



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

DENÚNCIA CONTRA PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JOÃO DOURADO

Processo TCM nº 15830-12.

Denunciante: Luiz Hélio de Oliveira.

Denunciado: Rui Dourado Araújo.

Exercícios Financeiros: 2011 e 2012.

Conselheiro Relator: Plínio Carneiro Filho.

Assunto: Contratos. Pessoas impedidas. Despesas imoderadas com assessoria contábil. Irregularidades. Violação da Lei Federal nº 8.666/93 e dos princípios constitucionais da razoabilidade e economicidade. Defesa apresentada. Procedência parcial. Aplicação de sanção pecuniária e determinação.

RELATÓRIO

Cuida o expediente protocolado sob TCM nº 15830-12 de denúncia formulada pelo então Vereador Luiz Hélio de Oliveira contra o Sr. Rui Dourado Araújo, Prefeito do Município de João Dourado, imputando-lhe as irregularidades a seguir descritas em apertada síntese:

- que nos exercícios de 2011 e 2012 o denunciado teria contratado irregularmente serviços de pessoas parentes de vereadores e funcionários públicos de forma superfaturada e fuga de licitação, violando o previsto no parágrafo único do art. 90 da Lei Orgânica do Município;
- contratação mediante Inexigibilidade de Licitação nº 01/12 da empresa ASCON – Assessoria Contábil Pública e Privada pelo valor de R\$192.000,00 para prestação de serviços contábeis à Prefeitura no exercício de 2012; além de pagar o valor de R\$42.000,00 à mesma empresa para o acompanhamento contábil do Fundo Municipal de Saúde, totalizando um desembolso da ordem de R\$234.000,00; cujos valores são superiores a 50% do despendido no exercício anterior com outra contratada que sempre prestou serviços de qualidade ao Município, além do proprietário dessa empresa ser irmão do Diretor de Contabilidade do Município;
- cancelamento em outubro de 2011, por motivo político do procedimento licitatório da modalidade convite, do contrato e do respectivo aditivo para prestação de serviços de divulgação (carro de som), seguindo da contratação de outro prestador de serviços que é cunhado de servidor municipal, violando a Lei Orgânica Municipal; fato ocorrido a partir de janeiro até julho de 2012, ao preço mensal de R\$3.500,00;
- contratação através da Secretaria de Saúde, nos exercícios de 2011 e 2012, de veículo pertencente a sobrinho de vereadora, ao preço mensal de R\$3.300,00, violando a Lei nº 8.666/93 e a Lei Orgânica Municipal; além da contratação pelo Fundo de Saúde de veículo pertencente ao pai de uma vereadora, ao preço mensal de R\$3.000,00, cujos preços são tidos como superfaturados porque dariam para pagar mensalmente a aquisição parcelada de veículos próprios mediante financiamento;

Formalizado o expediente com a anexação da documentação de fls. 04/26, seguiu-se da notificação do gestor através do Edital nº 212/12, publicado no DOE de 12.12.12, para produzir defesa no prazo regimental de vinte dias, resultando nas justificativas de fls. 40/47 secundadas pelos documentos contidos em uma pasta tipo “AZ”, anexa, quando procurou infirmar os questionamentos de que foi alvo. Deve ser consignado, por oportuno, que a defesa apresentada, diante da sua intempestividade, foi acolhida excepcionalmente pela relatoria em homenagem ao princípio constitucional do contraditório e ampla defesa e em consonância com o princípio da verdade material, aplicável ao processo administrativo.

Registre-se, ainda, que o expediente passou pelo crivo do colendo Ministério Público de Contas, que devido a inicial ausência de defesa, solicitou o chamamento da Diretora do Fundo Municipal de Saúde para integrar a lide. Todavia, ao entendimento de que quem responde perante a Corte de Contas em casos que tais é o Prefeito Municipal, na condição de ordenador da despesa, e tendo em vista a defesa apresentada e excepcionalmente acolhida, o processo retornou à consideração daquele egrégio Órgão, que ofertou aos autos o judicioso Parecer de fls. 51/57, pugnando pela procedência da delação para aplicar ao gestor penalidade de multa e recomendação para realização de licitação para as futuras contratações da espécie, sob pena de incorrer nas sanções legais previstas na regra de competência, de sorte que é dada por encerrada a instrução processual.

VOTO

Após tudo visto e devidamente examinado, denota-se que foram descritas várias irregularidades que teriam sido cometidas pelo Sr. Rui Dourado Araújo, na condição de Prefeito do Município de João Dourado, decorrente da contratação de pessoas impedidas porque parentes de agentes políticos e de servidores municipais; realização de despesas imoderadas com assessoria contábil contratada mediante processo de inexigibilidade de licitação; e fracionamento de despesas com vistas à não realização de procedimentos licitatórios.

Em relação ao questionamento envolvendo a contratação da empresa ASCON – Assessoria Contábil Pública e Privada, através do Processo de Inexigibilidade nº 01/12, pelo valor de R\$234.000,00 para prestação de serviços contábeis à Prefeitura, incluindo-se o Fundo Municipal de Saúde, o gestor se defende afirmando a regularidade do procedimento licitatório realizado segundo os preceitos legais por se tratar de serviço profissional especializado. A majoração do valor do contrato da ASCON considerando o desembolso da avença anterior decorreu do fato da *“empresa responsável pela contabilidade no Município não fazia a contabilidade dos Fundos da Saúde, Educação e Assistência Social. (...) Assim, com o advento da contratação da empresa Ascon o serviço contábil, antes adstrito apenas à administração foi estendido aos fundos o que, à evidência, acarretou no aumento do preço (docs. anexos).”*

Examinada a pendência, constata-se que a contratação da empresa ASCON – Assessoria Contábil Pública e Privada, para a prestação de serviços e assessoria contábil, foi aperfeiçoado mediante Processo de Inexigibilidade nº 01/12, com esteio no inciso II do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93.

De referência à Administração Pública, como estabeleceu a Carta Magna Nacional (art. 37, XXI), “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes,...”, a revelar que a regra geral é a da prévia realização de certame licitatório.

A contratação direta, portanto, com esteio no inciso II do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, representa exceção à regra geral e, como tal, para a Administração valer-se dessa prerrogativa haverá de, necessariamente, satisfazer aos pressupostos exigidos pelo dispositivo legal.

Sucede que a questão da contratação direta mediante inexigibilidade de licitação fulcrada no inciso II do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, desde que se trate de assessoria técnica profissional especializada, a exemplo da assessoria contábil, tem a sua contratação assentada, preferencialmente, no grau de confiança depositada pela Administração na especialização do profissional contratado, restando, quanto a essa questão, entendimento pacificado na Corte de Contas.

A propósito, vem a calhar o percutiente voto do eminente Ministro Eros Grau, ilustre integrante do STF, sobre o tema, de onde se colhe a inaplicabilidade da regra geral de licitar, quando a contratação direta envolve assessoria técnica profissional especializada:

"Ação penal pública. Contratação emergencial de advogados face ao caos administrativo herdado da administração municipal sucedida. Licitação. Art. 37, XXI da Constituição do Brasil. Dispensa de licitação não configurada. Inexigibilidade de licitação caracterizada pela notória especialização dos profissionais contratados, comprovada nos autos, aliada à confiança da Administração por eles desfrutada. Previsão legal. A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação. 'Serviços técnicos profissionais especializados' são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços — procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo — é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do 'trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato' (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente." (AP 348, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-12-06, DJ de 3-8-07)."

Assim sendo, sob esse aspecto, ficam minimizadas as regras de que trata a contratação direta com fulcro no inciso II do art. 25 da Lei Federal nº 8666/93.

Já em relação ao valor da contratação da indigitada empresa ASCON – Assessoria Contábil Pública e Privada, pelo valor de R\$234.000,00 para prestação de serviços contábeis à Prefeitura, no exercício financeiro de 2012, ainda que na assessoria contratada esteja incluída a do Fundo Municipal de Saúde, revela-se bastante expressiva. Para tanto, buscou-se parâmetros objetivos para melhor equacionar o questionamento promovendo-se o levantamento de despesas realizadas com serviços contábeis prestados em prefeituras de porte semelhante, levando em consideração sua receita anual, incluindo-se a assessoria aos fundos municipais de saúde.

De posse dessas informações, a conclusão que se impõe é de que o dispêndio com assessoria contábil no Município de João Dourado, com uma receita anual no exercício financeiro de 2012 no montante de R\$40.799.936,13, apresentou-se bastante superior aos demais municípios pesquisados, a exemplo do Município de Laje, com receita anual de R\$38.753.201,82, apresentou dispêndio anual com assessoria contábil no valor de R\$144.000,00. Já o Município de Maracás, com receita anual de R\$44.167.562,55 despendeu no exercício de 2012 o montante de R\$156.000,00. O Município de Piritiba, por sua vez, com receita anual de R\$34.325.853,78 despendeu no exercício de 2012 o montante de R\$144.000,00. Estando aí incluída, é bom frisar, a contabilidade dos respectivos fundos municipais de saúde.

Os dados levantados e acima consignados não deixam margem a dúvida de que a despesa realizada com serviços contábeis pelo Município de João Dourado, no exercício mencionado, revela-se atentatória aos princípios constitucionais, sobretudo os da razoabilidade e da economicidade, a exigir da Administração Municipal maior parcimônia em gastos que tais, sob pena de incorrer em sanções legais mais rigorosas que a que ora se aplica, consistente em penalidade de multa, ficando ressalvado, todavia, as repercussões negativas sobre as contas do ente público alusivas ao exercício financeiro de 2012.

Por fim, contrariando a defesa do gestor no sentido de que *“empresa responsável pela contabilidade no Município não fazia a contabilidade dos Fundos da Saúde, Educação e Assistência Social.”* no exercício de 2011, denota-se que os dados referentes à despesa realizada naquele exercício (2011) com assessoria contábil prestada à Prefeitura, incluía sim o Fundo Municipal de Saúde e totalizou o importe de R\$157.536,00, segundo extratos dos Contratos nºs 03/11 e 04/10, celebrados, respectivamente, com o Sr. Odonel Pereira da Silva Filho (R\$11.216,00) e ASCON – Assessoria Contábil Pública e Privada (R\$46.320,00), ambos assinados em 03.01.11, com prazo de vigência de doze (12) meses (documento de fl. 14). Resta patente, portanto, a irregularidade apontada, onde se evidencia uma majoração da ordem de R\$76.000,00 sem qualquer justificativa aceitável.

Quanto à acusação de ausência de procedimentos licitatórios com vistas à contratação de serviços de locação de veículos, inclusive de carro de som de forma superfaturada, envolvendo parentes de agentes políticos e servidores públicos, violando o previsto no parágrafo único do art. 90 da Lei Orgânica do Município, o gestor não apresentou justificativas dignas de nota, senão a alegação de que as contratações de veículos obedeceram *“os ditames legais”*, e quanto ao art. 90 da Lei Orgânica, *“seu texto se refere*

ao capítulo destinado à gestão da saúde pública no Município de João Dourado.”, de acordo com o exemplar que trouxe aos autos, e quanto as locações de veículos, “que a hipótese em epígrafe não se subsume no teor da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.”

Examinada a pendência no que se refere à ausência de licitação para a locação de veículos, inclusive carro de som de forma superfaturada, em que pese não haver nos autos elementos suficientes para apreciação de possível superfaturamento das contratações, mesmo porque a evidência é de que não foi feita qualquer consulta dos preços praticados pelo mercado, observa-se que procede a denúncia no que se refere à ausência de procedimentos licitatórios.

Como mencionado alhures, a exigência de licitação em sede constitucional está prevista no art. 37, inciso XXI da Carta Federal. Todavia, tal determinação comporta exceções segundo o previsto na Lei nº 8.666/93, que cuidou em disciplinar o instituto das licitações e contratos administrativos. Permite esse Diploma Legal a contratação direta mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação (arts. 24 e 25).

Os casos em tela estariam submetidos, se fosse o caso, à previsão do art. 24, inciso II, em que é dispensável a licitação, *“para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior...”*, o que quer dizer que a locação dos veículos não deveriam ultrapassar ao teto máximo de R\$8.000,00 com vistas à contratação através de dispensa e desde que o valor da avença não se referir a parcelas de um mesmo serviço passível de ser contratado de uma só vez. É o que, lamentavelmente, está a revelar os casos referenciados.

Observa-se da documentação anexa (pasta “AZ”), inclusive das informações oriundas do Sistema SIGA, alusivas ao exercício financeiro de 2012, que o denunciado promoveu a locação de veículos de forma fracionada junto aos Srs. Francisco Cândido da Silva, cujos contratos totalizaram R\$36.000,00; Miquéias Cândido da Silva, contratos no montante de R\$39.600,00; e Paulo Guilhermino Pereira Nunes, contratos totalizando R\$21.000,00, sem que tenham sido apresentados os procedimentos licitatórios reclamados.

Restou patente, portanto, a fragmentação das despesas realizadas com inegável fuga à realização dos procedimentos licitatórios exigidos, considerando as características similares dos serviços objeto das várias contratações, com agravante da não descrição nos respectivos contratos dos veículos contratados dificultando sobremaneira o exercício do controle externo a cargo do TCM, dos integrantes do Legislativo e da sociedade civil organizada.

Observe que os valores mensais pactuados, à exceção da locação de carro de som ao no importe mensal de R\$3.500,00 (Paulo Guilhermino Pereira Nunes), apresentam-se expressivos considerando os preços R\$3.000,00 (Francisco Cândido da Silva) e R\$3.300,00 (Miquéias Cândido da Silva), a evidenciar violação aos princípios constitucionais da razoabilidade e da economicidade.

Por último, no que tange à acusação de nepotismo devido a contratação de pessoas parentes de vereadores e funcionários públicos, violando o previsto no parágrafo único do art. 90 da Lei Orgânica do Município, denota-se que é verdadeira a argumentação da

defesa de que o dispositivo legal acima referido, segundo exemplar trazido aos autos, não se aplica ao caso vertente. Afirmar também o gestor, ser inaplicável a Súmula nº 13 do STF. Observa-se, no entanto, que os fatos denunciados apresentam-se bastante genéricos, dificultando sobremaneira a sua apuração, acrescido do fato da defesa apresentada não ter sido capaz de contribuir para o esclarecimento da questão. Assim sendo, deve o gestor ser advertido para o devido respeito aos preceitos normativos regentes da espécie, sob pena de incorrer em sanções legais mais rigorosas, considerando que a contratação direta de parentes de agentes políticos e servidores municipais, portanto, sem a realização do necessário procedimento licitatório, poderá dar ensejo à violação dos princípios da impessoalidade, da isonomia e da moralidade, resultando na prática de ato de improbidade administrativa de que trata a Lei nº 8.429/02.

Diante do exposto, com fundamento no art. 1º, inciso XX e art. 82 da Lei Complementar nº 06/91, combinado com os arts. 3º e 10º, § 2º da Resolução TCM nº 1.225/06, somos por conhecer e julgar parcialmente procedente o Processo TCM nº 15830-12, que trata de denúncia formulada pelo Ex-Vereador Luiz Hélio de Oliveira contra o Sr. Rui Dourado Araújo, Prefeito do Município de João Dourado, para, com fundamento no art. 71, incisos II e III, da mencionada Lei Complementar nº 06/91, aplicar-lhe multa no valor de R\$7.000,00 (sete mil reais), a ser recolhida aos cofres públicos no prazo máximo de trinta dias do trânsito em julgado do decisório, conforme estabelece a Resolução TCM nº 1.124/05, com cheque da emissão do imputado, sob pena de adotar-se as medidas estabelecidas no art. 49 combinado com o art. 74, da multicitada Lei Complementar nº 06/91, com a cobrança judicial do débito, considerando que as decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito ou multa têm eficácia de título executivo, na forma do contido no art. 71, § 3º, da Constituição da República e no art. 91, § 1º, da Carta Estadual.

Determinar que a Prefeitura Municipal, no prazo de sessenta dias a contar do trânsito em julgado do decisório, adote providências com vistas à devida obediência aos princípios regentes da Administração Pública, sobretudo os da licitação pública, impessoalidade, isonomia, razoabilidade e moralidade, sob pena da inobservância resultar na aplicação de penalidade mais rigorosa, a exemplo da glosa das despesas realizadas em descompasso com os princípios mencionados e imputação ao seu ordenador, sem prejuízo da formulação de representação ao Ministério Público, para os fins de lei.

Anexar cópia do decisório às contas da Prefeitura Municipal, exercício financeiro de 2012, para os devidos fins.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 23 de julho de 2013.

Plínio Carneiro Filho
Cons. Relator

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº 01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.