



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

Administração Direta Municipal. Prefeitura Municipal de **SANTANA DE MANGUEIRA**. Prestação de Contas do Prefeito José Inácio Sobrinho, relativa ao exercício financeiro de **2017**. Emissão de parecer **FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das contas. Emissão de acórdão, em separado, julgando regulares com ressalvas as Contas de Gestão. Aplicação de multa. Recomendações.

PARECER PPL – TC 00163/20

RELATÓRIO

O Processo em pauta trata da análise da Prestação de Contas apresentada pelo **Prefeito** do Município de **SANTANA DE MANGUEIRA**, relativa ao **exercício financeiro de 2017**, sob a responsabilidade do Sr. José Inácio Sobrinho.

Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico das ações atribuídas ao gestor responsável, na condição de ordenador de despesas.

A Auditoria, ao analisar os documentos constantes na PCA, elaborou o relatório prévio da prestação de contas em exame, fls. 1099/1209. Em seguida, após a apresentação de defesa por parte do gestor responsável, fls. 1476/1572, a unidade técnica emitiu o relatório da Prestação de Contas Anual, fls. 1712/1825, destacando os seguintes aspectos da gestão municipal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

- a. O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 159/2016, publicada em 11/11/2016, sendo que as receitas estimadas e as despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 21.233.822,00;
- b. Foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 10.616.911,00, equivalente a 50,00% da despesa fixada na LOA;
- c. Foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 3.518.831,57, com a devida autorização legislativa;
- d. A receita orçamentária realizada pelo Ente totalizou o valor de R\$ 16.458.189,27, equivalendo a 77,51% da previsão inicial;
- e. A despesa orçamentária executada atingiu a soma de R\$ 13.617.787,86, representando 64,13% do valor fixado;
- f. O somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu R\$ 9.772.351,70;
- g. A Receita Corrente Líquida (RCL) alcançou o montante de R\$ 13.389.338,37;
- h. As aplicações de recursos do FUNDEB, na remuneração dos profissionais do magistério, foram da ordem de 84,11% da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação;
- i. As aplicações de recursos na MDE corresponderam a 39,17% da receita de impostos, atendendo ao limite mínimo estabelecido no art. 212 da CF;
- j. O montante efetivamente aplicado em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 16,00% da receita de impostos.

Em virtude de novas irregularidades listadas pela unidade técnica, o gestor responsável apresentou a defesa de fls. 1834/3452. Instada a se manifestar, a Auditoria, através do relatório de fls. 3614/3632, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

1. Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

2. Não realização de processos licitatórios nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor total de R\$ 379.713,04;
3. Realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação, no valor total de R\$ 176.200,00;
4. Gastos com pessoal acima do limite estabelecido pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (56,30%);
5. Gastos com pessoal acima do limite estabelecido pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (67,88%);
6. Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;
7. Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias.

Em seguida, o processo foi encaminhado ao Órgão Ministerial, que, mediante a Cota de fls. 3635/3641, em razão da denúncia formalizada através do Documento TC n.º 34912/17, pugnou pelo retorno dos autos à Auditoria para uma análise mais aprofundada acerca de duas licitações, uma vez que há indícios de que a empresa contratada pertença ao filho do Prefeito Municipal, Sr. José Inácio Filho.

Por sua vez, a unidade técnica elaborou o relatório complementar de fls. 3758/3800, concluindo que: a) embora as Tomadas de Preço 02/2017 e 07/2017 tenham respeitado as formalidade legais, houve significativa diferença entre os preços orçados pela Administração e os preços de mercado, acarretando em significativo sobrepreço, no valor total de R\$ 139.740,90; b) caso se confirme que a titularidade do telefone da empresa FRANCISCA RAFAEL DA PAZ – ME é do filho do Prefeito em adição aos relevantes indícios já listados, tais certames devem ser considerados ilegais, por infringência ao art. 9º, III, da Lei de Licitações; c) há



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

necessidade da realização de tomada de contas especial para avaliar os valores pagos em excesso na execução dos contratos decorrentes dos certames TP 02/2017 e 07/2017, firmados com a empresa FRANCISCA RAFAEL DA PAZ – ME; e d) deve ser feita representação ao Ministério Público Estadual para avaliar os indícios de cometimento de crime tipificado no art. 96, V, da lei de Licitações.

Encaminhado mais uma vez o processo ao Ministério Público de Contas, este emitiu nova Cota às fls. 3803/3814, consignando:

“Primeiramente, que deve ser encaminhado ofício à Operadora OI, no sentido de enviar a este TCE todas as informações cadastrais pertinentes à linha telefônica celular de n.º (83) 98742-7896.

Que seja citada a pessoa jurídica FRANCISCA RAFAEL DA PAZ (“Mercadinho Dom Jesus” – CNPJ 26.461.718/0001-79), para que esta se manifeste sobre todos os aspectos fáticos levantados nos relatórios de Auditoria e nas manifestações ministeriais, notadamente sobre: a) indícios de a propriedade de fato pertencer ao filho do Prefeito; b) indícios de sobrepreço nos bens licitados.

Após a chegada das respostas, deve ser novamente notificado o interessado para que se manifeste quanto às conclusões da auditoria de fls. 3.578/3.800 e sobre os fatos supervenientes.”

Inicialmente foi realizada a citação da pessoa jurídica FRANCISCA RAFAEL DA PAZ – ME e encaminhado ofício à operadora OI, conforme sugerido pelo Ministério Público Especial. Entretanto, o prazo transcorreu sem qualquer manifestação. Ato contínuo, após nova intimação do gestor responsável, este apresentou a defesa de fls. 3834/3902.

Instada a se manifestar, a unidade de instrução emitiu o relatório de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

fls. 3910/3955, concluindo que: a) remanesceram diferenças entre os preços orçados pela Administração e os preços de mercado dos produtos para o ano de 2017, que se refletiram em sobrepreços das propostas vencedoras da TP nº 02/2017, no valor de R\$ 9.027,35, e TP nº 07/2017, no valor de R\$ 34.132,60; b) além da imputação do mencionado débito, cabe a aplicação da multa prevista no art. 56, III, da Lei Orgânica do TCE/PB, c/c o art. 201, VIII, do Regimento Interno desta Corte; e c) em razão dos fortes indícios de que a empresa FRANCISCA RAFAEL DA PAZ – ME possui ligação estreita com o filho do Prefeito Municipal, configurando transgressão ao art. 9º da Lei n.º 8.666/93, cabe também a aplicação da multa prevista no art. 56, II, da LOTCE/PB, c/c o art. 201, I, de seu Regimento Interno.

Finalmente, o Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 3958/3987, subscrito pelo Procurador Luciano Andrade Farias, pugnou pelo (a):

- 1. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo** do Chefe do Poder Executivo do Município de Santana de Mangueira, Sr. José Inácio Sobrinho, e **irregularidade das suas contas de gestão**, relativas ao exercício de 2017;
- 2. Aplicação de multa ao mencionado Gestor**, com fulcro no art. 56, II e III, da LOTCE/PB, nos termos expostos ao longo do Parecer, observando-se o art. 201, I, do Regimento Interno deste Pretório de Contas;
- 3. Imputação de débito ao Gestor**, no montante total de R\$ 43.159,95 (conforme sugestão da Auditoria);
- 4. Envio de recomendações ao Município de Santana de Mangueira**, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente:

- . o gestor realize transferência, remanejamento e transposição de recursos apenas mediante prévia autorização legislativa específica;
- . o gestor promova o processo licitatório nos casos previstos na Lei nº 8.666/93;
- . haja respeito ao regramento constitucional do art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, inclusive em casos de contratação de serviços advocatícios e contábeis que não se encaixem precisamente na regra do art. 25, III, na linha do PARECER NORMATIVO PN – TC 00016/17;
- . o gestor adote medidas de ajuste das despesas de pessoal, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00;
- . observe os ditames legais no que concerne ao correto recolhimento das contribuições previdenciárias;

5. Encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para análise e adoção das medidas que entender cabíveis quanto à análise da Denúncia formalizada por meio do DOC. TC 34912/17;

O Processo foi agendado para a presente sessão, tendo sido realizadas as notificações de praxe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Conclusos os presentes autos, observa-se que restaram algumas falhas sobre as quais passo a tecer as seguintes considerações:

- Quanto à transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, acosto-me integralmente ao posicionamento ministerial, uma vez que a autorização para remanejamento de forma genérica não é suficiente para sanar mencionada inconformidade. No caso, a anuência do Poder Legislativo Mirim deveria ter sido prévia e específica. Dessa forma, restou evidenciada flagrante transgressão ao disposto no art. 167, inciso VI, da Constituição Federal, que estabelece a necessidade de lei específica para alteração orçamentária. Com efeito, cabe recomendação para que a falha verificada seja eliminada nos vindouros exercícios, bem como a aplicação de multa em desfavor do gestor municipal.
- No que tange a não realização de processos licitatórios, no valor de R\$ 379.713,04, verifica-se que tal montante corresponde a ínfimos **2,79%** da despesa orçamentária executada. Saliente-se, ademais, que foram realizados 39 procedimentos de licitação em 2017 pelo Poder Executivo de Santana de Mangueira, acobertando dispêndios que totalizaram R\$ 5.284.096,01. Dessa forma, aludida inconformidade é suficiente apenas para a emissão de recomendações ao Prefeito Municipal, no sentido de evitá-la nos exercícios vindouros, bem como para a quantificação da multa a ser aplicada em seu desfavor.
- No tocante à realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação, sem amparo na legislação correlata, entendo que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

a referida inconformidade não se configurou, uma vez que os dispêndios envolvidos referem-se à contratação de assessoria contábil e jurídica. Com efeito, já existe entendimento consolidado desta Corte de Contas no sentido de permitir a utilização de procedimentos de inexigibilidade de licitação para a realização de despesas com tais objetos. Além disso, conforme enfatizado anteriormente, foram realizados 39 procedimentos de licitação em 2017 pelo Poder Executivo de Santana de Mangueira, acobertando dispêndios que totalizaram R\$ 5.284.096,01.

- Quanto aos gastos com pessoal acima dos limites fixados nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, acosto-me integralmente ao posicionamento do *Parquet* de Contas. Com efeito, mencionada irregularidade caracteriza preocupante obstáculo à concretização do principal objetivo da LRF, que é a responsabilidade da gestão fiscal. Assim, cabe aplicação de multa pessoal em desfavor do gestor responsável, bem como recomendação para que sejam efetivadas as medidas de ajuste previstas no art. 23 da Lei Complementar n.º 101/00.
- Em referência ao não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador, verificou-se que, de um total estimado de R\$ 1.583.149,68, o total recolhido, somado com os ajustes realizados pela própria unidade de instrução, alcançou o montante de R\$ 1.039.456,96, **representando 65,66% do total devido**. Como se trata de um montante estimado pela Auditoria, o valor que deveria ter sido efetivamente recolhido pode ser até inferior ao que foi calculado pela unidade de instrução. Além disso, o percentual de recolhimento está acima do que esta Corte tem reputado como aceitável em prestações de contas do Executivo Municipal.
- No tocante ao pagamento de juros e multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, acosto-me integralmente ao posicionamento ministerial, que destacou em seu parecer, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

“Logo, não há previsão no ordenamento jurídico para a imputação ao gestor do valor do prejuízo ocasionado pelo pagamento em atraso das contribuições previdenciárias. Com base nessa lógica, descabe a imputação das valores pagos ao gestor responsável.”

Com efeito, não cabe a imputação do mencionado débito ao gestor responsável, devendo aludida inconformidade ser considerada para quantificação da multa a ser aplicada em seu desfavor, bem como para o envio das recomendações de estilo.

- Finalmente, quanto à imputação de débito sugerida pela unidade técnica e referendada pelo Ministério Público de Contas, decorrente de possíveis sobrepreços relativos às Tomadas de Preços n.ºs 02/2017 e 07/2017, peço vênha para discordar de tal posicionamento. No caso, aludida irregularidade decorreu da análise de denúncia formalizada, no âmbito desta Corte de Contas, mediante o Documento TC n.º 34912/17, noticiando possíveis irregularidades em diversos procedimentos de licitação realizados pelo Poder Executivo Municipal de Santana de Mangueira. Apesar de reconhecer a brilhante análise efetivada pela Auditoria, entendo que parte dos argumentos apresentados pelo gestor responsável devem ser considerados como suficientes para justificar possível diferença de preços com o mercado à época de realização dos certames. A própria unidade técnica reconheceu em seu relatório de fls. 3910/3955:

“A variação de preços conforme os diferentes locais é, sem dúvida, uma limitação de pesquisas de preços, uma vez que raramente é possível pesquisar somente nas imediações de um determinado município.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

Nesse contexto, embora possa haver diferença entre os preços praticados por fornecedores em Estados próximos ou adjacentes, buscou-se utilizar valores praticados no Nordeste, de maneira que os montantes calculados são boas estimativas da ordem de grandeza do dano que possa ter sido causado pelo sobrepreço das ofertas vencedoras em relação ao padrão de mercado.” (grifos nossos)

Ora, com base no que foi consignado pela própria Auditoria, constata-se que não restaram evidenciados de forma taxativa os possíveis sobrepreços e consequentes prejuízos gerados ao erário municipal. Portanto, afasto a imputação de débito sugerida durante a instrução processual. Da mesma forma, entendo que, apesar da existência de indícios apurados no caderno processual, também não foi comprovada de forma cabal a relação do filho do Prefeito Municipal com a empresa FRANCISCA RAFAEL DA PAZ – ME, descabendo a aplicação da multa prevista no art. 201, I, do Regimento Interno desta Corte, c/c o art. 56, II, da LOTCE/PB.

Ultrapassadas essas questões, deve ser enfatizado que, durante o exercício de 2017, os índices mínimos de aplicação nas áreas de Educação e Saúde foram alcançados e superados, senão vejamos:

- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – **39,17%** da receita de impostos e transferências;
- Remuneração e valorização do magistério – **84,11%** dos recursos do FUNDEB;
- Saúde – **16,00%** do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais.

Além de todos esses aspectos concernentes às contas em exame, registre-se ainda que a prestação de contas do Prefeito Municipal de Santana de Mangueira,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

Sr. José Inácio Sobrinho, relativa ao exercício financeiro de 2018 (Processo TC n.º 06153/19), que foi a única julgada por este Tribunal, teve parecer favorável (Parecer PPL – TC 00137/20).

Diante da realidade fática dos autos, é plenamente aplicável o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, com a consequente relativização da legalidade a ser apreciada no julgamento de contas públicas, sob pena de ferir o senso comum de justiça.

A aplicação desse princípio é bastante difundida no âmbito dos Tribunais de Contas. Apenas para exemplificar, segue transcrição de trecho da manifestação do Representante do Ministério Público junto ao TCU, nos autos do Processo 008.303/1999-1 (Acórdão 304/2001):

“O princípio da razoabilidade dispõe, essencialmente, que deve haver uma proporcionalidade entre os meios de que se utilize a Administração e os fins que ela tem que alcançar, e mais, que tal proporcionalidade não deve ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.” (grifos inexistentes no caso concreto)

Feitas estas ponderações e considerando o **princípio da razoabilidade**, bem como o fato de que todos os índices mínimos de aplicação, inerentes às áreas da educação e saúde, foram alcançados, **VOTO** no sentido de que este Tribunal de Contas emita **Parecer Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo do **Sr. José Inácio Sobrinho**, Prefeito Constitucional do Município de **SANTANA DE MANGUEIRA**, relativa ao **exercício financeiro de 2017**, e, em **Acórdão** separado:

- 1) **Julgue regulares com ressalvas** as contas de gestão do Sr. José Inácio Sobrinho, relativas ao exercício de 2017;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

- 2) **Aplique multa** pessoal ao Sr. José Inácio Sobrinho, **no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, equivalentes a 96,40 UFR-PB, com fundamento no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, por transgressão a normas constitucionais e legais, **assinando-lhe prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal¹, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;

- 3) **Recomende** à Administração Municipal de Santana de Mangueira a estrita observância aos ditames da Constituição Federal e demais normas legais, **bem como às diversas recomendações consignadas no parecer do Ministério Público de Contas**, evitando-se a repetição das falhas constatadas no presente feito, de modo a promover o aperfeiçoamento da gestão.

É o Voto.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 05719/18; e

CONSIDERANDO o Parecer Ministerial e o mais que dos autos consta;

Os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), por unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, **decidem** emitir e encaminhar ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Santana de Mangueira este **Parecer Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo do Sr. José Inácio Sobrinho, **Prefeito Constitucional** do Município de **SANTANA DE**

¹ A quitação deverá ser processada através de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código "4007" - Multas do Tribunal de Contas do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05719/18

MANGUEIRA, relativa ao **exercício financeiro de 2017**.

Publique-se.

Plenário Virtual do TCE/PB.

João Pessoa, 07 de outubro de 2020

Assinado 13 de Outubro de 2020 às 23:26



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 8 de Outubro de 2020 às 11:41



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago
Melo**
RELATOR

Assinado 9 de Outubro de 2020 às 10:03



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Outubro de 2020 às 12:04



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Outubro de 2020 às 11:56



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Outubro de 2020 às 14:35



**Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva
Santos**
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 9 de Outubro de 2020 às 11:38



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL