC/UFRJ encontra-se a competência necessária, considerando estar a instituição voltada para a produção de conhecimento sobre planejamento ambiental, visto dentre os seus programas constar o Mestrado em Planejamento Ambiental';

d) '... o IBAMA tem na COPPETEC/UFRJ comprovada experiência de ação conjunta desenvolvida desde 1992...';

**4.4 Informações sobre a situação atual dos contratos** (alínea 'e' - fl. 22)

4.4.1 Informou o IBAMA que o contrato foi encerrado em 31/05/96, tendo o pagamento da última parcela ocorrido em 03/04/96 (fl. 177).

**4.5 DO CONTRATO**

4.5.1 Em 26/12/95, o IBAMA e a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos - COPPETEC celebraram, com amparo no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, o Contrato n. 57/95, objetivando o planejamento, a execução e a avaliação do 1º. Curso de Planejamento Ambiental, dirigido aos técnicos de nível superior do Instituto e do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA (fls. 328/34).

4.5.2 O Contrato, no valor de R\$ 29.808,95, entrou em vigor na data da assinatura, estendendo-se a vigência até 31/05/96 (Cláusula Sétima - fl. 333).

4.5.3 A COPPETEC, entidade sem fins lucrativos, foi instituída em 12/03/93. Seus objetivos são (fl. 243):

a) obter meios para a promoção, subsídio e auxílio das atividades da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - COPPE/UFRJ, em programas de desenvolvimento científico e tecnológico, nas diversas áreas da engenharia;

b) prestar colaboração técnica, administrativa e operacional à COPPE/UFRJ no desenvolvimento de suas atividades;

c) atender à demanda de projetos de pesquisa e de desenvolvimento científico e tecnológico dos setores público e privado, nas mesmas áreas;

d) contribuir, pelos meios adequados, para o desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, em colaboração com instituições universitárias e entidades públicas e privadas.

4.5.4 Consoante informação de fl. 274, o IBAMA é o responsável pelo Projeto de Recursos Humanos que integra o Programa Nacional do Meio Ambiente, objeto de acordo de empréstimo BR/3173, firmado entre o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o governo brasileiro. No contexto do referido Projeto está inserido o Curso de Planejamento Ambiental, acerca do qual versa a presente Representação.

**4.6 DA ANÁLISE**

4.6.1 No caso em tela, entendemos estarem atendidos os requisitos do inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, salvo no tocante à inquestionável reputação ético-profissional da contratada, visto que, em face da exigüidade de elementos nos autos, não temos como aferir:

4.6.1.1A esse respeito, assim se manifesta a doutrina:

a) Marçal Justen Filho (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 1998. 5 ed. p. 232): ‘a exigência de ‘inquestionável reputação ético-profissional’ tem de ser enfocada com cautela. Deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato’;

b) Jessé Torres Pereira Júnior (*in* Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 3 ed. rev., at. e amp. p. 165): a Lei n. 8.666/93 sujeita a dispensa, entre outras condições, a contar a entidade com “inquestionável reputação ético-profissional” (vale dizer, em termos licitatórios, idoneidade assemelhada, ‘mutatis mutandis’, àquela resultante da habilitação prevista no art. 27 e à notória especialização definida no art. 25, § 1º).

4.6.1.2 Nesse contexto, considerando não ter sido suscitado qualquer questionamento concernente à reputação da contratada, bem como o fato de o conceito em tela envolver ‘elevado grau de subjetividade’, consoante manifestação do Exmº. Ministro Iram Saraiva no Voto que antecede a Decisão n. 172/96 - Plenário (*in* Ata n. 14/96) e de não haver, nos autos, qualquer evidência que possa macular a reputação da COPPETEC, damos por superada a questão.

4.6.2 Não constam dos autos, porém, justificativas quanto ao preço contratado, embora tenha o IBAMA informado que diversas instituições manifestaram interesse na realização do curso (fls. 276/8).

4.6.2.1 Sobre o assunto, cabe explicitar o entendimento de Marçal Justen Filho:

a) ‘O dispositivo [art. 24, inciso XIII] abrange contratações que não se orientam pelo princípio da vantajosidade. Mas a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta - ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos do ‘menor preço’ (op. cit., p. 233);

b) ‘Se a Administração tinha acesso a diversas propostas e escolheu aquela que não era a mais vantajosa, sua atuação foi inválida. Se a Administração poderia ter obtido contratação melhor atuando com maior diligência, houve vício. Em suma, os casos de ausência de licitação não se destinam a selecionar qualquer proposta. Nem autorizam contratação desastrosa ou desvantajosa. Deve-se respeitar o princípio da isonomia, o que não significa inviabilidade de decisões discricionárias’ (op. cit., p. 271).

c) ‘A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública’ (op. cit., p. 272).

4.6.2.2 De outra parte, Jessé Torres Pereira Junior entende que ‘o critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos três propostas (número que se sugere por simetria com a exigência da lei quanto ao

mínimo de habilitados que convalida a licitação mediante convite' (op. cit., p. 188).

4.6.2.3 Com efeito, existe no mercado um sem-número de pessoas jurídicas habilitadas à prestação do serviço. Prova disso é que, em atendimento à solicitação do IBAMA, diversas empresas manifestaram interesse em ministrar o curso de planejamento ambiental (fls. 276/8). De modo a se conformarem ao espírito da Lei n. 8.666/93, os objetivos da instituição contratada devem estar voltados à promoção do ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. Assim, ante a larga gama de instituições voltadas ao incentivo das áreas mencionadas, a exemplo das fundações de apoio vinculadas às universidades, entendemos que, no presente caso, era viável a licitação, que teria por escopo selecionar a proposta mais vantajosa, levando-se em consideração a razoabilidade do preço. Por esse motivo, parece-nos pertinente formular determinação a respeito.

4.6.2.4 Por fim, registre-se serem aplicáveis à análise do Contrato n. 57/95 idênticas considerações àquelas consignadas no item retro, não sendo plausível, a nosso ver, a realização de audiência e a fixação de prazo, visto que não mais subsiste a contratação.

DO TC-014.373/1997-1

5. De ressaltar que nos autos do TC-014.373/97-1, instruído concomitantemente ao presente processo, esta Secretaria propôs, entre outras, as seguintes determinações ao IBAMA:

a) com fundamento nos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei n. 8.666/93, que adote as providências com vistas ao cumprimento da lei, consistentes na promoção de certame licitatório quando da contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços ordinários de informática/processamento de dados;

b) que somente proceda à contratação direta mediante dispensa de licitação com base no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93 nas hipóteses em houver nexos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Face a todo o exposto, considerando que os contratos de que cuida este processo já foram extintos, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente Representação, formulada com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA que somente proceda à contratação direta mediante dispensa de licitação com base no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93 nas hipóteses em

*que houver nexa entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado e restar comprovada a razoabilidade do preço cotado;*

*c) encaminhar cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal/DF;*

*d) juntar o presente processo às contas do IBAMA relativas ao exercício de 1996.”*

*6.A pedido do relator original do feito, o insigne Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo, foi solicitada a audiência do Ministério Público. O Parecer de fl. 364, da lavra do Dr. Jatir Batista da Cunha, Suprocurador-Geral, anui à posição da unidade de instrução.*

*Por força do sorteio havido em 19/05/99, processado com base no estabelecido no art. 20 da Resolução nº 064/96, vieram os autos à condução deste Relator.*

## PROPOSTA DE DECISÃO

O assunto tratado na peça vestibular, como devidamente mencionado no relatório, ensejou a constituição de processos apartados, eis que, embora o ponto questionado seja o mesmo (contratação, por via direta, de serviços na área de informática, junto a fundações de apoio vinculadas a universidades), a prática **sub-judice** teve curso em unidades jurisdicionadas distintas.

2.No caso específico dos procedimentos levados a termo pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (contratação direta da Fundação Instituto de Administração - FIA , para atuação na área de informática, e da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos - COPPETEC, para a prestação de serviço na área de treinamento de recursos humanos), o órgão técnico suscita, com propriedade, discussão quanto ao ponto focal a ser considerado para efeito da aplicação do dispositivo inserto no inciso III, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, o qual permite a “contratação de instituição brasileira incumbida regimentalmente 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”.

3 Neste particular, associo-me à corrente de pensamento que advoga como implemento de condição para o uso da prerrogativa legal supracitada, não apenas o simples exame de qualificação da eventual contratada, à luz das exigências legais, como, também, a análise de compatibilidade entre a linha de atuação institucional específica do ente contratado e a natureza do objeto alvo da contratação.

4.Há que se privilegiar, como regra geral, o curso do devido processo licitatório, de modo a consagrar, nos negócios empreendidos pela Administração Pública Federal, a observância aos princípios capitulados no art. 3º, da Lei nº 8.666/93.

5.Marçal Justen Filho, na obra intitulada “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, consigna a respeito da questão:

“(...)

*O art. 3º sintetiza o conteúdo da Lei, no âmbito da licitação. Os dispositivos restantes, acerca da licitação, desdobram os princípios do art. 3º, que funciona como norteador do trabalho hermenêutico e de aplicação da Lei das licitações. Nenhuma solução, em caso algum, será sustentável quando colidente com o art. 3º. Havendo dúvida sobre o caminho a adotar ou a opção a preferir, o intérprete deverá recorrer a esse dispositivo. Dentre diversas soluções possíveis, deverão ser rejeitadas as incompatíveis com os princípios do art. 3º. Se existir mais de uma solução compatível com ditos princípios, deverá prevalecer aquela que esteja mais de acordo com eles ou que os concretize de modo mais intenso e amplo. Essa diretriz deve nortear a atividade tanto do administrador quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se a eles. O julgador, ao apreciar conflitos derivados de licitações, encontrará a solução através desses princípios.”*

6. Na linha de decisões anteriores, compreende igualmente este Relator que, **in specie**, os serviços contratados não apresentam singularidade tal a ditar a frustração do procedimento licitatório, eis que reconhecida a existência de diversas firmas habilitadas à prestação do serviço pretendido.

Destarte, na linha das manifestações trazidas à colação, proponho que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino do Egrégio Colegiado.

## DECISÃO Nº 346/99 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC - 001.197/1997-5.

2. Classe: VII - Assunto: Representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal - SINDSEI-DF.

3. Interessado: Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal-SINDSEI-DF.

4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.

6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral.

7. Unidade Técnica: 6ª SECEX.

8. Decisão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – com fundamento no art. 38 da Resolução nº 077/96, c/c o art. 213 do RI/TCU, conhecer da presente Representação;

8.2 – considerar, no mérito, procedentes as razões sustentadas pelo sindicato representante;

8.3 – determinar ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA que somente proceda à contratação direta mediante a dispensa

---

1. Publicada no DOU de 22/06/99.

de licitação, com base no inciso XIII, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, nas hipóteses em que houver nexos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, além de comprovada a razoabilidade do preço cotado;

8.4 – enviar às partes interessadas (Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal - SINDSEI/DF e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA) cópia do inteiro teor da presente Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam; e

8.5 – juntar o presente processo às contas do IBAMA relativas ao exercício de 1996.

9. Ata nº 22/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 09/06/1999 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Iram Saraiva  
Presidente

Lincoln Magalhães da Rocha  
Ministro-Relator