



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

PROCESSO nº 62656-14

DENÚNCIA – Prefeitura de Palmeiras

Denunciante: Kléber Alves Ferreira Fernandes – Vereador

Denunciado: Adriano de Queiroz Alves – Prefeito

Exercício Financeiro: 2013

Relator: Cons. Paolo Marconi

RELATÓRIO/VOTO

Esta denúncia foi oferecida em 12/6/14 pelo vereador Kléber Alves Ferreira Fernandes para apurar a acumulação indevida de cargos públicos por parte do servidor Danilo Miranda de Oliveira Moreira e também supostas irregularidades na contratação direta de empresas especializadas em serviços contábeis pelo Prefeito de Palmeiras, Adriano de Queiroz Alves, em 2013.

Quanto à acumulação de cargos, o denunciante apontou que, a partir de janeiro de 2013, Danilo Miranda de Oliveira Moreira passou a cumular o cargo de engenheiro agrônomo do Município de Palmeiras com o de controlador interno do Município de Piatã, o que estaria violando a Constituição Federal.

Segundo ele, Danilo Miranda de Oliveira Moreira ainda obteve em 2013 uma licença-prêmio de três meses e uma licença para tratar de assuntos de interesse particular, concedidas pela Prefeitura de Palmeiras, que “ficou no prejuízo pois o referido servidor recebera vencimentos por períodos não trabalhados”.

Quanto às irregularidades na contratação direta de empresas para consultoria e assessoria contábil, o denunciante questionou o fato do Prefeito de Palmeiras ter gasto com a prestação de tais serviços um valor consideravelmente maior que aquele desembolsado em 2012.

De acordo com os documentos trazidos por ele, em 4/1/13, o Prefeito de Palmeiras assinou com a empresa **PI SERVIÇOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA SOCIEDADE SIMPLES LTDA.** um contrato de prestação de serviços de R\$ 138.000,00 e vigência de doze meses, com este objeto:

Contrato n. 002/2013

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria técnico-contábil, visando ao aprimoramento das técnicas contábil-financeiras e no auxílio ao atendimento das exigências estabelecidas pelas Constituições Federal e Estadual, Resoluções do TCM e demais legislações pertinentes à área financeira deste Município durante o exercício de 2013 (fl. 21).

Em 7/5/13, o Prefeito de Palmeiras assinou com a empresa **J C B SANTANA DE SANTO ESTEVÃO – ME** um contrato de prestação de serviços no valor de R\$ 70.740,00, para vigência de nove meses, com o seguinte objeto:

Contrato n. 226/2013

Contratação de empresa para execução de serviços no regime de empreitada por preço global, para assessoria dos serviços de escrituração contábil de despesas e receitas da Prefeitura Municipal de Palmeiras durante o exercício de 2013 (fl. 22).

Meses depois, em 1º/8/13, foi a vez do Prefeito de Palmeiras assinar com a empresa **PETRU'S CONTABILIDADE LTDA. – ME** um contrato de prestação de serviços de R\$ 45.000,00 e vigência de quatro meses, com este objeto:

Contrato n. 328/2013

Contratação de empresa para execução de serviços no regime de empreitada por preço global, para consultoria e assessoria contábil comercial da Prefeitura de Palmeiras durante 2013 (fl. 19).

Esses contratos foram celebrados mediante processos de inexigibilidade de licitação (002/2013IL, 016/2013IL e 028/2013IL) fundamentados no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93 e representaram um gasto de R\$ 204.240,00 (fls. 29-39).

Distribuída a denúncia por sorteio para esta Relatoria em 20/8/14 (fl. 28), os Prefeitos de Piatã e de Palmeiras foram notificados pelo Edital n. 194/2014, publicado no Diário Oficial do Estado em 26/8/14 (fl. 51).

Em sua defesa (fls. 337-360), o Prefeito de Piatã informou que o servidor Danilo Miranda de Oliveira Moreira foi exonerado do cargo de controlar interno do Município de Piatã em 10/1/14 .

Por sua vez (fls. 62-335), o Prefeito de Palmeiras alegou desconhecer a referida acumulação de cargos, comprometendo-se a instaurar o “procedimento específico para verificar os supostos atos ilegais perpetrados pelo mencionado servidor público”.

Quanto à contratação das empresas **PI, J C B e PETRU'S**, o Prefeito de Palmeiras tratou só dos contratos celebrados com a **PETRU'S** e a **PI**, alegando que os serviços prestados pela **PETRU'S** só foram contratados porque não estavam abrangidos pelo contrato anteriormente pactuado com a **PI**.

Segundo ele, no contrato com a **PETRU'S**, estavam previstos serviços como assessoria e consultoria na elaboração de DCTF, SEFIP, RAIS e DIRF, Regularização do CAUC e do SICONV, acompanhamento de assuntos de interesse da administração perante a Receita Federal, JUCEB e SEBRAE.

Já no contrato com a **PI**, os serviços contratados eram outros, como a implementação do novo plano de contabilidade aplicada ao setor público e das novas normas brasileiras de contabilidade.

É o relatório.

VOTO

Quanto à acumulação de um cargo público de engenheiro agrônomo com um de controlador interno municipal, a Constituição Federal realmente não admite, uma vez que não se enquadra em qualquer uma das exceções constitucionalmente previstas, conforme evidencia o inciso XVI de seu art. 37:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

Apesar disso, a exoneração de Danilo Miranda de Oliveira Moreira do cargo público de controlador interno da Prefeitura de Piatã em 10/1/14 cessou a inconstitucionalidade em questão (fl. 346).

Além do mais, ao revés do que apontou o denunciante, as licenças concedidas a esse servidor não causaram prejuízos ao Município de Palmeiras, uma vez que, além de não apresentarem vícios insanáveis de legalidade, não foram acompanhadas de pagamentos indevidos (fls. 17-18 e 70-71).

De acordo com o SIGA, desde o início da licença não remunerada para tratar de assuntos de natureza particular concedida a esse servidor, a Prefeitura de Palmeiras suspendeu os pagamentos que mês a mês lhe fazia, o que revela que, nesse aspecto, a denúncia não procede (fls. 40-44).

Por outro lado, a contratação direta das empresas **PETRU'S, PI e J C B** pelo Prefeito de Palmeiras violou o dever constitucional que toda a administração pública tem de apenas contratar após a devida licitação, na forma do art. 37, XXI, da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei n. 8.666/93.

Diferentemente do quanto alegado pelo Prefeito de Palmeiras, a contratação dessas empresas não se enquadrava na hipótese de **inexigibilidade de licitação** prevista no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, que segue transcrito:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Isso porque, conforme elucida a súmula n. 252 do Tribunal de Contas da União, a contratação com base nesse dispositivo exige que sejam preenchidos simultaneamente três requisitos: (1) **serviço técnico especializado dentre aqueles apontados no art. 13 da Lei n. 8.666/93**, (2) **natureza singular do serviço** e (3) **notória especialização do contratado**.

No presente caso, porém, nem todos esses requisitos foram atendidos.

Com efeito, embora os serviços contratados (assessoria e consultoria contábeis) estivessem entre os serviços técnicos especializados previstos no art. 13 da Lei n. 8.666/93, não tinham eles a natureza singular que essa lei exige para a contratação direta.

Nesse ponto, para melhor compreensão, algumas observações são precisas.

A primeira diz respeito ao sentido da expressão “natureza singular” empregada pelo legislador quando tratou da inexigibilidade do inciso II do art. 25.

Acerca desse tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que:

Quanto à menção, no dispositivo, à natureza singular do serviço, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular, de modo a exigir a contratação com profissional especializado; não é qualquer projeto, não é qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação¹.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 384.

Já Marçal Justen Filho esclarece que:

A fórmula “natureza singular” destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13.

É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não.

A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional “especializado”.

Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).

A identificação de um “caso anômalo” depende da conjugação da natureza própria do objeto a ser executado com as habilidades titularizadas por um profissional-padrão que atua no mercado. Ou seja, não basta reconhecer que o objeto é diverso daquele usualmente executado pela própria Administração. É necessário examinar se um profissional qualquer de qualificação média enfrenta e resolve problemas dessa ordem, na atividade profissional comum.

Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão².

Essas lições revelam que só há de se falar em natureza singular quando se tratar de um serviço incomum à rotina da administração pública, com alguma extraordinariedade que não recomende sua adjudicação a qualquer profissional disponível no mercado, o que efetivamente não é o caso dos autos.

Com efeito, os serviços contábeis para os quais as empresas **PETRU'S, PI** e **J C B** foram contratadas são corriqueiros em relação ao que se vivencia em qualquer município e não trazem consigo complicações que justifiquem a ausência de uma licitação, mormente quando se leva em consideração que o Município de Palmeiras é de pequeno porte, com somente 8.410 habitantes e um orçamento inferior a quinze milhões de reais.

Nesse sentido, uma análise do objeto já transcrito de cada um dos contratos celebrados pelo Prefeito de Palmeiras com essas três empresas já seria suficiente para se notar que os serviços contratados não ensejavam sua con-

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 498-499.

tratação direta, a exemplo da empresa **J C B**, contratada apenas para assessorar os serviços de escrituração contábil de despesas e receitas da Prefeitura.

Porém, a listagem que as empresas **PI** e **PETRU'S** fizeram às fls. 242-245 e 312 detalhando os serviços contábeis que prestariam à Prefeitura de Palmeiras em 2013 não pode ser preterida, já que seu conteúdo confirma o caráter ordinário dos serviços contratados e o despropósito da inexigibilidade usada pelo Prefeito, conforme se constata abaixo:

Serviços da Empresa PI	Valor cobrado pela PI
Implantação de rotinas e práticas contábeis	R\$ 11.217,60
Avaliação contábil, por amostragem, dos processos de pagamentos	R\$ 1.682,64
Revisão e impressão dos demonstrativos contábeis vinculados à prestação de contas mensal	R\$ 2.804,40
Revisão e impressão dos demonstrativos contábeis vinculados à prestação de contas anual	R\$ 373,92
Elaboração de Relatório de Acompanhamento Gerencial	R\$ 1.682,64
Elaboração de Relatório Resumido de Execução Orçamentária	R\$ 841,32
Elaboração de Relatório de Gestão Fiscal	R\$ 280,44
Elaboração de Relatório de Audiência Pública	R\$ 584,42
Assessoria para encerramento das contas anuais e elaboração das peças de Balanço	R\$ 4.090,91
Emissão do Balanço Anual	R\$ 4.000,00
Assessoria para elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias	R\$ 1.121,76
Assessoria para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual	R\$ 2.009,82
Assessoria para elaboração do Plano Plurianual	R\$ 1.869,60
Assessoria para realização de Alterações Orçamentárias	R\$ 3.926,16
Assessoria para elaboração do Cronograma de Desembolso	R\$ 327,18
Assessoria para elaboração da Programação Financeira	R\$ 467,40
Assessoria no acompanhamento de processos junto aos órgãos fiscalizadores (contas, termos de ocorrência e denúncias)	R\$ 2.243,52
Assessoria no acompanhamento das notificações mensais no tocante às questões de natureza patrimonial, orçamentária e de controle	R\$ 10.095,84
Assessoria na elaboração da prestação de contas anual no tocante às questões de natureza patrimonial, orçamentária e de controle	R\$ 3.701,30
Assessoria na confecção da pasta de balanço	R\$ 1.495,68
Assessoria na análise das informações enviadas ao SIGA	R\$ 9.350,40

Serviços da Empresa PETRU'S

Assessoria e consultoria na elaboração da DCTF, SEFIP, RAIS e DIRF
Regularização e acompanhamento do CAUC – Cadastro único de Convênios
Regularização e acompanhamento do SINCOV – Sistema de Convênios
Acompanhamento de assuntos de interesse do Município junto à Receita Federal, JUCEB e SEBRAE
Apoio técnico na abertura e organização de micro e pequenas empresas do Município de Palmeiras

Além de contratar sem procedimento licitatório três empresas para a prestação de serviços contábeis que não tinham natureza singular, o Prefeito ainda violou o princípio da economicidade a que alude o art. 70 da Carta Magna.

Como demonstram os documentos de fls. 242-245 e 312 e o objeto dos contratos em análise, as empresas **PI**, **J C B** e **PETRU'S** foram contratadas para serviços que poderiam ter sido prestados por uma única empresa, sem a necessidade de sua repartição entre elas três.

Exemplo disso foi o que ocorreu com os serviços contábeis contratados pelo Prefeito de Palmeiras quanto à elaboração e envio da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF).

No caso concreto, embora a primeira empresa contratada, a **PI**, oferecesse o serviço de “assessoria no processo de elaboração de informações para o envio da DCTF”, curiosamente esse serviço não foi contratado pelo Prefeito de Palmeiras quando da celebração do contrato com essa empresa em 4/1/13.

No entanto, sete meses depois, o Prefeito resolveu celebrar com a **PETRU'S** um contrato de prestação de serviços, dentre os quais aparecem justamente os serviços de “assessoria e consultoria na elaboração da DCTF” (fl. 312).

Ocorrências como essas apenas reforçam a **irrazoabilidade** que recai sobre o fato de ter o Prefeito, em oito meses, celebrado três contratos de prestação de serviços de consultoria e assessoria contábil, cada qual com uma empresa, quando na verdade **poderia ter firmado um contrato só, com alguma dessas empresas, após licitação que garantisse a escolha da proposta mais vantajosa, em atenção ao princípio da economicidade.**

Destaque-se que a alegação do Prefeito de que os serviços de um contrato não estavam inclusos nos dos outros não se sustenta diante da circunstância de que os objetos contratuais em questão são injustificadamente próximos e foram delimitados de modo muito vago pelo Prefeito, em flagrante prejuízo à transparência que os atos da administração pública devem observar.

Por fim, vale ressaltar que nos autos não ficou comprovada a prestação dos serviços contratados pela Prefeitura de Palmeiras com a empresa **PETRU'S**, mormente o de “apoio técnico na abertura e organização de micro e pequenas empresas do Município de Palmeiras”, estranhamente inserido no objeto do Contrato n. 328/2013.

Ante o exposto, tendo em vista que a contratação dessas empresas foi realizada pelo Prefeito de Palmeiras em 2013 indevidamente sem licitação, para a prestação de serviços contábeis que não tinham natureza singular, em violação ao art. 37, XXI c/c o art. 3º da Lei n. 8.666/93, votamos pelo **conhecimento** e pela **procedência parcial** desta denúncia, na forma do art. 1º, XX, da Lei n. 6/91 c/c os arts. 9º e 10, § 2º, da Resolução n. 1.225/06.

Aplica-se ao Prefeito de Palmeiras multa de R\$ 7.000,00, já que a contratação de empresas sem licitação nas circunstâncias analisadas consistiu numa grave infração às normas contidas no art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal e nos arts. 2º e 25, II, da Lei n. 8.666/93, o que atrai a incidência do art. 71, II, da Lei Complementar n. 6/91.

Adverte-se o Prefeito para a vedação constitucional de contratar, por meio da inexigibilidade de licitação do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93. empresa sem notória especialização, para a prestação de serviços sem natureza singular.

Adverte-se o Prefeito também para a obrigação de respeitar a orientação jurídica consignada neste voto, aplicando-a aos contratos presentes e futuros.

Considerando que, de acordo com o SIGA, em 2014, o Prefeito de Palmeiras celebrou novos contratos com as empresas **PETRU'S** (Contrato n. 039/2014, relativo ao Processo Licitatório n. 009/2014IL), **PI** (Contrato n. 005/2014, relativo ao Processo Licitatório n. 001/2014IL) e **J C B** (Contrato n. 054/2014, relativo ao Processo Licitatório n. 011/2014IL), em relação aos quais apenas neste ano já foram desembolsados R\$ 154.500,00, determina-se à 2ª CCE a apuração da regularidade desses contratos, **segundo a orientação jurídica estabelecida neste voto**, para que se verifique se tais empresas foram contratadas sem licitação para serviços contábeis sem natureza singular. Em caso positivo, deverá a 2ª CCE lavrar, em caráter de **urgência**, o devido Termo de Ocorrência, a fim de que seja determinada a suspensão dos contratos.

Anexe-se cópia da presente decisão à prestação de contas de 2013 da Prefeitura de Palmeiras.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Ciência aos Interessados.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em
8 de outubro de 2014.

Cons. Paolo Marconi

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.