



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

TERMO DE OCORRÊNCIA LAVRADO CONTRA EX-PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAMPO FORMOSO.

Processo TCM nº 65.403/13.

Exercício Financeiro: 2012.

Origem: 13ª Inspeção Regional de Controle Externo (IRCE).

Responsável: Srª. Iracy Andrade de Araújo.

Relator: Cons. Subst. Antônio Carlos da Silva.

RELATÓRIO

Versa o presente expediente, protocolado sob TCM nº 65.403/13, sobre termo de ocorrência lavrado pela 13ª Inspeção Regional de Controle Externo (IRCE), noticiando o cometimento, pela Srª. Iracy Andrade de Araújo, ordenadora das despesas da Prefeitura Municipal de Campo Formoso, no exercício financeiro de 2012, de irregularidade resultante da “contratação por exclusividade da Caixa Econômica Federal para a Centralização e Processamento dos Créditos provenientes de 86% da Folha de Pagamento dos Servidores daquele município, pelo período de 60 (sessenta) meses”, **sem licitação**, constituindo-se a impropriedade em objeto do Parecer OUT nº 750/13, contendo a conclusão seguinte:

“Ante a este contexto, nos parece que a contratação em exame inobservou o mandamento do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem assim às disposições da Lei n.º 8666/93, que o regulamenta, uma vez que não demonstrado no processo de dispensa de licitação que precedeu a contratação de serviços bancários junto à Caixa Econômica Federal, a presença dos pressupostos legais autorizadores do permissivo que fundamentou a contratação, qual seja, a hipótese de dispensa do art. 24, VIII daquela Norma, o que, conseqüentemente, implica na conclusão de que a contratação foi efetivada à míngua do necessário processo licitatório.”

Formalizado o termo de ocorrência, ao qual foi conferido rito processual administrativo idêntico ao dos processos de denúncia, em atendimento ao preceituado no art. 23, da Resolução TCM nº 1.225/06, foi a responsável notificada através do Edital nº 086/2013, publicado no Diário Oficial do Estado em 24 de maio de 2013, para, querendo, produzir esclarecimentos no prazo regimental de 20 (vinte) dias, sob pena da aplicação de revelia e da

possibilidade de presunção da veracidade da irregularidade anotada na peça vestibular, na forma do previsto no § 2º, do art. 7º, da Resolução TCM nº 1.225/06.

Em 17 de junho de 2013, teve ingresso neste Tribunal de Contas dos Municípios o arrazoadado protocolado sob TCM nº 9.233/13 (fls. 60 a 65), desacompanhado de documentos, aduzindo o seguinte:

1) *“... como é de amplo conhecimento da Corte de Contas, parte substancial da Folha de Pagamento de servidores do Município de Campo Formoso-BA já vinha sendo, de há muito processada pela Caixa Econômica Federal.*

O que se verificou, em verdade, foi a manutenção de uma situação que já perdura há vários anos consecutivos.

Desta feita, contudo, a novel contratação se deu mediante o aporte da quantia de R\$1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais), alusivo a um pacto adstrito ao período de 60 (sessenta) meses.”;

2) *“... o valor acima reportado, pago em parcela única, sobrepujou o quanto orçado pela Administração para fins de realização de certame seletivo.”;*

3) a contratação foi precedida de Parecer Jurídico no sentido de que *“... somos pela aludida contratação direta, de forma exclusiva, da referida instituição financeira, para fazer face à execução dos serviços de centralização e processamento de créditos provenientes da folha de pagamento de servidores do município.”;*

4) *“... a contratação direta multireferida, por sobre não haver redundado em prejuízos à municipalidade, visto que a CEF procedeu ao aporte de valor compatível com os preços que se vêm verificando em casos semelhantes, apenas sedimentou uma situação que já vinha sendo verificada há vários e vários anos consecutivos.”.*

Recebidos os esclarecimentos, foram os autos encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas, que apresentou o Pedido de Diligência nº 24/2013, no sentido de que *“como o resultado desta demanda poderá repercutir na esfera jurídica da Caixa Econômica Federal, recomenda o parquet, com suporte da Súmula Vinculante nº 03 da Suprema Corte, seja determinada a intimação da CEF, para, querendo, manifestar-se sobre as infrações apontadas no Termo de Ocorrência”.*

Em atendimento à recomendação do Ministério Público Especial de Contas, foi a Caixa Econômica Federal notificada através de AR e do Edital nº 171/2013, publicado no Diário Oficial do Estado em 28 de agosto de 2013, para, querendo, produzir esclarecimentos no prazo regimental de 20 (vinte) dias, havendo por bem a instituição bancária interessada permanecer silente ao chamamento deste Tribunal de Contas dos Municípios, sendo o processo relatado e julgado nas condições em que se encontra.

Concluída a instrução processual, foram os autos encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas, para fins de cumprimento do disposto no inciso II, do art. 5º, da Lei Estadual nº 12.207/11, resultando no Parecer MPC nº 52/2013, ao qual nos filiamos, “*in fine*”:

“À guisa de introdução do estudo da problemática abordada no termo de ocorrência, impende trazer à baila o disposto no art. 164, §3º, da Constituição Federal:

Art.164. (...)

§3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei’.

Depreende-se da simples intelecção do dispositivo constitucional acima transcrito que as disponibilidades de caixa do tesouro municipal devem estar agrupados em caixa único, compulsoriamente depositadas em instituição financeira oficial. Entende-se como disponibilidade de caixa os créditos ou valores destinados à implementação de ações governamentais que ainda não estejam vinculados à qualquer despesa. Instituição financeira oficial, por seu turno, é aquela que pertencente ao Poder Público (entidade estatal).

Nota-se, pois, que a Carta Magna estabelece a obrigatoriedade de serem depositadas em instituições financeiras oficiais apenas em relação às disponibilidades de caixa, não havendo qualquer óbice legal para que a administração pública contrate instituições financeiras “não oficiais” para prestação de outros serviços de natureza bancária.

Nesse diapasão, convém destacar que o conceito de disponibilidade de caixa não se confunde com o de despesa de custeio, a despeito de ambos integrem a execução orçamentária. Ao realizar despesas desta natureza, como acontece no pagamento de salários e aposentadorias de servidores, ou adimplemento de compromissos com fornecedores, o Município entrega ao servidor/particular recursos públicos, os quais, a partir deste momento, tornam-se privados, não estando mais à disposição do erário. Dito isto, conclui-se que o gerenciamento e processamento da folha de pagamento não integra a expressão “*disponibilidade de caixa*”, prevista no art. 164,

1 As ressalvas que o dispositivo constitucional prevê deverão ser disciplinadas por lei ordinária de caráter nacional (STF – Adin. 2.600-MC). Reiterando o dispositivo constitucional, a lei complementar nº 101/00 – LRF em seu art. 43 dispõe que “*as disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o §3º do art. 164 da Constituição*”, ressalvados os recursos sob a guarda dos regimes próprios de previdência social, os quais deverão ficar depositados em conta separada das demais disponibilidades de cada ente.

§3º, da Constituição Federal, tratando-se, em verdade, de típica despesa de custeio realizada pela administração pública.

*De forma análoga entendeu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos processos Recl. 3.872-Agr e RE 444.056, da Relatoria do Ministro Carlos Velloso. **O posicionamento adotado pelo Pretório Excelso considerou como disponibilidade de caixa os valores pecuniários de propriedade do ente da federação, ao passo que os pagamentos realizados aos servidores municipais constituir-se-iam autênticos pagamentos de despesas, conforme previsto no art. 13 da Lei nº 4.320/64. Vejamos:***

SERVIDORES PÚBLICOS. CRÉDITOS DE FOLHA DE PAGAMENTO EM BANCO PRIVADO. ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. DEPÓSITO EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. CF 164, §3º. SERVIDORES PÚBLICOS. CRÉDITO DA FOLHA DE PAGAMENTO EM CONTA EM BANCO PRIVADO. INOCORRÊNCIA DE OFENSA À CF 164, §3º (STF, Pleno, AgRgRcl 3872-DF, rel. Min. Carlos Velloso, j.14.12.2003, m.v., DJU 12.05.2006, p. 5).

CONSTITUCIONAL. ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: DISPONIBILIDADE DE CAIXA: DEPÓSITO EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. CF, ART. 164, § 3º. SERVIDORES MUNICIPAIS: CRÉDITO DA FOLHA DE PAGAMENTO EM CONTA EM BANCO PRIVADO: INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 164, § 3º, CF. NEGATIVA DE SEGUIMENTO AO RE. (STF - RE: 444056 MG, Relator: Min. - - CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 03/10/2005, Data de Publicação: DJ 17/10/2005 PP-00104)

Conclui-se, portanto, que inexistente restrição legal à concessão de exclusividade do serviço de pagamento de salários de servidores municipais à instituições bancárias “não oficiais”, pois apenas as disponibilidades de caixa devem ser obrigatoriamente mantidas em instituições financeiras oficiais.

Ademais, do exame dos documentos juntados aos autos, observa-se que o escopo contratual, além da centralização e movimentação financeira dos recursos municipais, abarca outros serviços e produtos relacionados às atividades típicas bancárias, em especial a operacionalização de créditos provenientes de 86% da folha de pagamento gerada pelo Município, consoante destacado acima.

Ultrapassada essa questão, cabe ainda o enfrentamento acerca da possibilidade da avença ser processada através de dispensa de licitação, nos moldes do art. 24, inciso VIII, da Lei de Licitações, como pretendido pelo gestor, pelo fato da Caixa Econômica Federal ser uma empresa pública, cujo capital social é exclusivamente titularizado pela União.

*Como é cediço, a exegese constitucional indica que, havendo possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação, uma vez que **as hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas no Estatuto das Licitações devem ser aplicadas excepcionalmente**²*

2 MORAES. Alexandre de. Direito Constitucional. 29.ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 372.

O art. 24, VIII, da Lei n° 8.666/93, trata da possibilidade de dispensa de licitação para aquisições de bens e serviços, quando a relação jurídica envolva negócios travados com entidade integrante da administração pública, que tenha sido criada, em data anterior à vigência da Lei n° 8.666/93, para o fim específico de prestar o serviço contratado, desde que o preço seja compatível com o de mercado³.

*Importante salientar que apenas justifica-se a contratação de empresas públicas pelo município, por dispensa de licitação, nos moldes do art. 24, VIII, da Lei de Licitações, **se a contratada tiver sido criada especificamente para prestar determinado serviço para a Administração, não sendo admitida a contratação direta quando a mesma atuar em caráter complementar e no amplo mercado.** Ou seja, se a entidade pública possuir a finalidade genérica de prestar serviços em um determinado segmento, sem que tenha sido criada especificamente para atender a demanda de determinado ente da administração pública, por não estar caracterizada a “finalidade específica” exigida pela Lei de Licitações, a contratação não poderá ser entabulada por dispensa de licitação⁴.*

Extrai-se da leitura do art. 2° do Decreto-Lei n° 759/69 que a Caixa Econômica Federal foi criada para prestação de diversos serviços direcionados à União, bem como para realizar operações financeiras no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Infere-se, pois, que a Caixa não foi criada para prestar ao município de Campo Formoso especificamente os serviços bancários objeto da avença ora analisada. Aliás, os serviços objeto do contrato celebrado com exclusividade com a Caixa Econômica Federal são típicos da atividade bancária, prestados por qualquer instituição financeira.

Portanto, conclui-se que não estão reunidos os requisitos legais previstos no art. 24, VIII, da Lei n° 8.666/1993, não sendo autorizada a contratação por dispensa de licitação para prestação dos serviços bancários, nos termos formulados, configurando afronta aos princípios constitucionais da licitação, legalidade, livre concorrência e isonomia, pois inviabilizou que outros bancos comerciais interessados pudessem competir para prestar ao município os serviços bancários objeto da contratação sob análise.

Ora, em que pese a Caixa Econômica Federal seja uma empresa pública, cujo capital social pertence integralmente à União, a mesma está submetida ao regime próprio das empresas privadas e se sujeita à livre concorrência, razão pela qual não pode gozar de privilégios na prestação de serviços e vendas de produtos bancários que não sejam extensíveis ao setor privado em geral, pois este regime jurídico é incompatível com o princípio da isonomia. É o que preconizam os arts. 2° e 173, §1° da CF.

Em tempo, convém transcrever trecho de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União, no processo n° AC-6931-43/09-1⁵, no qual analisou-se situação análoga à posta

3 Art. 24. É dispensável a licitação:

VIII – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado (redação dada pela Lei n° 8.883, de 1994);

4 FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 9.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.366.

5 TCU – AC-6931-43/09-1 – Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

nos autos, em que a Secretaria-Executiva de Assessoramento ao Comitê de Gestão das Ações Governamentais nos Jogos Pan-americanos de 2007 (Sepan) contratou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, para prestação dos serviços de operação de logística dos jogos Pan e Parapanamericanos, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/1993:

1. Os serviços prestados pelos Correios, em caráter complementar aos previstos na Lei 6.538/1978, não integram o serviço postal, explorado em regime de monopólio pela União (CF, art. 21, X).

2. Apenas as entidades que prestam serviços públicos de suporte à Administração Pública, criadas para esse fim específico, podem ser contratadas com dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993.

3. As empresas públicas e sociedades de economia mista que se dedicam à exploração de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços sujeitam-se ao regime jurídico das empresas privadas (CF, 173), em consonância com os princípios constitucionais da livre concorrência e da isonomia, e não podem ser contratadas com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993. (destaques acrescidos)

Acrescente-se que o contrato se limita a indicar o valor global da avença de R\$1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais), sem demonstrar o valor relativo a cada serviço a ser prestado em caráter exclusivo, o que compromete a avaliação da economicidade e eficiência da prestação dos serviços contratados, bem como a aferição da compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado, requisito também contido na norma do art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, que, de igual modo, foi desrespeitado.

Por fim, cumpre-nos assinalar que as argumentações tecidas pela gestora, no sentido de que teria promovido a contratação direta pelo fato da proposta da Caixa Econômica Federal ter sido mais vantajosa do que o valor originalmente orçado e o pago a outras cidades da região, não encontra respaldo no ordenamento jurídico e não tem o condão de afastar a regra geral de que as contratações empreendidas pelo poder público submetem-se ao prévio processo licitatório, momento em que é aferida e contratada a proposta efetivamente mais vantajosa para a administração.

Posta assim a questão, não há dúvidas de que a contratação de instituição financeira, para fins de operacionalização e gerenciamento da folha de pagamento de servidores e para prestação de serviços bancários congêneres, **deve submeter-se ao regular procedimento licitatório, em obediência ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, ao art. 2º da Lei nº 8.666/93 e aos princípios da isonomia, legalidade e livre concorrência**, a fim de que se escolha a empresa que apresente a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que não foi observado no caso em análise.

III. Conclusão

Ante o exposto, esta Procuradoria de Contas opina pela procedência do Termo de Ocorrência, para imputar-se multa à Sr.^a Iracy Andrade de Araújo, Prefeita de Campo Formoso à época dos fatos, em decorrência da contratação irregular por dispensa de

licitação da Caixa Econômica Federal, para operacionalização e gerenciamento da folha de pagamento de servidores e prestação de outros serviços bancários.

Em adição, recomenda-se seja assinado prazo para que o atual Prefeito do Município de Campo Formoso, Sr. Eurico Soares do Nascimento, adote as providências administrativas necessárias à anulação do processo de dispensa nº 565/2012 e, por conseguinte, do contrato administrativo dele decorrente, com fulcro no art. 71, IX, c/c o art. 75, ambos da Constituição Federal, art. 91, XIV, da Constituição do Estado da Bahia e art. 76, II, da Lei Complementar Estadual nº 06/91.”.

Analisado o processo, em vista dos elementos probatórios constantes dos autos é de se constatar a ocorrência da irregularidade relacionada à “*contratação por exclusividade da Caixa Econômica Federal para a Centralização e Processamento dos Créditos provenientes de 86% da Folha de Pagamento dos Servidores daquele município, pelo período de 60 (sessenta) meses*”, **sem licitação**, cumprindo, portanto, a este Tribunal de Contas dos Municípios conhecer e, no mérito, deliberar no sentido da procedência do Termo de Ocorrência TCM nº 65.403/13, para aplicar à Sr^a. Iracy Andrade de Araújo, ordenadora das despesas da Prefeitura Municipal de Campo Formoso, no exercício financeiro de 2012, multa no importe de R\$5.000,00 (cinco mil reais), determinando, outrossim, ao Sr. Eurico Soares do Nascimento, Prefeito Municipal de Campo Formoso, a adoção, no prazo de 90 (noventa) dias, das providências administrativas necessárias à anulação do Processo de Dispensa de Licitação nº 565/2012 e, por conseguinte, do contrato administrativo dele decorrente, com fulcro no art. 71, IX, c/c o art. 75, ambos da Constituição Federal, art. 91, XIV, da Constituição do Estado da Bahia e art. 76, II, da Lei Complementar Estadual nº 06/91.

VOTO

Diante do exposto, com fundamento no inciso XX, do art. 1º, da Lei Complementar Estadual nº 06/91, combinado com o § 1º, do art. 10, da Resolução TCM nº 1.225/06, é de se conhecer e, no mérito, deliberar no sentido da procedência do Termo de Ocorrência TCM nº 65.403/13, lavrado contra a Sr^a. Iracy Andrade de Araújo, ordenadora das despesas da Prefeitura Municipal de Campo Formoso, no exercício financeiro de 2012, a quem se aplica, com amparo no inciso II, do art. 71, da Lei Complementar Estadual nº 06/91, multa no importe de R\$5.000,00 (cinco mil reais), que deverão ser recolhidos aos cofres públicos municipais no prazo máximo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado da decisão, através de cheque da emissão da própria multada, sob pena de adoção das medidas previstas no art. 49, combinado com o art. 74, da Lei Complementar Estadual nº 06/91, com a cobrança judicial do débito, considerando que as decisões dos



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

tribunais de contas que imputam débito e/ou multa possuem eficácia de título executivo, nos termos do § 3º, do art. 71, da Constituição Federal e do § 1º, do art. 91, da Constituição do Estado da Bahia, determinando, outrossim, ao Sr. Eurico Soares do Nascimento, Prefeito Municipal de Campo Formoso, a adoção, no prazo de 90 (noventa) dias, das providências administrativas necessárias à anulação do Processo de Dispensa de Licitação nº 565/2012 e, por conseguinte, do contrato administrativo dele decorrente, com fulcro no art. 71, IX, c/c o art. 75, ambos da Constituição Federal, art. 91, XIV, da Constituição do Estado da Bahia e art. 76, II, da Lei Complementar Estadual nº 06/91.

Determina-se à CCE o acompanhamento a decisão.

Notificar a Sr^a. Iracy Andrade de Araújo, ordenadora das despesas da Prefeitura Municipal de Campo Formoso, no exercício financeiro de 2012, e o Sr. Eurico Soares do Nascimento, Prefeito Municipal de Campo Formoso, para que tomem conhecimento da decisão, e a CCE para acompanhar a satisfação da penalidade imposta.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 05 de junho de 2014.

Cons. Subst. Antônio Carlos da Silva
Relator

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.