



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

Objeto: Inspeção Especial – Prefeitura Municipal de Cabedelo

Relator: Cons. Arnóbio Alves Viana

Gestor: José Francisco Régis

Exercício: 2009/2010/2011

PODER EXECUTIVO. INSPEÇÃO ESPECIAL DE CONTAS. PREFEITURA MUNICIPAL DE CABEDELLO – PB. IRREGULARIDADE das despesas decorrentes dos serviços contratados e pagos à empresa GAP - Grupo de Administração Profissional Ltda. Imputação de Débito. Aplicação de Multa. Remessa ao Ministério Público Comum e recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC 00297/2017

Vistos, relatados e discutidos os autos da Inspeção Especial de Contas no Município de Cabedelo – PB, para acompanhamento da execução dos contratos firmados com a empresa GAP – Grupo de Administração Profissional, decorrentes dos procedimentos licitatórios, Pregões Presenciais nº 24/2009 e 44/2010, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade do voto do relator, os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA **ACORDAM**, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, pelo (a):

- a) **IRRREGULARIDADE** das despesas decorrentes dos serviços contratados e pagos à empresa GAP - Grupo de Administração Profissional Ltda, nos exercício 2009, 2010 e 2011, ordenadas pelo prefeito do Município de Cabedelo, Sr. José Francisco Régis;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 85,69 UFR-PB, ao Sr. José Francisco Régis, com fulcro no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

art. 56, II da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, para recolhimento ao erário estadual em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

- c) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$ R\$ 3.929.705,80 (três milhões, novecentos e vinte e nove mil, setecentos e cinco reais e oitenta centavos), correspondente a 84.183,93 UFR-PB, ao Sr. José Francisco Régis, em razão das despesas antieconômicas e danosas ao erário, decorrentes dos serviços contratados e pagos à empresa, GAP - Grupo de Administração Profissional Ltda, nos exercícios 2009, 2010 e 2010, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, para recolhimento aos cofres municipais, sob pena de cobrança executiva;
- d) **REMESSA** de cópias das principais peças dos autos ao Ministério Público Comum, para as providências legais cabíveis e
- e) **DETERMINAÇÃO** de abertura de processo apartado para análise de declaração de inidoneidade da empresa GAP – Grupo de Administração Profissional Ltda.

Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.
Sala das Sessões do TCE-PB - Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 12 de abril de 2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

RELATÓRIO

A matéria tratada nos presentes autos versa sobre a Inspeção Especial no Município de Cabedelo – PB, para acompanhamento da execução dos contratos firmados com a empresa GAP – Grupo de Administração Profissional, decorrentes dos procedimentos licitatórios, Pregões Presenciais nº 24/2009 e 44/2010.

Após diligência *in loco*, exame da documentação e defesa apresentada pelo interessado (**fls. 90/144**), a Divisão de Auditoria da Gestão Municipal - DIAGM III, concluiu que os serviços contratados e pagos à empresa GAP - Grupo de Administração Profissional Ltda, nos exercícios 2009, 2010 e 2011, no montante de R\$ 4.077.313,60, foram **desnecessários, ilegítimos, antieconômico, danoso ao erário, resultando em afronta aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade**, devendo o mencionado valor ser imputado ao gestor e ordenador das despesas do Município de Cabedelo, Sr. José Francisco Régis.

Por determinação do relator, os autos retornaram à Divisão de Auditoria da Gestão Municipal – DIAGM III, para complementar a instrução no sentido de relacionar e indicar o quantum a ser imputado ao responsável pelo tombamento dos bens que:

- a) em razão do valor não comportam controle por meio de tombamento;
- b) em função das características físicas sejam incompatíveis com o sistema de controle por meio do tombamento, não permitindo a individualização e identificação numérica, ou seja, a colocação de etiquetas com código de barras (prevista no contrato) e
- c) fora de uso e destinados ao descarte, não justificam as despesas com tombamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

A Auditoria, após analisar a documentação acostada aos autos, concluiu que o Grupo de Administração Profissional - GAP relacionou o quantitativo de 19.599 (dezenove mil quinhentos e noventa e nove) bens tombados.

O Órgão de Instrução afirma ainda que, ao considerar o valor de R\$ 10,90 (dez reais e noventa centavos) por bem tombado, o valor máximo a ser pago pelos serviços prestados seria de R\$ 213.629,10 (duzentos e treze mil, seiscentos e vinte e nove reais e dez centavos), aceitando-se o tombamento de todos os bens (19.599) constantes nas planilhas integrantes do presente relatório.

No entanto, ao considerar somente os bens suscetíveis de tombo, em razão do uso e do valor, a Auditoria apontou um montante aceitável para pagamento dos serviços de R\$ 147.607,80 (cento e quarenta e sete mil, seiscentos e sete reais e oitenta centavos), uma vez que o número total de bens, passíveis de tombamento, é de apenas 13.542, passando o sobrepreço a ser de R\$ 3.929.705,80 (três milhões, novecentos e vinte e nove mil, setecentos e cinco reais e oitenta centavos).

Ato contínuo, o relator determinou a notificação ao ex-gestor, Sr. José Francisco Régis e ao Sr. Mauro Bezerra da Silva, representante da GAP - Grupo de Administração Profissional, para se pronunciarem sobre as alegações da Auditoria, em especial para apresentar a relação contendo todos os bens tombados, tanto em meio físico (papel) como arquivo digital no formato planilha (excel).

A Auditoria, ao analisar a defesa apresentada pelo Sr. José Francisco Régis, uma vez que o representante do GAP deixou escoar o prazo sem qualquer manifestação, pronunciou-se nos seguintes termos:

Alegação do defendente que os serviços prestados pela GAP seriam outros além do tombamento não prospera. O suposto curso de capacitação aos servidores nunca foi dado, conforme pode ser verificado pelo Termo de Inspeção in loco, fls. 22/23, no qual o Diretor de Suprimento e Patrimônio e a Secretária de Administração, a época, confirmam a não realização do curso. Ademais, nas diversas diligências realizadas posteriormente ao Município de Cabedelo, especificamente para análise das Prestações de Contas dos exercícios 2012 e 2013, restou comprovado que os serviços prestados pela GAP não tiveram qualquer finalidade pública. Assim, considerando que todos os fatos e argumentos apresentados nesta defesa já foram objeto de análise por esta Auditoria, não sendo trazido nada de novo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

com capacidade de afastar falha, esta Auditoria mantém o entendimento de considerar como desnecessários, ilegítimos, anti-econômico e danoso ao erário, bem como afrontam os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, os serviços contratados e pagos à empresa GAP - Grupo de Administração Profissional Ltda, nos exercício 2009, 2010 e 2011, pela Prefeitura Municipal de Cabedelo.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público junto a este Tribunal ratificou o Parecer Ministerial nº 01099/12, inserto às fls. 437/441, corrigindo o valor do débito a ser imputado, que passa a ser de R\$ 3.929.705,80. Em síntese, o *parquet* se pronunciou pugnando pelo (a):

1. **IRREGULARIDADE** das despesas decorrentes dos serviços contratados e pagos à empresa GAP - Grupo de Administração Profissional Ltda, nos exercício 2009, 2010 e 2011, ordenadas pelo prefeito do Município de Cabedelo, Sr. José Francisco Régis;
2. **APLICAÇÃO DE MULTA** pessoal com fulcro no art. 56, II da LOTCE;
3. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$ R\$ 3.929.705,80, ao Sr. José Francisco Régis, em razão das despesas desnecessárias, ilegítimas, antieconômica e danosa ao erário, bem como afrontantes aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, decorrentes dos serviços contratados e pagos à empresa GAP - Grupo de Administração Profissional Ltda, nos exercício 2009, 2010 e 2011, conforme liquidação da Auditoria e
4. **REMESSA DE CÓPIAS** dos autos ao Ministério Público Comum para as providências cabíveis.

Os interessados e seus procuradores foram notificados acerca da inclusão do presente processo na pauta desta sessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

VOTO DO RELATOR

CONSIDERANDO as irregularidades remanescentes, apontadas pela Auditoria quando da análise da defesa, passo a tecer as seguintes considerações:

1 Desnecessidade dos Serviços

A Auditoria entende que os serviços eram desnecessários e que poderiam ter sido realizados por servidores da própria prefeitura, haja vista não haver qualquer complexidade técnica ou operacional.

Acontece que a baixa complexidade, conforme relatado pelo órgão de instrução, foi o requisito que justificou a realização da **LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO**, uma vez que se tratava de serviços comuns, assim definidos na Lei nº 10.520/02:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Portanto, com base nessas considerações, peço *venia* ao MPE por entender que a natureza dos serviços atende aos requisitos para execução indireta, pois não se trata de atividades típicas da Administração Pública, sendo inoportuno falar, **de maneira generalizada**, em desnecessidade da realização dos serviços, especificamente quando a **licitação**, que resultou na contratação da empresa, foi considerada regular por esta Corte de Contas, conforme decisão consubstanciada nos autos do **Processo nº 07259/10, Acórdão AC2-TC-1280/2010**.

2 Ilegitimidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

A Auditoria entendeu que as prorrogações foram ilegítimas, tendo em vista que os serviços não possuem natureza contínua e por isso não poderiam ser prorrogados com base no inciso II do artigo 57 da Lei 8.666/93.

No entanto, ao analisar a natureza dos serviços, é possível concluir que se tratava de um contrato, cuja extinção se dava pela conclusão do objeto, isto é, o tombamento dos bens ao patrimônio municipal. Hely Lopes Meirelles¹ lecionava que:

A extinção do contrato pela conclusão de seu objeto é a regra, ocorrendo de pleno direito quando as partes cumprem integralmente suas prestações contratuais, ou seja, a realização do objeto do ajuste por uma delas e o pagamento do preço pela outra.

Assim, não há dúvidas de que o contrato tinha como objetivo a conclusão dos serviços para tombamento dos bens ao patrimônio público, enquanto o prazo visava apenas impor um limite temporal para entrega desses serviços.

Também merece registro o fato de que as prorrogações foram objeto de análise por esta Corte de Contas, quando do julgamento do Processo nº 07259/10 (licitação - Pregão Presencial).

Ressalte-se ainda que a prorrogação de prazo não contrariou interesses da administração pública, apenas foi necessária para conclusão dos serviços, e, quanto a um possível aumento dos custos, decorrente dessas prorrogações, foi assumido pela empresa contratada, uma vez que o valor foi fixado em R\$ 10,90 (dez reais e noventa centavos) **por unidade tombada** ao patrimônio municipal. Dessa forma, afastou a alegação de ilegitimidade quanto à prorrogação contratual.

3 Antieconômico e Danoso ao Erário

Em síntese a Auditoria apontou que a forma escolhida pela administração para execução dos serviços, ou seja, o pagamento por unidade de bem tombado, resultou na ineficiência (relação benefício/custo) da contratação, visto que até material de consumo fez parte dos serviços executados pela GAP, sendo pagos sem qualquer contestação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

Quanto a esse aspecto, faz-se necessária algumas considerações, tendo em vista o volume de recursos envolvido.

Inicialmente devemos lembrar que o tombamento de bens ao patrimônio, **que consiste na identificação de cada material permanente com um número único de registro**, é de extrema importância para administração pública, não apenas em razão da obrigatoriedade (Lei 4.320/64), mas, sobretudo para o controle quanto ao uso, guarda e movimentação desses bens.

Acontece que nem todos os bens justificam o tombamento mesmo quando classificados como permanentes, seja em razão das características físicas ou do valor monetário.

Alguns materiais, a exemplo dos instrumentos cirúrgicos e odontológicos (pinças, cabo de bisturi, dentre outros), são incompatíveis com o sistema de controle por meio do tombamento, haja vista que não permitem a sua individualização e identificação numérica, ou seja, a colocação de etiquetas com código de barras (prevista no contrato), que poderiam inclusive comprometer o uso desses instrumentos.

Do mesmo modo, o tombamento de materiais com custo de controle maior que o risco de perda torna-se inviável, sendo recomendável o controle por simples relacionamento do material, seguido de verificações periódicas das quantidades.

Por isso, o material de baixo valor monetário deve ser classificado como bem de consumo para fins de controle. Outra conduta não poderia ser mais condizente com os princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e do interesse público. Como exemplo, trago um dispositivo da Instrução Normativa nº 02/2012 do Ministério Público do Estado da Paraíba, regulamentando o sistema de controle dos bens patrimoniais, nos seguintes termos:

Art. 3º [...]

§2º Consideram-se bens de consumo aqueles que, em razão da utilização, perdem sua identidade física ou têm durabilidade limitada a dois anos.

¹MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 239.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

§3º Os bens móveis que apresentarem baixo valor monetário, alto risco de perda ou alto custo de controle patrimonial deverão ser considerados bens de consumo.
(grifei)

Logo, compulsando os autos, e, com base no valor pago à empresa contratada (**R\$ 4.077.313,60**), observa-se que o número de bens supostamente tombados ultrapassa 374.000 (trezentos e setenta e quatro mil). Esse número somente foi possível pela inclusão dos materiais cirúrgicos e odontológicos, conforme já noticiado, além daqueles de pequeno valor (copos de alumínio, pratos, balde de lixo, porta papel, dentre outros).

Outro aspecto que merece registro diz respeito ao grande número de bens que se encontrava **fora de uso**, e, por isso, destinado ao descarte, não justificando o tombamento, onerando consideravelmente os custos dos serviços, em afronta ao princípio da eficiência.

Em texto publicado na Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Alexandre Santos Aragão², versando sobre o Princípio da Eficiência, afirma que:

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, **que deve obter a maior realização prática possível** das finalidades do ordenamento jurídico, **com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.** (grifei)

Sendo assim, diante dos fatos e fundamentos expostos, entendo que a simples classificação dos bens, sem considerar os demais aspectos, anteriormente abordados, não justifica a realização do controle por meio do tombamento, motivo pelo qual voto no sentido de que esta Corte de Contas julgue pelo (a):

²ARAGÃO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 04, Nov/dez 2005, jan 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com>. Acesso em: 10.03.2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 013735/11

- f) **IRRREGULARIDADE** das despesas decorrentes dos serviços contratados e pagos à empresa GAP - Grupo de Administração Profissional Ltda, nos exercício 2009, 2010 e 2011, ordenadas pelo prefeito do Município de Cabedelo, Sr. José Francisco Régis;
- g) **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), ao Sr. José Francisco Régis, com fulcro no art. 56, II da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, para recolhimento ao erário estadual em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
- h) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$ R\$ 3.929.705,80 (três milhões, novecentos e vinte e nove mil, setecentos e cinco reais e oitenta centavos), ao Sr. José Francisco Régis, em razão das despesas antieconômicas e danosas ao erário, decorrentes dos serviços contratados e pagos à empresa, GAP - Grupo de Administração Profissional Ltda, nos exercícios 2009, 2010 e 2011, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, para recolhimento aos cofres municipais, sob pena de cobrança executiva;
- i) **REMESSA** de cópias das principais peças dos autos ao Ministério Público Comum, para as providências legais cabíveis e
- j) **DETERMINAÇÃO** de abertura de processo apartado para análise de declaração de inidoneidade da empresa GAP – Grupo de Administração Profissional Ltda.

É o voto.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Relator

Assinado 30 de Maio de 2017 às 13:29



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE

Assinado 29 de Maio de 2017 às 14:40



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

RELATOR

Assinado 30 de Maio de 2017 às 17:11



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL