

PROCESSO Nº 72919-13

Termo de Ocorrência – Prefeitura de Alcobaça

Origem: 15ª Inspeção Regional de Controle Externo

Gestor: Bernardo Olívio Firpo Oliveira

Exercício Financeiro: 2013

Relator: Cons. Paolo Marconi

RELATÓRIO/VOTO

Em atenção ao art. 22 da Resolução n. 1.225/06, este Termo de Ocorrência foi lavrado em 25/9/2013 pelo Inspetor Lenival Gonçalves Filho, da 15ª IRCE, para apurar a regularidade da contratação do **INSTITUTO DE PESQUISAS MUNICIPAIS (IPM)** pelo Prefeito de Alcobaça, Bernardo Olívio Firpo Oliveira, realizada em 2013 mediante dispensa de licitação.

De acordo com os autos, o **IPM** celebrou com a Prefeitura de Alcobaça um contrato de R\$ 30.000,00 para a prestação de serviços de “publicação, implantação e manutenção de diário eletrônico, com sistemas integrados no Diário Oficial do Município de Alcobaça, Diário da União e jornal de grande circulação”.

O contrato foi precedido pelo processo de dispensa de licitação n. 003/2013, no qual a Inspeção identificou as seguintes irregularidades:

a) ausência do fiscal do contrato (art. 67 da Lei n. 8.666/93);

b) ausência de certidão negativa do FGTS/INSS nos documentos de despesas realizadas (Processos de Pagamento n. 812/13, 813/13, 2738/13, 3279/13), pois a Lei 8.666/93 exige que o credor esteja regular não somente no momento do contrato, e sim durante a realização do contrato (art. 195, § 3º, da CF/88 e art. 55, XIII, da Lei n. 8.666/93);

c) ausência das cotações de preços, com identificações dos nomes e endereços das empresas consultadas (art. 7º c/c o art. 15, V, da Lei n. 8.666/93);

d) ausência de publicação resumida do instrumento do contrato, conforme art. 61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93;

e) ausência de comprovação de que os serviços foram realmente realizados, pois, nos documentos de despesa, não foi verificado qualquer documento, comprovando os serviços realizados, em descumprimento do próprio contrato, bem como dos dispositivos da Lei n. 4.320/64, no que se referem às fases da despesa (processos de pagamento n. 812/13 e 813/13 – arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64);

f) ausência de indicação de valores orçamentários para cada unidade orçamentária – elemento de despesa nos contratos de prestações de serviços, impossibilitando a verificação da existência de dotação orçamentária suficiente para a realização de despesas (arts. 7º, III, e 55, V, da Lei n. 8.666/93);

g) ausência de publicação da dispensa, conforme cominação do art. 26 da Lei n. 8.666/93).

Os autos foram instruídos com o processo de dispensa n. 003/2013 (fls. 7-95) e com extrato do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) sobre os pagamentos feitos pela Prefeitura de Alcobaça ao **IPM** em 2013, de acordo com o qual, até 25/9/2013 (data da lavratura do Termo), já haviam sido desembolsados **R\$ 13.358,00**.

Distribuído o Termo de Ocorrência por sorteio a esta Relatoria em 17/10/13 (fl. 97), o Prefeito foi notificado pelo Edital n. 230/2013 (fl. 99), publicado no Diário Oficial do Estado em 21/10/13, para apresentar defesa.

Entretanto, o Prefeito não apresentou defesa, incorrendo em revelia.

É o relatório.

VOTO

A contratação direta do **IPM** pela Prefeitura de Alcobaça, realizada no ano de 2013 sem prévio procedimento licitatório, violou o **dever constitucional** que a Administração tem de realizar uma licitação antes da celebração de um contrato, na forma do art. 37, XXI, da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei n. 8.666/93, a seguir transcritos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as*

condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

*Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, **serão necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*

A regra constitucional da obrigatoriedade de licitação apenas é excepcionada nas hipóteses de inexigibilidade, previstas no art. 25 da Lei n. 8.666/93, e nas hipóteses de dispensa, previstas nos arts. 17 e 24, dentre as quais o legislador fez questão de incluir a seguinte:

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

Nos últimos anos, essa hipótese de dispensa de licitação tem sido usada como uma “válvula de escape” para a realização de contratações sem a necessária licitação prévia, em flagrante desvio da finalidade da lei.

Na maioria das vezes, o que ocorre é uma ampliação indevida do sentido dos termos contidos na redação legal, a exemplo do que ocorre com a expressão “desenvolvimento institucional”, normalmente interpretada pela Administração Pública de forma abrangente, para alcançar a prestação de serviços que, por mais relevantes que sejam, não justificariam a dispensa de uma licitação com base na norma em questão.

Prova disso é o próprio caso em apreço, no qual o Prefeito se valeu do art. 24, XIII, para contratar o **IPM** sem licitação, sob a alegação de que “a contratação de empresa especializada em publicação, implantação e manutenção de diário eletrônico destina-se ao desenvolvimento institucional dos Municípios, tendo, pois, nexa com a missão institucional da entidade”.

Para evitar distorções como essa, os tribunais de contas têm alertado que, por se tratar de exceção a uma regra constitucional, a hipótese de dispensa do art. 24, XIII, deve ser tratada sempre de modo restritivo, sob pena de inconstitucionalidade, principalmente quanto ao que se entende por “desenvolvimento institucional”, de cujo alcance são subtraídas as atividades

que, embora representem um ganho ao ente estatal contratante, são comuns à rotina administrativa, como a publicação dos atos oficiais.

Segundo uma interpretação constitucional, a dispensa do art. 24, XIII, somente é lícita quando envolvida uma atividade que se reverta em benefício de cunho social para toda a coletividade, tais como aquelas voltadas para a proteção da infância ou do deficiente físico, nos termos do art. 203, I e IV, da Constituição Federal.

Como se constata, a dispensa do art. 24, XIII, foi indevidamente utilizada pelo Prefeito na contratação direta do **IPM** para a prestação de serviços que não se enquadram no conceito de desenvolvimento institucional.

Além disso, no processo de dispensa de licitação n. 003/2013, várias outras irregularidades foram detectadas pela Inspeção desta Corte de Contas, já mencionadas no relatório deste voto e que podem ser confirmadas quando analisado o próprio processo de dispensa de fls. 12-106.

Dentre elas, destaca-se o fato do Prefeito não ter instruído o processo com a cotação de preços nem com as certidões negativas relativas aos processos de pagamento n. 812/13, 813/13, 2738/13 e 3279/13, além de não ter sequer publicado a dispensa nem a versão resumida do contrato e não ter indicado o fiscal do contrato, o que violou as normas contidas nos arts. 26, 55, XIII, 61 e 67 da Lei n. 8.666/93.

Como se não bastasse tudo isso, o Prefeito ainda deixou de comprovar os serviços prestados pelo **IPM** em relação aos **R\$ 13.358,00** que lhe foram pagos pelo erário até setembro de 2013. Essa conduta omissa foi reiterada pelo Prefeito neste processo, uma vez que, embora notificado, optou ele pela revelia, sem justificar os gastos realizados.

Ante o exposto, tendo em vista que a contratação do **IPM** no ano de 2013 foi indevidamente realizada pelo Prefeito de Alcobaça sem licitação e que ainda causou ao patrimônio municipal um prejuízo de **R\$ 13.358,00**, votamos pelo **conhecimento** e pela **procedência** deste Termo de Ocorrência, nos termos do art. 1º, XX, da Lei Complementar n. 6/91 c/c os arts. 9º, 10, § 1º, e 23 da Resolução n. 1.225/06.

Aplica-se ao Prefeito a multa de **R\$ 2.000,00**, pois a contratação do **IPM** sem prévia licitação configurou ato de gestão ilegal e prejudicial ao patrimônio do Município de Alcobaça, atraindo o art. 71, III, da Lei Complementar n. 6/91.

Determina-se ao Prefeito de Alcobaça o ressarcimento de **R\$ 13.358,00** aos cofres desse município, com recursos pessoais, pelos prejuízos causados ao erário com a realização de gastos não justificados.

Adverte-se o Prefeito de que a contratação de pessoas jurídicas como o **IPM** para a prestação de serviços de publicação de atos oficiais municipais exige prévia licitação, por não se encaixar nas hipóteses de dispensa previstas no art. 24 da Lei n. 8.666/93, principalmente naquela contida no inciso XIII.

Além disso, considerando que o contrato entre a Prefeitura de Alcobaça e o **IPM** tinha duração de doze meses e que a lavratura deste Termo ocorreu em setembro de 2013, determina-se à CCE a apuração dos valores pagos pelo Prefeito ao **IPM** entre os meses de outubro e dezembro de 2013, a fim de que seja verificado se houve a comprovação dos serviços prestados pelo **IPM** durante esse período, e, em caso negativo, lavrado o devido Termo de Ocorrência.

Por fim, cópia do presente decisório deve ser anexada à prestação de contas de 2013 da Prefeitura de Alcobaça, para conhecimento do Relator.

Ciência ao Interessado.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 23 de setembro de 2014.

Cons. Paolo Marconi
Relator