



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moisés Viana"
Unidade Central de Controle Interno

INFORMAÇÃO UCCI N° 012/2009

ENTIDADE SOLICITANTE: Comissão de Infraestrutura da Câmara Municipal de Vereadores.

FINALIDADE: Manifestação acerca dos Pedidos de Informação N° 036 e 037/09 – Imóveis locados pela Administração Municipal.

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei Municipal 4.242, de 27/09/01, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão e, visando orientar aos representantes do Poder Legislativo, membros do Controle Externo, expedimos, a seguir, nossas considerações.

DOS FATOS:

Trata a presente informação dos Pedidos de Informação N° 036 e 037/09, formulados pela Comissão de Infraestrutura da Câmara de Vereadores, encaminhados pelo Ofício n° 391/2009/SR-CV daquela casa, que solicitam a esta Unidade Central de Controle Interno manifestação acerca da locação de imóveis pela Administração Municipal, mais especificamente os imóveis localizados na Rua 13 de maio, n° 950 e 952, bem como na Rua Hugolino Andrade, n° 433, esquina com a Rua Manduca Rodrigues.

DA LEGISLAÇÃO:

_ Lei 8.666/93;

DA FUNDAMENTAÇÃO:

Em análise aos questionamentos realizados pela Comissão de Infraestrutura da Câmara Municipal, cabe-nos oferecer as respostas e o registro de algumas considerações que julgamos necessárias.

Todas as informações constantes deste documento foram levantadas em processo de auditoria através das Requisições n° 183-A, 183, 184, 186, 189, encaminhadas ao Departamento de Plano Diretor, da SEPLAMA; ao Departamento de Licitações e Contratos, da SEFAZ; e ao Departamento de Contabilidade, da SMS; originando o Processo UCCI N° 022/09. Coube à Assessoria Administrativa desta

Controladoria Municipal a instrução do Pedido de Informação 36/09, ficando a cargo da Assessoria Contábil a instrução do Pedido de Informação 37/09, ambas sob a orientação da Assessoria Jurídica.

.....

PEDIDO DE INFORMAÇÃO 36/09

“_ Há quanto tempo o referido imóvel está locado pela Administração Municipal, qual o valor da locação e a origem dos recursos para o pagamento do aluguel?”

A locação do imóvel, localizado na rua 13 de maio, n° 950 e 952, deu-se através do Processo de Dispensa de Licitação N° 005/09, cuja Requisição de Abertura, da Secretaria Municipal de Saúde, oferece, como **base legal**, o inciso II, do artigo 24, da Lei 8.666/93, ou seja, outros serviços e compras de valor até **R\$ 8.000,00**.

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

Do Processo de Dispensa de Licitação N° 005/09 resultou o Contrato N° 009/09, assinado em 25/02/2009.

A Cláusula Primeira do referido Contrato dispõe que **“o prazo de locação do imóvel é de 01 (um ano) a contar de 01 de março de 2009”** e a Cláusula Segunda estabelece que **“o valor mensal do aluguel é de R\$ 1.300,00 (Um mil e trezentos reais), e valor total do contrato de R\$ 15.600,00 (quinze mil e seiscentos reais) (...). A despesa para cobertura do presente contrato correrá por conta do código 0801.10.301.0049.4107.339039.10.9343, 0801.10.305.0053.4117.339039.10.10848.”** (fl.55).

Os recursos utilizados para o pagamento do aluguel do imóvel são oriundos da Secretaria Municipal de Saúde – ASPS (Ações e Serviços Públicos de Saúde). A primeira dotação orçamentária refere-se à atividade **“Manutenção dos Serviços da Secretaria de Saúde – Outros Serviços de Terceiros PJ”** e a segunda dotação orçamentária, constante do contrato, refere-se à atividade **“Manutenção do Programa DST/AIDS – Outros Serviços de Terceiros PJ – Locação de Imóveis”**.

Em análise ao sistema contábil da Prefeitura Municipal, cujo acesso data de 09/11/2009, esta Controladoria verificou que as despesas decorrentes do aluguel do imóvel foram empenhadas, liquidadas e pagas através da Nota de Empenho N° 1441/2009, conforme o quadro abaixo:

N° Empenho: 2009/001441			
Órgão: Secretaria Municipal de Saúde			
Unidade: Secretaria de Saúde e Unidades Subordinadas			
Dotação: 1030500534.117000.3.3.90.39.00.00 Outros Serviços de Terc. - PJ			10843
Desdobramento: 3.3.90.39.10.00 Locação de Imóveis			10848
Fonte Recurso: 40 ASPS			
Credor: 719 Paula Severo D'Abreu			
Licitação: Dispensada por Limite		Número: 005/2009	
Especificação: Valor ref. a pgto. de aluguéis de imóvel para desenvolvimento das atividades do SAE – DST/AIDS cfe. pedido N° 262/2009			
Data	Histórico	Documento	Valor
16/04/09	Pgto aluguel Março/2009	Cheque 0307301	R\$ 1.300,00
14/05/09	Pgto ref. aluguel Abril/2009	Cheque 0307342	R\$ 1.300,00
04/06/09	Pgto ref aluguel Maio/2009	Cheque 0307360	R\$ 1.300,00
09/07/09	Pgto ref aluguel Junho/2009	Cheque 0307459	R\$ 1.300,00
06/08/09	Pgto alugel Julho/2009	Cheque 0307507	R\$ 1.300,00
03/09/09	Pgto ref aluguel mês de Agosto/2009	Cheque 0307552	R\$ 1.300,00
08/10/09	Pgto ref aluguel 09/2009	Cheque 0307601	R\$ 1.300,00
05/11/09	Pgto ref aluguel Outubro/2009	Cheque 0307621	R\$ 1.300,00
CEF – SS – ASPS – CC 600100			
Valor Empenhado: R\$ 15.600,00			
Valor Liquidado: R\$ 10.400,00			
Valor a Liquidar: R\$ 5.200,00			
Valor Pago: R\$ 10.400,00			

O processo de Dispensa apresenta, ainda, a seguinte justificativa, exarada pelo então Secretário Municipal de Saúde, Sr. Eder Fialho:

“As dependências onde no momento funciona o SAE, deixaram de oferecer as condições necessária para que possa ser oferecido o atendimento correto e digno dos pacientes que ali são atendidos, haja vista que os mesmos precisam de privacidade para o atendimento Médico, Odontológico, acompanhamento psicológico.. etc.

Outro sim [sic] cabe informar a este Departamento que não foi enviado o laudo de avaliação do imóvel pelo motivo o departamento técnico da SEPLAN não encontrar condições de realizar o mesmo conforme relatado no Memorando n° 045/09 enviado a Procuradoria Municipal com cópia a esta Secretaria Municipal de Saúde, cópia do referido memorando em anexo.

O PERÍODO DE INICIO DA LOCAÇÃO DEVERÁ SER CONTADO APARTIR [sic] DE 1°./03/2009” (fl. 05).

Com base no que foi registrado, até o momento, cabe destacar o que segue.

A Lei 8.666/93 apresenta em seu artigo 24, todos os casos em que a Administração pode deixar de realizar licitação, tornando-a dispensável. Neste caso, trata-se da locação de imóvel pela Administração Municipal, disposto claramente no inciso X, o que demonstra a incorreção da base legal utilizada pela Secretaria da Saúde.

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

O inciso II, do art. 24. não deveria ter sido utilizado como base legal para esse processo de dispensa de licitação, uma vez que não se trata de *outros serviços e compras de valor até R\$ 8.000,00* (oito mil reais). Trata-se de *locação de imóvel* cujo valor total foi fixado em R\$ 15.600,00 (quinze mil e seiscentos reais).

A dispensa da licitação fora das hipóteses “taxativas” previstas no art. 24 da Lei de Licitações é considerada ilegal, conforme dispõe o art. 89 da mesma lei.

Seção III Dos Crimes e das Penas

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Conforme Alexandrino e Paulo (2009, p.559), a Lei de Licitações não deixa explícita a necessidade de motivação de todas as situações em que se decida pela dispensa de licitação, porém, entendem que:

por força dos princípios que regem a licitação, dentre os quais os da publicidade (especialmente na acepção de transparência), probidade e moralidade, e atendendo à exigência de ampla sujeição do procedimento a controles de variada ordem, a motivação dos atos administrativos que decidam pela dispensa ou inexigibilidade de licitação é obrigatória para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, em todas as esferas, independentemente de previsão explícita em lei. (ALEXANDRINO e PAULO, 2009, p. 560).

Portanto, em se tratando de dispensa, prevista no inciso X, do art. 24, deveria ter sido, necessariamente, justificada e o respectivo processo deveria ter sido

instruído com os seguintes elementos: a) caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; b) razão da escolha do fornecedor ou executante; c) **justificativa do preço**; d) documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

O valor a ser pago pela locação do imóvel deve estar justificado, demonstrando estar compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia. Cabe destacar que, nos casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, comprovado o superfaturamento, respondem pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviço e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis, conforme esclarece Hely Lopes Meirelles (2004, p. 279), acerca do disposto no § 2º, do art. 25, da Lei 8.666/93.

Embora o Secretário Municipal de Saúde tenha apresentado uma justificativa ao Processo de Dispensa 005/09, o mesmo informa ***“que não foi enviado o laudo de avaliação do imóvel pelo motivo o departamento técnico da SEPLAN não encontrar condições de realizar o mesmo conforme relatado no Memorando nº 045/09”***, portanto, o Processo de Dispensa 005/09 não foi necessariamente justificado como determina a Lei de Licitações, não tendo sido demonstrado, através de avaliação prévia, que o valor a ser pago pela locação do imóvel era compatível com o valor de mercado.

O referido Memorando nº 045/09, de 04/02/2009, foi exarado pelo Secretário Municipal de Planejamento, Sr. Robson Schimdt Cabral, informando da dificuldade que os técnicos daquela Secretaria estão encontrando para realizarem laudos de avaliação de imóveis em função da falta de informações por parte das imobiliárias locais. O Secretário encerra o documento destacando que ***“faltam ferramentas para poder concluir os mencionados laudos”***, deixando a critério da Procuradoria Jurídica o procedimento de aluguel de imóveis pela Administração Municipal.

Olvidou-se o Secretário de Planejamento que, mesmo diante das dificuldades apontadas, os técnicos daquela Secretaria Municipal exararam, em 01/12/2008, o Laudo Técnico de Avaliação de Imóvel com o objetivo de atribuir o valor de aluguel do imóvel localizado na Rua 13 de maio, nº 950, porém, constatou-se que o mesmo não foi considerado para instruir o Processo de Dispensa.

O referido laudo atende as especificações e critérios estabelecidos pelas normas do IBAPE – Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia e da A.B.N.T. - Associação Brasileira de Normas Técnicas, bem como identifica o método comparativo direto como o utilizado para a avaliação do imóvel e a sua fundamentação, conforme determina a NBR-5676/89. Destaca, ainda, a identificação e localização do bem avaliado; a caracterização da região e as características físicas e infraestrutura do imóvel; a pesquisa de mercado para a obtenção do valor do aluguel, envolvendo dados fornecidos por quatro imobiliárias locais; memória de cálculo; e, por fim, a determinação do valor final do aluguel, conforme conclusão do laudo:

“Foi avaliado o aluguel do prédio objeto do presente laudo, situado na Rua 13 de maio, nº950, no bairro Centro, no município de Sant’Ana do Livramento, Estado do rio Grande do Sul, na data base de 1 de Dezembro de 2008. Com base nos procedimentos técnicos empregados no presente laudo e após procedidas as indispensáveis

diligências, o avaliador conclui para o aluguel do imóvel o valor de mercado para locação de R\$ 700,00 (setecentos reais)."

O Laudo Técnico de Avaliação do Imóvel foi contestado pela corretora Paula Severo D'Abreu, responsável pelo imóvel, objeto deste estudo, *"considerando que a Secretaria de Saúde deste município, desde o início da oferta deste demonstrou interesse na locação do mesmo, pois preenche perfeitamente as necessidade desta."* (fl. 29). A corretora solicitou, então, nova avaliação do imóvel por discordar do valor de R\$ 700,00 e anexou ao processo a manifestação de outros dois corretores que avaliaram o imóvel em **R\$ 1.300,00**, informando que o valor *"também serve para o proprietário"*.

A solicitação de nova avaliação foi aceita pelo Secretário do Planejamento, tendo este, encaminhado, novamente, ao Departamento Técnico para *"fazer nova avaliação e/ou parecer"* (fl. 40) o que foi considerado desnecessário pelos técnicos, uma vez que *"o método utilizado encontra-se executado conforme a norma"* (fl.40). Dessa forma, desconsiderando totalmente o laudo realizado pelos técnicos da Prefeitura Municipal, o Secretário de Planejamento emitiu o Memorando N° 045/09, já citado, à Procuradoria Jurídica Municipal que entendeu que as avaliações oferecidas pelos corretores, ambas no valor de R\$ 1.300,00, eram *"suficientes à definição do valor a ser pago pelo Município em locações futuras"* (fl. 53-v).

Cristalino está a afronta pela Administração Municipal no que tange aos princípios básicos da Administração Pública de legalidade, impessoalidade, motivação e supremacia do interesse público quando:

- a) embasou de forma errada a dispensa da licitação;
- b) ignorou o laudo dos técnicos, servidores da SEPLAMA, cuja legitimidade é *"juris tantum"*, optando pelo valor exorbitante (o dobro) apresentado pelos próprios interessados, oferecido pelo corretor do imóvel que servia ao proprietário;
- c) quando deixou de considerar o custo/benefício para a Administração, dentro de parâmetros econômicos, principalmente sob o ponto de vista das despesas a serem realizadas com a reforma do imóvel, a fim de sanar as deficiências estruturais do prédio, como veremos adiante;

"_ Qual o destino que a Administração Municipal irá dar ao imóvel?"

O Processo de Dispensa de Licitação 005/09 foi solicitado pela Secretaria Municipal de Saúde para a locação de imóvel, visando oferecer instalações para funcionamento do SAE – Serviço de Atendimento Especializado.

Em outro momento, o Secretário Municipal de Saúde informou que o prédio será utilizado para o funcionamento, além do SAE, do CTA – Centro de Testagem e Aconselhamento e para o Programa de Redução de Danos.

“ _ Se foram feitas reformas ou benfeitorias no imóvel pela Administração Municipal e qual o valor das mesmas?”

Para responder esta questão, esta Controladoria Municipal entrou em contato com a Secretaria Municipal de Saúde para verificar se *“foram utilizados recursos públicos para reformas, instalações ou benfeitorias no imóvel, bem como para a aquisição de equipamentos de informática, condicionadores de ar, equipamentos de escritório, divisórias, adaptação da rede elétrica e rede lógica ou, ainda, prestação de serviços de qualquer natureza, realizados por terceiros.”*

Além da Secretaria Municipal de Saúde, foi encaminhada a Requisição de Documentos nº 189/09 ao Departamento de Plano Diretor, da Secretaria de Planejamento, para verificar a existência de projeto de reforma no prédio da rua 13 de maio, nº 950 e 952, da qual resultou o Processo Administrativo nº 005552/2009, aberto pelo atual Secretário Municipal de Saúde, Sr. Walmir Rosa Silveira, solicitando licença para reforma do referido prédio locado.

Um outro requerimento do Secretário de Saúde solicita, ainda:

*LICENÇA REFORMA do prédio alugado, situado a Rua Treze de Maio nº 950/952, para fins de **adequações necessárias** para o funcionamento do CTA – Centro de Testagem e Aconselhamento, SAE – Serviços de Atendimento Especializado e o Programa de Redução de Danos.*

Evidente está a necessidade de adequações do imóvel, contrariando a justificativa, apresentada pela SMS quando da dispensa da licitação, de que o imóvel apresentava as condições necessárias para a oferta de atendimento correto e digno dos pacientes, bem como contraria a informação da corretora do imóvel de que a Secretaria Municipal de Saúde sempre demonstrou interesse na locação do mesmo, uma vez que preenche perfeitamente as suas necessidades.

O Memorial Descritivo da obra – reforma do prédio – realizado pelos técnicos do Departamento do Plano Diretor, descreve os serviços e os materiais a serem utilizados na obra de reforma, sem aumento de área, para possibilitar o funcionamento do CTA, SAE e Programa de Redução de Danos. Tal documento descreve os serviços iniciais de demolições e retiradas; os serviços de alvenaria; pavimentação; esquadrias; revestimentos, reboco e azulejos; instalação de divisórias; vidros; pintura; instalação hidráulica, sanitária e elétrica; prevenção contra incêndio e serviços finais e eventuais de limpeza.

Os serviços descritos, necessários à **reforma do imóvel**, foram quantificados e totalizaram o valor de **R\$ 42.396,58** (quarenta e dois mil, trezentos e noventa e seis reais e cinquenta e oito centavos).

A obra – reforma – foi aprovada e licenciada pela SEPLAMA, tendo em vista o Processo Administrativo 005552/2009, através do Alvará N° 079/9 (Licença Reforma), em 23/09/2009.

*Tendo em vista o constante no **Processo nº 5552/2009**, fica concedida a licença para a execução da obra requerida em*

05/08/2009, a ser **REFORMADA** no seguinte endereço: RUA TREZE DE MAIO 950 – SANT'ANA DO LIVRAMENTO-RS.

OBSERVAÇÕES:

LICENÇA REFORMA DE PRÉDIO SEM AUMENTO DE ÁREA

Essa informação traduz, apenas, a intenção da Secretaria Municipal de Saúde na execução da reforma do prédio da Rua 13 de maio, 950/952, uma vez que as providências tomadas antecedem a abertura de processo licitatório. Cabe, portanto, destacar que as reformas ainda não foram implementadas, tampouco valores foram despendidos (empenhados, liquidados e pagos) para tal fim.

Por fim, faz-se necessário esclarecer que a **anulação** de um ato administrativo aplica-se aos casos em que se **verifica alguma ilegalidade ou ilegitimidade**. Conforme Alexandrino e Paulo (2009, p. 604), se ocorrer ilegalidade na prática de algum ato do procedimento, esse deverá ser **anulado por ilegalidade** pela autoridade competente, **de ofício ou por provocação de terceiros**, mediante parecer escrito e fundamentado. Cabe ressaltar que a nulidade do procedimento licitatório induz à **nulidade do contrato**, conforme disposto no art. 49, § 2º, da Lei 8.666/93, que se aplica aos atos do procedimento de **dispensa** e de inexigibilidade de licitação.

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1o A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2o A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3o No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4o O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

(...)

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

PEDIDO DE INFORMAÇÃO 37/09

“_ Tendo em vista a veiculação de notícia sobre a instalação da nova sede da Secretaria da Fazenda na Rua Manduca Rodrigues esquina Hugolino Andrade, importa saber que tipo de contrato ou quais as condições acordadas para o uso do imóvel em questão.”

A locação do imóvel, localizado na rua Hugolino Andrade, nº 433, próximo a Praça José Bonifácio, deu-se através do Processo de Dispensa de Licitação N° 024/09, materializando-se através do Contrato de Locação nº 056/2009, de 16/06/2009.

No que se refere às condições acordadas para uso do imóvel, está sendo encaminhada uma cópia do Contrato, afim de que possa ser analisado por essa Comissão de Infraestrutura.

“_ Caso tenha sido feito um contrato de locação, qual o valor a ser pago mensalmente pelo Município e qual a origem dos recursos para o cumprimento de dito contrato, além dos demais termos de uso do prédio?”

Conforme Contrato de Locação nº 056/2009, o valor pago mensalmente pelo Município é de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais); quanto à origem dos recursos para cumprimento do contrato, foi oferecida a dotação orçamentária de código: 04.01.04.12300204026 3.3.90.36.15.00 - Manutenção dos Serviços da Secretaria da Fazenda – Locação de Imóvel, recursos livres.

Em análise ao sistema contábil da Prefeitura Municipal, cujo acesso data de 12/11/2009, esta Assessoria Contábil verificou que as despesas decorrentes do aluguel do imóvel foram empenhadas através da Nota de Empenho N° 4648/2009, conforme cópia em anexo.

“_ Se foram feitas reformas ou outras benfeitorias no prédio, a quem coube semelhante despesas e em caso de haverem [sic] sido feitas pelo Município, qual o montante delas.”

Quanto às reformas ou outras benfeitorias feitas no prédio, coube ao LOCADOR realizá-las, conforme disposto na Cláusula “Quarta” do referido Contrato de Locação, cuja cópia segue em anexo.

“_ Qual o custo eventualmente dispendido com equipamentos, mobília [sic] e instalação física da Secretaria da Fazenda no referido imóvel.”

Quanto ao custo dispendido pelo Município para instalação da nova sede da Secretaria Municipal da Fazenda, chegou-se a um montante de R\$ 274.826,02 (duzentos e setenta e quatro mil oitocentos e vinte seis reais e dois centavos).

Visando detalhar as despesas efetivas, realizadas para atender as novas instalações da SEFAZ, esta UCCI solicitou tais informações ao Departamento de Licitações e Contratos, da Secretaria Municipal da Fazenda que, em atenção ao

solicitado, encaminhou uma Tabela de Processos Licitatórios e Dispensas de Licitações com todos os credores e valores correspondentes, da qual segue cópia em anexo.

.....

É a informação, s.m.j.

Sant'Ana do Livramento, 12 de novembro de 2009.

Marcos Luciano de Jesus Peixoto – CRC/RS 67.775
Técnico de Controle Interno – Matr. F-1876
Assessor Contábil

Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515
Técnico de Controle Interno – Matr. F-1878
Chefe da UCCI