



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03039/19 e  
Anexo TC 03040/19 - contrato

Objeto: Licitação (Dispensa)  
Relator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão  
Interessado: Sr. Gutemberg de Lima Davi (Prefeito)

Ementa: Município de Bayeux. **DISPENSA nº 04/219, SEGUIDA DO CONTRATO 008/2019 PMBEX.** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. EXAME DA LEGALIDADE. Situação emergencial não justificada. Desídia administrativa. Pesquisa de preços não satisfatória. Índícios de sobrepreço. IRREGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E DO CONTRATO DECORRENTE. APLICAÇÃO DE MULTA. REPRESENTAÇÃO À SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. RECOMENDAÇÃO AO GESTOR. REMESSA DOS AUTOS À AUDITORIA PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. TRASLADO DA DECISÃO PARA OS AUTOS DO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DE GESTÃO DO PREFEITO, EXERCÍCIO DE 2019.

### **ACÓRDÃO AC1 TC 672/2020**

#### RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do exame do processo Administrativo de **Dispensa de Licitação de nº 04/20019, seguida do contrato de nº 08/2019**, realizado Prefeitura Municipal de Bayeux, objetivando a contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis em particular, para a Secretaria Municipal de Educação (Casa da Merenda) e Secretaria de Trabalho e Ação Social (Restaurante Popular, Centro POP, Residência Inclusiva, Casa de Passagem, Casa de Acolhimento, CREAS, PAIF, SCFV e IGD-Bolsa).

O certame foi realizado com supedâneo no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93 que prevê a possibilidade de Dispensa de Licitação na hipótese de emergência ou calamidade, o mesmo foi ratificado em 18/02/2019 e publicado no Diário Oficial do Município de Bayeux, edição extra, na mesma data (fls. 68).

Foi celebrado o contrato administrativo de nº 08/2019<sup>1</sup> PMBEX, entre a Prefeitura Municipal de Bayeux, representada pelo Prefeito o Sr. Gutemberg de Lima Davi e a empresa **SM DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI**, CNPJ: 28.442.118/0001-99, com sede à rua jornalista Assis Chateaubriand, nº 4755, Galpão 7ª, Distrito Industrial, Campina Grande, representada pelo Sr. Santino Massena da Silva Filho, CPF: 081.476.514-90.

O valor contratado foi de R\$ 3.183.502,26 (três milhões, cento e oitenta e três mil, quinhentos e dois reais e vinte e seis centavos) e a vigência foi de 90 (noventa) dias, a partir da sua celebração (18/02/2019), podendo ser prorrogado por igual período, conforme abaixo discriminado:

<sup>1</sup> Vide fls. 253/258



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03039/19 e  
Anexo TC 03040/19 - contrato

### CLÁUSULA NONA - DA VIGÊNCIA

**9.1. O prazo de vigência do presente contrato será de 90 (NOVENTA) D prorrogado por igual período, caso seja necessário, contados a partir da data**

**contato administrativo, conforme estabelecido no art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993.** Extrai-se também que o Secretário demandante foi o da Administração, Sr. Antonio Luis Macedo e, ao mesmo, foi delegada a gestão do contrato (fls. 247), enquanto que a fiscalização do contrato recaiu sob a responsabilidade do Secretário de Controle e Gestão (fls. 247).

De acordo com a justificativa de fls. 334, o gestor sob o argumento de que se tratava de situação emergencial e de que o processo licitatório não foi concluído em tempo hábil, optou pela contratação direta, de modo a impedir a descontinuidade do serviço de fornecimento de alimentação para tais estabelecimentos e programas.

A unidade de instrução emitiu relatório preliminar às fls. 333/337 ressaltando a necessidade de notificação do gestor para, querendo apresentar esclarecimentos acerca as seguintes irregularidades:

- Ausência de ampla pesquisa de preço, em desconformidade com o art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993 (item 6);
- Dar causa a necessidade de contratação direta, decorrente de causa emergencial subjetiva, ou seja, aquela criada por falta de planejamento do gestor (item 14).

O gestor foi notificado, todavia deixou o prazo escoar sem apresentação de esclarecimentos.

À vista da análise preliminar do Órgão Ministerial, retornaram estes autos ao Órgão Auditor, a fim de proceder à análise sobre os valores contratados em cotejo com os preços praticados no mercado, com vistas a mensurar eventuais prejuízos ao erário público.

A unidade de instrução produziu relatório complementar de fls. 358/3686, através do qual informou que realizou pesquisa de preços dos itens mais relevantes<sup>2</sup> e apontou sobrepreço da ordem de R\$ 539.354,36 (quinhentos e trinta e nove mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e trinta e seis centavos), além disso, ratificou as irregularidades apontadas no Relatório exordial.

Ato contínuo foi realizada notificação de estilo e, após análise de defesa, a Auditoria apresentou relatório às fls. 409/419, através do qual apontou, em apertada síntese o seguinte:

1. Que o valor contratado foi de R\$ 3.183.502,26, durante a vigência, a despesa empenhada alcançou R\$ 1.061.594,48; o montante liquidado R\$ 558.813,51 e o valor pago R\$ 429.140,43;

<sup>2</sup> Amostra produzida com os itens acima de R\$ 20.000,00. A pesquisa de preço utilizada pela Auditoria no relatório de complementação de instrução foi obtida junto às <https://www.bancodeprecos.com.br/> e <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/pesquisa-de-preco/>, preços em fevereiro de 2019, mês em que se processou a contratação emergencial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03039/19 e  
Anexo TC 03040/19 - contrato

2. Que do valor empenhado referente ao Contrato 008/2019 ainda há saldo a liquidar no valor de R\$ 332.736,532<sup>3</sup>, devendo o Gestor ser ALERTADO DE QUE A LIQUIDAÇÃO DESSAS DESPESAS CONSTITUI EXECUÇÃO DE GASTO SEM AMPARO EM CONTRATO NEM NO PROCEDIMENTO DE DISPENSA QUE DEU CAUSA AO CONTRATO 008/2019;
3. Que apesar do Contrato 008/2019 ter sua vigência encerrada em 19/05/2019, a Prefeitura continuou realizando despesas a ele vinculadas, como demonstram os registros no SAGRES em relação às despesas liquidadas e pagas após o término de sua vigência, no valor total de R\$ 170.044,80<sup>4</sup>;
4. Que a falta de elementos para calcular com exatidão quanto foi o valor pago com sobrepreço, posto que, para tanto, dever-se-ia ter todas as Notas Fiscais emitidas e efetuar conferência item a item fornecido, autoriza apontar provável dano ao erário no valor estimado de R\$ 121.083,78 equivalente a 16,94% do total pago até 31/07/2019, R\$ 714.688,76, cuja contraprova deve ser apresentada pelo GESTOR objetivamente sob pena de imputação;
5. Que foram realizados novos empenhos de despesa em favor da SM DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI-ME em 30/07/2019 no valor de R\$ 93.578,77, desta feita na vigência dos Contratos 0063/2019 e 0065/2019, firmados em 17/07/2019 e resultantes, respectivamente, dos Pregões Presenciais 012/2019 (Processo TC 14531/19) e 013/2019 (Processo TC 14654/19).

E concluiu nos seguintes termos:

1. Que descabe examinar nesta oportunidade as alegações de defesa sobre as eivas apontadas no Relatório Inicial, posto que oportunizado prazo para produção de alegações pelo gestor ele não se manifestou, conforme certidão fls. 343 e, sendo assim ratificou as irregularidades quanto a:

- 1.1 A utilização de dispensa de licitação alegando-se URGÊNCIA quando a situação decorreu de NEGLIGÊNCIA em planejar e agir com tempestividade e oportunidade.
- 1.2 Sobrepreço no valor de R\$ 539.354,36 em relação aos valores contratados, dele resultando dano ao erário estimado em R\$ 121.083,78, considerados os valores efetivamente pagos até 31/07/19, por inexistir fundamento objetivo para justificar o valor contratado;

2. Acrescentou também como irregulares os demais aspectos, a saber:

- 2.1 Execução de despesas para além da vigência do Contrato 008/2019, no valor total de R\$ 170.044,80;

<sup>3</sup> R\$332.736,532 = R\$ 1.061.594,48 (total empenhado na vigência do contrato) – R\$ 728.858,31 (total liquidado)

<sup>4</sup> R\$ 170.044,80 = R\$ 728.858,31 (total liquidado) – R\$ 558.813,51 (valor liquidado na vigência do Contrato)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03039/19 e  
Anexo TC 03040/19 - contrato

2.2 Risco de execução de despesas, mediante liquidação de saldo de empenhos, no valor de R\$ 332.736,53, razão pela qual SE DEVE DETERMINAR a ANULAÇÃO DOS SALDOS DE EMPENHO formalizados entre 18/02 e 19/05/2019 e não liquidados até esta data;

2.3 Inexistência de fundamento objetivo que JUSTIFIQUE O VALOR DO CONTRATO 008/2019, cuja EXECUÇÃO demonstra que a DEMANDA não alcançou 1/3 (um terço) do valor contratado;

2.4 Irregularidade da dispensa de licitação e do contrato dela decorrente;

### 3 Por fim, sugeri:

3.1 Representação ao Ministério Público pela prática do crime capitulado no art. 89, Lei 8.666/93, dado que ocorreu dispensa de licitação fora das hipóteses previstas em lei, posto que a situação fática não é configuradora da existência de emergência ou de calamidade pública, mas sim, de negligência quanto ao planejamento das ações;

3.2 Representação à Secretaria de Estado da Fazenda para que promova auditoria fiscal na firma SM DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI-ME, CNP número 28.442.118/0001-99, com o intuito de apurar a real capacidade de fornecimento da mesma, posto que entre janeiro e julho do ano em curso ela teve empenhado em seu nome despesas totais de R\$ 6.682.630,88 por diversos municípios paraibanos;

3.3 Representação à Receita Federal do Brasil para que apure a real situação da citada empresa junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas quanto ao seu enquadramento na condição de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte.

Submetidos os autos ao Órgão Ministerial este, em harmonia com o Órgão Auditor, em apertada síntese, entendeu que o inciso III do parágrafo único do art. 26 da lei de Licitação não foi devidamente cumprido, na medida em que a pesquisa de preços apresentada não foi suficiente para justificar o preço contratado e concluiu pela:

1. IRREGULARIDADE do procedimento de dispensa de licitação e do Contrato nº 008/2019, ora em apreço, realizados pela Prefeitura Municipal de Bayeux;

2. APLICAÇÃO DE MULTA ao então Prefeito Municipal daquele Município, Sr. Prefeito Gutemberg de Lima Davi, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93);

3. REMESSA DOS AUTOS À AUDITORIA, para fins de apurar a totalidade do valor gasto em decorrência da contratação direta em causa, inclusive, se possível, quantificando o valor passível de imputação de débito, em face de sobrepreço;

4. REPRESENTAÇÃO à Secretaria de Estado da Fazenda para que promova auditoria fiscal na firma Distribuidora de Alimentos Eirelli – ME CNPJ nº 28.442.118/0001-99, com o intuito de apurar a real capacidade de fornecimento dos bens contratados, posto que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03039/19 e  
Anexo TC 03040/19 - contrato

entre janeiro e julho de 2019, a empresa teve empenhado em seu nome despesas totais no montante de R\$ 6.682.630,88 por diversos municípios paraibanos;

5. REPRESENTAÇÃO ao Ministério Público Estadual para que, à vista dos fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais (licitatórios), constatados nos presentes autos, possa adotar as medidas inerentes sua competência;

6. RECOMENDAÇÃO à Administração Municipal de Bayeux para que, nas futuras contratações, confira estrita observância às normas consubstanciadas na Lei 8666/93.

É o relatório, informando que foi expedida a intimação de praxe para a presente sessão.

### VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR

A contratação de empresa para fornecimento de gêneros alimentícios em debate apresentou diversos vícios, destacando-se o descumprimento ao disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da lei de licitação<sup>5</sup>.

É inegável que a pesquisa de preços representa importante instrumento para as contratações e, por conseguinte, para uma boa aplicação dos recursos públicos.

Conforme evidenciado no álbum processual, foi realizada modesta pesquisa de preços, tão somente junto a três empresas do ramo de alimentos, no Município de Campina Grande, quando se sabe que a Comuna de Bayeux integra a região metropolitana da capital do Estado na qual se encontram instaladas diversos distribuidores de alimentos.

Com efeito, a aquisição de mercadorias na magnitude apresentada (R\$ 3.183.502,26) exige pesquisa de preços com a maior amplitude possível, de modo a obter propostas de fornecedores variados, capazes de representar a realidade do mercado e viabilizar a contratação mais vantajosa para a Administração.

Além do mais, a contratação de alimentos perecíveis e não perecíveis, nos moldes ora verificados, não caracteriza situação de emergência, porquanto as despesas são previsíveis e a necessidade de aquisição desses produtos é de conhecimento prévio da Prefeitura e de suas Secretarias.

Neste ponto, como bem lembrou o Órgão Ministerial, o Tribunal de Contas da União há tempos tem entendido que a situação emergencial não pode ser consequência da falta de planejamento ou da desídia administrativa.

---

<sup>5</sup> Lei 8.666/93 - Art. 26, parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

(...)

III - justificativa do preço.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03039/19 e  
Anexo TC 03040/19 - contrato

Assim, resta inconteste que a pesquisa de preço realizada pelo Município de Bayeux não se mostra razoável como parâmetro para se revelar a realidade do mercado e, por isso mesmo, insuficiente para justificar o preço contratado.

A propósito do preço contratado, como bem assinalou a Auditoria, foi dado constatar:

- a) Ocorrência de dano ao erário no valor estimado de R\$ 121.083,78, considerando os valores efetivamente pagos até 31/07/19;
- b) Inexistência de elementos para calcular com exatidão o valor pago com sobrepreço;
- c) Execução de despesas para além da vigência do contrato nº 008/2019, no valor total de R\$ 170.044,80, bem assim risco de execução de despesas, mediante liquidação de saldo de empenhos, no valor de R\$ 332.736,53, fato que a motivou advertir quanto à necessidade de se determinar a anulação dos saldos de empenho formalizados entre 18/02 e 19/05/2019 e não liquidados até a data do Relatório Técnico (09/10/19).

Neste particular, entendo que estes aspectos são merecedores de estudo mais aprofundados pela unidade de instrução, razão pela qual creio que, neste momento, esta Corte não deve se manifestar acerca do dano ao erário, e, sendo assim, sem maiores delongas, em total sintonia com o Órgão Ministerial, sou porque, sem prejuízo do julgamento do procedimento licitatório em debate:

**1. JULGUE IRREGULAR** o procedimento de dispensa de licitação e do Contrato nº 008/2019, ora em apreço, realizados pela Prefeitura Municipal de Bayeux;

**2. APLIQUE MULTA** ao Prefeito Municipal de Bayeux, Sr. Gutemberg de Lima Davi, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93) no valor de R\$ 11.737,87<sup>6</sup> (onze mil, setecentos e trinta e sete reais e oitenta e sete centavos), por infração à norma legal.

**3. DETERMINE** ao gestor supranominado adoção de providências no sentido de proceder a **ANULAÇÃO DOS SALDOS DE EMPENHO** no valor total de R\$ 332.736,53, formalizados entre 18/02 e 19/05/2019 e, não liquidados, até a data da produção do relatório (09/10/2019), em razão do eminente risco de execução de despesa;

**4. REMETA** os autos à **AUDITORIA**, para e apurar a totalidade do valor gasto em decorrência da contratação direta em causa, inclusive, se possível, quantificando o valor passível de imputação de débito, em face de sobrepreço, além do já inicialmente apontado, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa.

**5. REPRESENTE** à Secretaria de Estado da Fazenda para que promova auditoria fiscal na firma Distribuidora de Alimentos Eirelli – ME CNPJ nº 28.442.118/0001-99, com o intuito de apurar a real capacidade de fornecimento dos bens contratados, posto que

---

<sup>6</sup> Portaria n.º 023, de 30 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB do dia 31 de janeiro de 2018



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03039/19 e  
Anexo TC 03040/19 - contrato

entre janeiro e julho de 201, a empresa teve empenhado em seu nome despesas totais no montante de R\$ 6.682.630,88 por diversos municípios paraibanos, conforme levantado pelo Ministério Público de Contas;

**6. REPRESENTE** ao Ministério Público Estadual para que, à vista dos fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais (licitatórios), constatados nos presentes autos, possa adotar as medidas inerentes sua competência;

**7. RECOMENDE** à Administração Municipal de Bayeux para que, nas futuras contratações, confira estrita observância às normas consubstanciadas na Lei 8666/93.

**8. DETERMINE** o traslado de cópia desta decisão para o Processo de Prestação de Contas Anuais do Prefeito de Bayeux, relativa ao exercício de 2019.

É como voto.

### DECISÃO DA 1ª CÂMARA

*VISTOS, RELATADOS e DISCUTIDOS* os autos do Processo TC nº 03039/19 que trata do processo Administrativo de **Dispensa de Licitação de nº 04/2019, seguida de contrato de nº 08/2019**, realizado pela Prefeitura Municipal de Bayeux, objetivando a contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis em particular, para a Secretaria Municipal de Educação (Casa da Merenda) e Secretaria de Trabalho e Ação Social (Restaurante Popular, Centro POP, Residência Inclusiva, Casa de Passagem, Casa de Acolhimento, CREAS, PAIF, SCFV e IGD-Bolsa), e

*CONSIDERANDO* os relatórios da Auditoria, o pronunciamento do Órgão Ministerial, o voto do Relator e o mais que dos autos consta,

*ACORDAM OS MEMBROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, à unanimidade, em sessão realizada nesta data em:

**1. JULGAR IRREGULAR** o procedimento de dispensa de licitação e do Contrato nº 008/2019, ora em apreço, realizados pela Prefeitura Municipal de Bayeux;

**2. APLICAR MULTA** ao Prefeito Municipal de Bayeux, Sr. Gutemberg de Lima Davi, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93) no valor de R\$ 11.737,87<sup>7</sup> (onze mil, setecentos e trinta e sete reais e oitenta e sete centavos), correspondentes a 226,68 UFR, por infração à norma legal, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) 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 Municipal<sup>8</sup>, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;

**3. DETERMINAR** ao gestor supranominado adoção de providências no sentido de proceder a **ANULAÇÃO DOS SALDOS DE EMPENHO** no valor total de R\$ 332.736,53,

<sup>7</sup> Portaria n.º 023, de 30 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB do dia 31 de janeiro de 2018

<sup>8</sup> 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 N.º 03039/19 e  
Anexo TC 03040/19 - contrato

formalizados entre 18/02 e 19/05/2019 e, não liquidados, até a data da produção do relatório (09/10/2019), em razão do eminente risco de execução de despesa;

**4. REMETER os AUTOS À AUDITORIA** para e apurar a totalidade do valor gasto em decorrência da contratação direta em causa, inclusive, se possível, quantificando o valor passível de imputação de débito, em face de sobrepreço, além do já inicialmente apontado, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa;

**5. REPRESENTAR** à Secretaria de Estado da Fazenda para que promova auditoria fiscal na firma Distribuidora de Alimentos Eirelli – ME CNPJ nº 28.442.118/0001-99, com o intuito de apurar a real capacidade de fornecimento dos bens contratados, posto que entre janeiro e julho de 2019, a empresa teve empenhado em seu nome despesas totais no montante de R\$ 6.682.630,88 por diversos municípios paraibanos, conforme levantado pelo Ministério Público de Contas;

**6. REPRESENTAR** ao Ministério Público Estadual para que, à vista dos fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais (licitatórios), constatados nos presentes autos, possa adotar as medidas inerentes sua competência;

**7. RECOMENDAR** à Administração Municipal de Bayeux para que, nas futuras contratações, confira estrita observância às normas consubstanciadas na Lei 8666/93.

**8. DETERMINAR** o traslado de cópia desta decisão para o Processo de Prestação de Contas Anuais do Prefeito de Bayeux, relativa ao exercício de 2019.

**Publique-se, registre-se e intime-se.**

TCE/PB – 1ª Câmara virtual.

João Pessoa, 21 de maio de 2020.

mnba

Assinado 26 de Maio de 2020 às 09:31



**Cons. Antônio Gomes Vieira Filho**  
PRESIDENTE

Assinado 25 de Maio de 2020 às 11:43



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
RELATOR

Assinado 25 de Maio de 2020 às 17:46



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