



## RELATÓRIO

Cuidam estes autos de denúncia anônima, enviada através da Ouvidoria deste Tribunal (**Doc. TC 57.672/18**), dando conta de possíveis irregularidades na contratação da Construtora Braço Forte - ME e da Firma Abílio Ferreira de Lima Neto – ME, realizada pela ex-Prefeita Municipal de Diamante, **Sra. Carmelita de Lucena Mangueira**, durante o exercício de 2017.

O denunciante alega, em suma, a existência de um esquema de licitação fraudulento entre a Prefeita e o grupo formado por duas empresas, que têm o mesmo responsável, a Construtora Braço Forte - ME e a Firma Abílio Ferreira de Lima Neto – ME. Através desse esquema foram fabricadas diversas despesas, cujos empenhos são da mesma data. A empresa não tem funcionários e nem estrutura financeira e o responsável tem contratos em várias cidades e alguns já em vara judicial.

A Auditoria analisou a matéria (fls. 26/47) e concluiu nos seguintes termos:

1. que a denúncia se mostra **improcedente** quanto aos seguintes aspectos:
  - Coincidência na responsabilidade societária das empresas ABILIO FERREIRA LIMA NETO e Construtora Braço Forte, tendo em vista que o quadro societário registrado na Receita Federal do Brasil é divergente;  
Apesar disso, frisa-se que foram encontrados **indícios de relação de parentesco entre os sócios administradores das duas empresas.**
  - Inexistência de funcionários ou estrutura das duas empresas citadas pelo denunciante;
  - Favorecimento das empresas em procedimentos licitatórios.
2. que a denúncia se mostra **procedente** quanto aos seguintes pontos:
  - Empenho e pagamento de despesas na mesma data, em descumprimento à Lei 4.320/1964;  
O fato indica a ocorrência de **pagamento anterior à realização dos serviços contratados.**
3. **demais irregularidades constatadas:**

Além dos pontos verificados pela Auditoria em decorrência da denúncia formulada, foram verificadas as seguintes irregularidades:

- Realização de despesas sem procedimento licitatório, em valores que superam os limites legais para a contratação direta (itens 3.4.1 A, no valor de **R\$ 36.740,67**, 3.4.1 B, no valor de **R\$ 101.862,00**, e 3.4.2 B, no valor de **R\$ 59.100,00**) Frisa-se que uma das despesas mencionadas no item 3.4.1 A, relacionada à pintura da Academia da Cidade, foi analisada em Acompanhamento de Gestão e considerada parcialmente não efetuada;
- Registro incorreto, no Sagres, das licitações relacionadas aos empenhos, com dados que não refletem a realidade;
- Pagamento de valor a maior pela construção da UBS do Sítio Barra de Oitis, em **R\$ 1.479,78**;
- Fracionamento de despesas

Ao final, a Auditoria opinou (fls. 46):

1. que a gestora deva ser notificada para apresentar esclarecimentos sobre a parcela da denúncia considerada **procedente**, bem como sobre as **demais irregularidades** detectadas pela Auditoria.
2. frisou que **parte dos empenhos destinados à Empresa ABÍLIO FERREIRA DE LIMA tem como origem recursos federais**, cuja responsabilidade de fiscalização é do Tribunal de Contas da União. Assim, caso o Conselheiro Relator entenda cabível, deve o órgão ser notificado da presente denúncia para que tome as providências devidas.

Citada, a ex-Prefeita Municipal de Diamante, **Sra. Carmelita de Lucena Mangueira**, apresentou a defesa de fls. 59/1116, que a Equipe Técnica analisou e concluiu (fls. 1124/1132) por:

1. considerar **sanada** a irregularidade relativa à “Realização de despesas sem procedimento licitatório, em valores que superam os limites legais para a contratação direta (itens 3.4.1 A, no valor de **R\$ 36.740,67**, 3.4.1 B, no valor de **R\$ 101.862,00**, e 3.4.2 B, no valor de **R\$ 59.100,00**) Frisa-se que uma das despesas mencionadas no item 3.4.1 A, relacionada à pintura



Processo TC nº 13.568/18

da Academia da Cidade, foi analisada em Acompanhamento de Gestão e considerada parcialmente não efetuada.

2. **manter** as seguintes irregularidades:

2.1. Empenho e pagamento de despesas na mesma data, em descumprimento à Lei 4.320/1964.

2.2. Registro incorreto, no SAGRES, das licitações relacionadas aos empenhos, com dados que não refletem a realidade.

2.3. Pagamento de valor a maior pela construção da UBS do Sítio Barra de Oitis, em **R\$ 1.479,78**.

2.4. Fracionamento de despesas com vistas a burlar a Lei de Licitações.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público de Contas, através do **ilustre Procurador Luciano Andrade Farias**, emitiu, em 27/04/2021, o **Parecer nº 574/21** (fls. 1135/1148), apresentando, em suma, as seguintes considerações:

**Preliminarmente**, ressaltou tratar-se de denúncia, sujeitando-se à disciplina do parágrafo único do art. 171, do Regimento Interno do TCE/PB. Conforme se depreende do mencionado dispositivo, o recebimento de denúncia apócrifa é excepcional e está condicionado à apresentação de indício veemente da existência de irregularidades ou ilegalidades. No caso em tela, o denunciante, apesar de não firmar com sua assinatura os fatos relatados (art. 171, inciso V do RITCE/PB), instrui a denúncia com documentos apensados na inicial de forma a configurar indícios suficientes para sua apreciação. Apesar de o processo continuar tramitando como Denúncia, **opina** este Ministério Público, na linha sugerida pelos despachos de fls. 9/11 e 18/20, que haja a sua **conversão para Inspeção Especial**, na linha do que preconiza e autoriza o RITCE/PB.

**Quanto ao mérito**, dentre aquelas irregularidades que a Auditoria conseguiu apurar, pode-se citar a existência de empenhos e pagamentos em datas idênticas ou muito próximas, inclusive para pagamentos de serviços que possuíam certa complexidade. Ademais, a Unidade Técnica apurou despesas sem licitação com as referidas empresas, além de pagamentos a maior pela execução de obras.

Por fim, deve-se registrar que alguns dos fatos denunciados possuem sua apuração mais dificultada no âmbito do Tribunal de Contas. Afinal, os instrumentos jurídicos de atuação do Tribunal de Contas e dos atores que atuam nesse sistema de controle externo são relativamente limitados, notadamente quando comparados a órgãos que atuam perante o Poder Judiciário. Com isso, naquilo que a Auditoria opinou pela **improcedência**, vale destacar que a conclusão decorre, notadamente, da **impossibilidade jurídica** de se ter acesso a determinados elementos probatórios necessários à confirmação dos fatos. No Relatório da PCA 2018 da Prefeitura de Diamante, por exemplo, houve apuração de Denúncia em que se requereu a quebra de sigilo bancário por parte deste TCE/PB, o que foi vedado em razão da impossibilidade jurídica. Nesse contexto, apesar das limitações, entendo que os relatórios técnicos devem ser encaminhados ao MP Estadual, que, aliás, chegou a denunciar a ex-Prefeita de Diamante, Sra. Carmelita de Lucena, e o empresário Abílio Ferreira Neto (Doc TC 4286/21).

Em relação ao “**Empenho e pagamento de despesas em mesma data**”, a realização de pagamentos sem a devida observância dos requisitos legais do processamento de despesas autoriza a manutenção da irregularidade, com a **aplicação da multa** do artigo 56, II, da LOTCE/PB.

No tocante ao “**Registro incorreto, no SAGRES, das licitações relacionadas aos empenhos**”, a Auditoria, em relatório de Análise de Defesa, considerou que **de fato, não houve danos ao Erário**, porém, sopesou que tal procedimento dificulta os trabalhos da Auditoria e é **passível de multa**. De fato, trata-se de fato que se amolda à hipótese do artigo 56, V e VI, da LOTCE/PB, o que **enseja multa** à autoridade responsável.

Quanto ao “**Pagamento de valor a maior pela construção da UBS do Sítio Barra de Oitis, em R\$ 1.479,78**”, a Gestora discorda da conclusão adotada pela Auditoria. Entende que não haveria diferença a ser imputada, visto se tratar de uma obra de **R\$ 449.965,97**, havendo, portanto, volumoso saldo a ser pago, de forma que a diferença seria absorvida nos pagamentos restantes. A Auditoria entendeu pela permanência da irregularidade pela não comprovação, por parte da Gestora, do reembolso do valor pago em excesso.



Processo TC n° 13.568/18

*De fato, se a Defesa pretendia o acolhimento de seu argumento, deveria ter havido uma demonstração mínima de sua procedência. Sem a devida comprovação, **o que se verifica é um pagamento por serviço não executado.***

*Como se extrai da Lei n° 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro, a despesa pública deve ser atestada com os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço, o que inclui, nos casos das despesas avaliadas em processos desta natureza, a realização da obra pública.*

*Dai a necessidade de se demonstrar a regularidade de obras públicas ou a efetiva e regular prestação de serviços de engenharia através de diversos documentos, como o contrato (e qualquer aditivo porventura existente), a planilha orçamentária, a ordem de início, o termo de recebimento da obra e os boletins de medição para auferir exatamente como transcorreu o serviço de engenharia.*

*A alegação da Defesa foi genérica e desprovida de comprovação documental. Ainda que o valor questionado corresponda a uma parcela reduzida do valor total do contrato discutido, o fato apurado pela Auditoria remanesce sem esclarecimentos. **Dessa forma, impõe-se o dever de ressarcimento do montante questionado, que deve ser imputado à autoridade responsável.***

Em relação ao **fracionamento de despesas**, a irregularidade existiu, o que justifica **aplicação de multa** à Gestora por fracionamento de despesas (art. 56, II, LOTCE/PB).

Por fim, deve-se registrar que **alguns dos fatos denunciados** possuem sua **apuração mais dificultada no âmbito do Tribunal de Contas**. Afinal, os instrumentos jurídicos de atuação do Tribunal de Contas e dos atores que atuam nesse sistema de controle externo são relativamente limitados, notadamente quando comparados a órgãos que atuam perante o Poder Judiciário.

*Com isso, naquilo que a Auditoria opinou pela **improcedência**, vale destacar que a conclusão decorre, notadamente, da impossibilidade jurídica de se ter acesso a determinados elementos probatórios necessários à confirmação dos fatos. Nesse contexto, apesar das limitações, entendo que os relatórios técnicos devem ser encaminhados ao MP Estadual, que, aliás, chegou a denunciar a ex-Prefeita de Diamante, **Sra. Carmelita de Lucena**, e o empresário **Abílio Ferreira Neto** (DOC TC 4286/21).*

Ao final, o Douto Procurador Luciano Andrade Farias pugnou, no sentido da:

1. **Conversão do processo** em Inspeção Especial, na forma do art. 171, parágrafo único, do RITCE/PB;
2. **Procedência parcial** dos fatos denunciados anonimamente;
3. **Aplicação de multa** à ex-Gestora Interessada, com base na LOTCE (art. 56, II, V e VI c/c art. 201, §1º, do RITCE/PB), pelos fatos acima discutidos;
4. **Remessa** dos relatórios da Auditoria ao Ministério Público Estadual, para ciência e adoção das medidas pertinentes.

Houve a intimação dos interessados para a presente Sessão.

É o Relatório.



## VOTO

No tocante ao “**Pagamento de valor a maior pela construção da UBS do Sítio Barra de Oitis, em R\$ 1.479,78**”, a Auditoria menciona (fls. 42) que em 2018 não houve qualquer repasse de verbas por parte da União e que se encontra pendente a terceira parcela do acordo. Entretanto, às fls. 46, diz que **parte dos empenhos destinados à Empresa ABÍLIO FERREIRA DE LIMA** (responsável pela referida obra) **tem como origem recursos federais**, cuja responsabilidade de fiscalização é do Tribunal de Contas da União. Também informou a Unidade Técnica (fls. 42) não ter ficado clara a razão de tais pagamentos a maior feitos à empresa. Dessa forma, merece a matéria ser encaminhada para o Tribunal de Contas da União para a adoção das providências que entender cabíveis, a despeito da sugestão de imputação feita pelo *Parquet* às fls. 1144.

Ademais, considerando as conclusões da Auditoria e, **concordando, em parte**, com o entendimento do Ministério Público de Contas, vota no sentido de que os Conselheiros Integranes da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA:

1. **CONHEÇAM** da denúncia em epígrafe e, no mérito, **JULGUEM-NA PARCIALMENTE PROCEDENTE**;
2. **APLIQUEM** multa pessoal a ex-Prefeita Municipal de Diamante/PB, **Sra. Carmelita de Lucena Mangueira**, no valor de **R\$ 2.000,00 (35,80 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93), assinando-lhe o prazo de **60 (sessenta)** dias para o recolhimento voluntário do valor da multa antes referenciada ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a interveniência da Procuradoria Geral do Estado ou do Ministério Público, na inação daquela, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado, devendo a cobrança executiva ser promovida nos 30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário, se este não ocorrer;
3. **REPRESENTEM** o Ministério Público Estadual e a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – SECEX/PB, acerca dos fatos apontados nestes autos, que recaem sob a sua competência, para a adoção das providências que entender cabíveis.

É o voto!

**Antônio Gomes Vieira Filho**  
Conselheiro Relator



Processo TC nº 13.568/18

Objeto: **Denúncia**

Órgão: **Prefeitura Municipal de Diamante/PB**

Gestora Responsável: **Carmelita de Lucena Manguiera (ex-Prefeita)**

Patrono/Procurador: **Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233)**

**Denúncia – Conhecimento e Procedência parcial. Aplicação de multa. Representação.**

**ACÓRDÃO AC1 – TC 1.103/2021**

Vistos, relatados e discutidos os autos do *Processo TC nº 13.568/18*, que tratam de denúncia anônima, enviada através da Ouvidoria deste Tribunal, dando conta de possíveis irregularidades na contratação da Construtora Braço Forte - ME e da Firma Abílio Ferreira de Lima Neto – ME, realizadas pela ex-Prefeita Municipal de Diamante, **Sra. Carmelita de Lucena Manguiera**, durante o exercício de 2017, **ACORDAM** os Conselheiros Integrantes da Egrégia Primeira Câmara do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, na conformidade do Relatório e do Voto do Relator, bem como do Parecer Ministerial, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

1. **CONHECER** da denúncia em epígrafe e, no mérito, **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**;
2. **APLICAR** multa pessoal a ex-Prefeita Municipal de Diamante/PB, **Sra. Carmelita de Lucena Manguiera**, no valor de **R\$ 2.000,00 (35,80 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93), assinando-lhe o prazo de **60 (sessenta)** dias para o recolhimento voluntário do valor da multa antes referenciada ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a interveniência da Procuradoria Geral do Estado ou do Ministério Público, na inação daquela, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado, devendo a cobrança executiva ser promovida nos 30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário, se este não ocorrer;
3. **REPRESENTAR** o Ministério Público Estadual e a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – SECEX/PB, acerca dos fatos apontados nestes autos, que recaem sob a sua competência, para a adoção das providências que entender cabíveis.

Presente ao julgamento o representante do MPJTCE/PB  
Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TC- Sala das Sessões – Primeira Câmara - Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa  
**João Pessoa, 26 de agosto de 2021.**

Assinado 27 de Agosto de 2021 às 11:42



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE

Assinado 27 de Agosto de 2021 às 11:23



**Cons. Antonio Gomes Vieira Filho**  
RELATOR

Assinado 30 de Agosto de 2021 às 10:04



**Isabella Barbosa Marinho Falcão**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO