



PROCESSO TC N.º 05783/17

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Mamanguape

Exercício: 2016

Responsáveis: Eduardo Carneiro de Brito, Elisandro Bezerra Barbosa

Relator: Cons. em Exerc. Oscar Mamede Santiago Melo

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE - ORDENADORES DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Regularidade com ressalva das contas do prefeito. Irregularidade das contas do gestor do Fundo Municipal de Saúde. Aplicação de multa aos ex-gestores. Comunicação à receita Federal do Brasil. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC – 00117/21

Vistos, relatados e discutidos os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE MAMANGUAPE, SR. EDUARDO CARNEIRO DE BRITO, e DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, SR. ELISANDRO BEZERRA BARBOSA, relativas ao exercício financeiro de 2016, acordam os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, por maioria, em sessão plenária realizada nesta data, 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, em:

- a) Julgar regulares com ressalvas contas do Sr. Eduardo Carneiro de Brito, na qualidade de ordenador de despesas;
- b) Julgar irregulares as contas do Sr. Elisandro Bezerra Barbosa, na qualidade de gestor do Fundo Municipal de Saúde de Mamanguape, no tocante ao exercício de 2016;
- c) Aplicar multa pessoal aos Srs. Eduardo Carneiro de Brito e Elisandro Bezerra Barbosa, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) cada, correspondentes a 73,49 UFR/PB, em face das irregularidades constatadas, assinando-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial, em caso de omissão;
- d) Comunicar à Receita Federal do Brasil sobre as inconsistências constatadas quanto ao recolhimento de contribuições previdenciárias;
- e) Recomendar à Administração Municipal e do Fundo Municipal de Saúde no sentido de evitar a repetição das demais falhas verificadas, sob pena de aplicação de multa, em caso de omissão, quando da análise das contas dos próximos exercícios.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



PROCESSO TC N.º 05783/17

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Plenário Virtual

João Pessoa, 21 de abril de 2021

CONS. FERNANDO RODRIGUES CATÃO
PRESIDENTE

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO
RELATOR

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO
PROCURADOR GERAL



PROCESSO TC N.º 05783/17

RELATÓRIO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O Processo TC N° 05783/17 trata da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Mamanguape, Sr. Eduardo Carneiro de Brito. Refere-se também à prestação de contas anual do Sr. Elisandro Bezerra Barbosa, na qualidade de gestor do Fundo Municipal de Saúde de Mamanguape, relativas ao exercício de 2016.

A Auditoria, com base nos documentos inseridos nos autos, emitiu relatório inicial, constatando, sumariamente, que:

1. o município possui 44.694 habitantes, sendo 35.161 habitantes urbanos e 8.533 habitantes rurais, correspondendo a 80,91% e 19,09% respectivamente;
2. o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 938/2015, de 30 de outubro de 2015, estimando a receita em R\$ 70.000.000,00, fixando a despesa em igual valor, e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 42.000.000,00, equivalentes a 60% da despesa fixada;
3. a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 69.330.614,78, sendo 0,96% inferior à sua previsão;
4. a despesa orçamentária realizada atingiu a quantia de R\$ 70.613.895,31, composta por 98,20% de Despesas Correntes e 1,80% de Despesas de Capital, sendo 0,88% superior à despesa fixada;
5. as receitas próprias (tributária, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços) totalizaram R\$ 4.078.444,37, equivalente a 6,91% da Receita Orçamentária Total do Município;
6. os gastos com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 267.348,90, correspondendo a 0,38% da Despesa Orçamentária Total;
7. a remuneração recebida pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito obedeceu aos ditames legais;
8. o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB em magistério correspondeu a 70,38%;
9. o saldo percentual dos recursos do FUNDEB, em 31/12/2013, foi da ordem de 0,12%;
10. a aplicação das receitas de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde equivaleram a 28,29% e 20,25%, respectivamente;
11. a dívida municipal, no final do exercício analisado, importou em R\$ 30.451.286,45, correspondendo a 43,92% da Receita Corrente Líquida, dividindo-se nas proporções de 27,57% e 72,43% entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um acréscimo de 32,94% em relação ao exercício anterior;
12. o Município não possui Regime Próprio de Previdência;
13. as despesas realizadas pelos fundos existentes no município estão consolidadas na execução orçamentária da prefeitura.



PROCESSO TC N.º 05783/17

Além destes aspectos, o Órgão de Instrução apontou irregularidades, de responsabilidade do ex-Prefeito Municipal e do ex-Secretário de Saúde, Gestor do Fundo Municipal de Saúde, em razão das quais os ex-Gestores foram citados e apresentaram defesa. Após análise da defesa, a Auditoria manteve as seguintes falhas:

I - De responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. Eduardo Carneiro de Brito

1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, no valor de R\$ 1.283.280,53, sem a adoção das providências efetivas

A defesa informa que a Prefeitura apresenta superávit orçamentário no total de R\$ 9.365.278,27, sendo o déficit consolidado oriundo do Fundo Municipal de Saúde. Ressalta que, em dezembro, o FMS faz os empenhamentos de todas as folhas de programas federais, no montante de R\$ 405.218,35, enquanto os recursos para a sua cobertura só são creditados no início do exercício seguinte, restando um valor de pouca significação (R\$ 878.062,18), que representa em torno de 1,24%, sendo basicamente as obrigações vencíveis em janeiro do exercício seguinte.

O Órgão de Instrução entende que os argumentos apresentados não são suficientes para sanar a irregularidade.

2. Ocorrência de déficit financeiro no final do exercício, no valor de R\$ 3.951.742,04

De acordo com a defesa o valor do déficit seria R\$ 3.854.110,72. Alega que o déficit financeiro advém de diversos exercícios, notadamente dívidas flutuantes de INSS já compostas em dívida fundada, através de parcelamento, devendo ser baixado o valor de R\$ 5.734.736,79. Destaca que retirando-se apenas o INSS já parcelado e constante da dívida flutuante, o valor é superior ao déficit financeiro.

A Auditoria argumenta que o déficit financeiro constatado não considera os depósitos e consignações, mas apenas os restos a pagar que compõem o passivo financeiro.

3. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis

A falha diz respeito ao Demonstrativo da Dívida Flutuante – Consolidado que apresentou um erro no valor do saldo, em 31.12.2016, de restos a pagar do exercício de 2015.

A Auditoria ratifica a falha tendo em vista que a defesa registra reconhecer a situação, indo tomar imediatas providências para baixar o referido valor, decorrente de mudança de sistema do exercício de 2015 para 2016.

4. Realização de despesas, no valor de R\$ 114.900,00, com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação



PROCESSO TC N.º 05783/17

As despesas dizem respeito à contratação de serviços contábeis especializados. A defesa alega tratar-se de serviços em área de conhecimento extremamente específico, justificando a inexigibilidade e citando entendimento desta Corte com relação à matéria.

A Auditoria não reconhece a alta complexidade dos serviços contratados que enseje inviabilidade de competição e opina no sentido de que a Prefeitura realize concurso público e crie os cargos ou, como último recurso, realize processo licitatório, tendo em vista a viabilidade de competição, pela existência de um grande número de profissionais qualificados nas áreas supracitadas. Quanto à alegação da existência de decisões desta Corte de Contas, acolhendo procedimentos de inexigibilidade semelhantes, a Unidade Técnica esclarece que, ante a ausência de normas que estabeleçam um entendimento fundamentado uníssono, cabe à relatoria decidir de acordo com a sua ótica.

5. Despesa realizada, no valor de R\$ 1.132.200,00, sem cobertura contratual – Contrato 233/2010, decorrente do Pregão Presencial 22/2010 – Maringá Construções Ltda – serviços de transporte

No Relatório Inicial, a Auditoria registra que o Pregão Presencial 22/2010 tem por objeto o serviço de transporte de estudantes, cabendo à empresa Maringá Construções Ltda. o montante de R\$ 1.020.000,00. Nos históricos dos empenhos emitidos em 2016 consta o pagamento por serviços de coleta de lixo. No exercício foi empenhado e pago o valor de R\$ 1.132.200,00. O Órgão de Instrução informa que consta denúncia neste Tribunal de Contas sobre a contratação dessa empresa (Doc. 31381/15), anexado ao Processo TC 12109/15, em fase de instrução. Consta também o Doc. TC 14881/15, proveniente do Ministério Público do Estado, anexado ao Processo TC 04776/15, onde foi analisado o Pregão Presencial 22/2010. Sobre o Contrato 233/2010, firmado com a empresa Maringá Construções Ltda., o Relatório de análise, concluído em março de 2015, constatou: ausência de Termos Aditivos ao Contrato N° 00233/2010, com as respectivas documentações, comprovação de Regularidade Fiscal da Empresa MARINGÁ CONSTRUÇÕES LTDA., à época da assinatura do Termo Aditivo e publicação do termo aditivo em Órgão Oficial. Registra que no exercício de 2015 expirou o prazo do Contrato 233/2010, de acordo com o art. 57 da Lei 8.666/93. A despesa no valor de R\$ 1.132.200,00 foi, portanto, considerada não licitada e sem cobertura contratual.

O defendente alega tratar-se de situação ainda em avaliação e anexa documentação, relativa a pesquisa de preços, termos aditivos, entre outras. Registra que toda fundamentação encontra-se na Lei 8.666/93, Art. 57, II (prorrogação por 60 meses), e nesse mesmo artigo em seu § 4º, prorrogação por mais 12 meses, desde que fundamentado e autorizado por autoridade competente.

Após análise da documentação acostada, a Auditoria verifica que a prorrogação do Contrato 233/2010 ultrapassou os sessenta meses previstos no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93, em mais de doze meses. A Unidade Técnica destaca que, embora a defesa alegue a previsão contida no § 4º, a aplicabilidade do mesmo não tem como justificativa apenas a "vantagem econômica". A solicitação de mais prorrogação de prazo foi justificada por: dar continuidade aos serviços prestados, ser mais vantajosa para o município e os custos decorrentes da



PROCESSO TC N.º 05783/17

renovação do contrato não representarem impacto negativo no próximo exercício. A Auditoria observa que a motivação da solicitação apresentada pela Gestão não encontra abrigo na disposição expressa na Lei 8.666/93, uma vez que a aplicabilidade do § 4º requer a caracterização excepcional, não bastando a simples aferição de vantagem econômica. A Unidade Técnica ratifica que teria sido saudável para a gestão realizar novo procedimento de licitação e considera não licitada a despesa no valor de R\$ 1.132.200,00.

6. Não realização de processo licitatório nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$ 3.477.411,43

O valor inicialmente apontado pela Auditoria foi de R\$ 4.826.930,83.

A defesa trata inicialmente cada despesa apontada relacionado o respectivo procedimento licitatório.

O Órgão Técnico registra que foram apresentados contratos e aditivos de prazo relativos à Dispensa 01/2013. A dispensa ocorreu em razão dos Pregões Presenciais 04/2013, 16/2013 e 18/2013 terem sido considerados desertos. A Auditoria não considera a documentação justificando que não é possível aditar contratos decorrentes de uma dispensa de licitação com base no não comparecimento de interessados. A Auditoria mantém o valor pago à empresa Maringá Construções Ltda. e retifica os valores relativos a combustíveis e serviços de transporte prestados pela empresa Top Locações, alterando o valor da falha para R\$ 3.477.411,43.

7. Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto

A Auditoria constatou gastos de pessoal classificados incorretamente como outros serviços de terceiros – pessoa física (elemento 36), no montante de R\$ 772.407,87, relativos à Prefeitura e R\$ 137.325,00, do Fundo Municipal de Saúde.

De acordo com os argumentos da defesa, são serviços relativos a situações que não se enquadram como pessoal, por se tratar de prestadores de serviços que não ofertam seu trabalho de forma sequencial e em horários sistêmicos, como por exemplo, os magarefes, que realizam seu trabalho em dois dias da semana, não ficando à disposição do município por absoluta falta de necessidade, e os trabalhadores braçais de roço, que fazem esse trabalho a cada período de dois ou três meses, à medida que se apresente a necessidade.

A Unidade Técnica registra que os argumentos apresentados não modificam o entendimento exposto inicialmente.

8. Insuficiência Financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato R\$ 91.992,88

O defendente alega que, pelo valor apresentado, ratifica-se o cuidado e zelo, pois além de pouca significação, trata-se de despesas continuadas e que no cômputo geral os valores



PROCESSO TC N.º 05783/17

disponibilizados de saldo bancários são amplamente superiores aos restos a pagar, demonstrando equilíbrio das finanças.

A Auditoria entende que os argumentos apresentados não modificam o entendimento inicial, uma vez que para o último exercício do mandato deve ser observado o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor estimado de R\$ 2.257.725,24

O defendente discorda dos cálculos da Auditoria e apresenta planilha na qual considera valores pagos antecipados relativos a salário família, bem como pagamentos a título de INSS patronal do FUNDEB, no valor de R\$ 255.864,00, demonstrando recolhimento em torno de 60,00%.

O Órgão de Instrução atesta que o valor de R\$ 255.864,00 foi equivocadamente considerado pela Auditoria, uma vez que o pagamento não ocorreu no exercício de 2016, não podendo ser considerado novamente. O valor retificado após consideração de salário família e de salário maternidade totaliza R\$ 2.257.725,24.

II – De responsabilidade do Secretário Municipal de Saúde, Sr. Elisandro Bezerra Barbosa

10. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação, no valor de R\$ 54.600,00

As despesas dizem respeito à contratação de serviços advocatícios com finalidades diversas, como consultoria na área de licitação e também de assessoria jurídica e contábil.

A defesa alega tratar-se de serviços em área de conhecimento extremamente específico, justificando a inexigibilidade e citando entendimento desta Corte com relação à matéria.

A Auditoria não reconhece a alta complexidade dos serviços contratados que enseje inviabilidade de competição e opina no sentido de que a Prefeitura realize Concurso Público e crie os cargos ou, como último recurso, realize processo licitatório, tendo em vista a viabilidade de competição, pela existência de um grande número de profissionais qualificados nas áreas supracitadas. Quanto à alegação da existência de decisões desta Corte de Contas acolhendo procedimentos de inexigibilidade semelhantes, a Auditoria esclarece que, ante a ausência de normas que estabeleçam um entendimento fundamentado uníssono, cabe à relatoria decidir de acordo com a sua ótica.

11. Não realização de processo licitatório nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$ 595.045,00



PROCESSO TC N.º 05783/17

A falha foi inicialmente apontada no valor de R\$ 648.645,00. Quando da defesa, foram apresentados os aditivos contratuais decorrentes do Pregão Presencial 08/2015 e aditivos de prazo relativos à Dispensa 01/2013.

O Órgão de Instrução informa que foi questionado o Pregão Presencial 13/2015 e outras despesas sem identificação de licitação, que totalizaram R\$ 108.000,00. A despesa empenhada e paga à empresa Top Locações de Veículos Ltda., em 2015, decorrente do Pregão Presencial 13/2015, correspondeu ao montante de R\$ 18.400,00. O contrato com essa empresa totalizou R\$ 72.000,00. Portanto, havia um saldo para 2016, no valor de R\$ 53.600,00. No exercício de 2016, a despesa com a referida empresa totalizou R\$ 108.000,00, sendo o valor de R\$ 54.400,00 não devidamente licitado. Quanto aos Aditivos de prazo apresentados pela defesa, a Unidade Técnica afirma que são relativos à Dispensa 01/2013, apesar dos contratados serem os mesmos vencedores do Pregão Presencial 03/2013. Entende que não é possível considerá-los, uma vez que o questionamento foi realizado sobre a possível ausência de Aditivos de Prazo dos contratos decorrentes da licitação PP 03/2013. A Auditoria retifica o valor da falha para R\$ 595.045,00.

12. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor estimado de R\$ 1.672.013,05

O defendente discorda dos cálculos da Auditoria e apresenta planilha na qual considera valores pagos antecipados relativos a salário família e salário maternidade. Acrescenta que se encontram devidamente parcelados todos os valores relativos a diferenças não recolhidas.

O Órgão Técnico destaca que o valor de Obrigações Patronais registrado no SAGRES corresponde a R\$ 228.069,44, sendo R\$ 36.019,52 relativos ao mês de novembro de 2015. A Auditoria deduziu esse valor, restando o montante de R\$ 192.049,92, o qual adicionado à quantia de R\$ 39.314,00 do salário família e R\$ 49.711,72 do salário maternidade, totaliza R\$ 281.175,64. Portanto o valor estimado como não recolhido pelo FMS, no exercício de 2016, passou de R\$ 1.953.188,69 para R\$ 1.672.013,05. Quanto à alegação de parcelamento, a Auditoria entende que a existência de parcelamento não elide a falha, ressaltando que os parcelamentos trazem prejuízos ao tesouro, uma vez que incorporam juros e multas.

O processo seguiu ao Ministério Público, que através de seu representante emitiu Parecer no qual requer, preliminarmente, a adoção das seguintes diligências:

- a) intimação do ex-gestor, Sr. Eduardo Carneiro de Brito, para que informe a origem dos recursos que custearam a confecção da revista citada à fl. 6695 dos autos, inclusive com comprovação documental;
- b) retorno dos autos à Auditoria, para que haja um aprofundamento da análise das despesas efetuadas pela Prefeitura de Mamanguape e pelo FMS, ao menos no exercício de 2016, com a empresa Grevy Serviços Gráficos e Comércio Ltda, avaliando-se a efetiva prestação dos serviços e a própria necessidade administrativa



PROCESSO TC N.º 05783/17

do Município. Logo após, deve o gestor ser intimado para se defender das eventuais eivas indicadas pelo órgão técnico;

Sem prejuízo da adoção das medidas acima expostas, apenas com base nos elementos já apurados nos autos e já apreciados em seu Parecer, opina o representante do Ministério Público de Contas, no mérito, no sentido do(a):

Emissão de parecer no sentido da irregularidade das contas de governo e irregularidade das contas de gestão do ex-Prefeito Municipal de Mamanguape, Sr. Eduardo Carneiro de Brito, relativas ao exercício de 2016.

1. Irregularidade das contas do então gestor do Fundo Municipal de Saúde, Sr. Elisandro Bezerra Barbosa.
2. Não Atendimento aos preceitos fiscais.
3. Aplicação de multa aos mencionados gestores com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB.
4. Recomendações à Prefeitura Municipal de Mamanguape no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, em especial para que:
 - a) promova o equilíbrio das contas visando à redução do déficit na execução orçamentária e do déficit financeiro;
 - b) promova o correto registro contábil dos demonstrativos;
 - c) cumpra os ditames da CF e da Lei n.º 8.666/93;
 - d) recolha no momento correto a integralidade do montante devido a título de contribuições previdenciárias.

Após o Parecer do Ministério Público de Contas, o Gestor protocolou uma petição Doc. TC Nº 17891/18 – pág. 7744/7751.

Em análise da documentação e atendendo solicitação do Ministério Público, a Auditoria pronunciou-se nos seguintes termos:

No que tange à fonte de recursos para pagamento da despesa com a confecção de revista de prestação de contas, o Defendente anexa cópia de extrato da conta pessoal – pág. 7746/7747, onde se registra dois cheques de R\$ 10.000,00, totalizando R\$ 20.000,00, compensados no dia 20/01/2017, bem como cópia de microfilmagem dos respectivos cheques em favor da Gráfica JB Ltda. Ante o exposto, Auditoria entende que fica devidamente esclarecida a origem dos recursos para custear a Revista de prestação de contas do Gestor.

Quanto às despesas junto à empresa Grevy Serviços Gráficos e Comércio Ltda, a Auditoria esclarece que foram objeto de análise, através dos Doc. TC nº 51571/17 e 51572/17, em



PROCESSO TC N.º 05783/17

seu Relatório Inicial. Acrescenta que, transcorridos quase três anos da análise inicial, sem que tenha ocorrido fato novo, e por não haver elementos e/ou documentos a se acrescentar, fica mantido os fatos relatados e já expostos em relatórios anteriores.

Os autos retornaram ao Ministério Público cujo representante considera esclarecida a origem dos recursos que custearam a confecção da revista mencionada. No que diz respeito às despesas com a empresa Grevy Serviços Gráficos e Comércio Ltda., entende que há diversos questionamentos que cabem à defesa esclarecer, expondo-os em tópicos.

Após enumeração dos tópicos que ensejam esclarecimentos, fls. 7761 a 7766, o representante do *Parquet*, requer que seja intimado o ex-Prefeito interessado (Sr. Eduardo Carneiro de Brito) e citada a Grevy Serviços Gráficos e Comércio Ltda. (CNPJ: 19.407.083/0001-66), na pessoa de seu representante legal, para que se manifestem, caso haja interesse, sobre os novos fatos elencados ao longo desta manifestação. Ademais, em relação à citada empresa, requer que seja notificada para informar os números das notas fiscais de entrada correspondentes à aquisição dos bens correspondentes aos empenhos citados ao longo de sua manifestação.

Apresentaram defesa com fins de esclarecimentos aos questionamentos do Ministério Público o ex-gestor e a empresa Grevy Serviços Gráficos e Comércio Ltda..

Em análise da peça defensiva a Auditoria registra as seguintes constatações:

Questionamentos:

2) No que tange às despesas da Prefeitura de Mamanguape/PB, extrai-se do Sagres que todas as despesas tiveram como lastro informado o procedimento de Adesão a Ata de Preços 01/16 ou o Pregão Presencial 02/2016;

6) Ora, se a Prefeitura de Mamanguape tiver utilizado um contrato vigente com objeto diverso para amparar despesas com prestação de serviços com a empresa contratada para outra finalidade, poder-se-á caracterizar uma dispensa irregular de licitação, com direcionamento de recursos de modo indevido para determinada empresa. Tal fato demandará justificativa, sob pena até mesmo de determinação de ressarcimento de valores;

15) O objeto do Contrato 09/16 era a “confecção de materiais gráficos destinados à manutenção das atividades das Secretarias do Município de Mamanguape”. Vê-se, pois, que enquanto o contrato anteriormente analisado envolvia a aquisição de bens (obrigação predominante de “dar”), o contrato ora mencionado envolvia predominantemente um serviço (obrigação de “fazer”);

16) Apesar dessa distinção, em pesquisa junto ao Sagres encontramos alguns empenhos cuja descrição remete ao Contrato 09/16 e que envolveram a



PROCESSO TC N.º 05783/17

aquisição de bens. Citem-se, nesse sentido, os empenhos nº 0007368, 0006585, 0006613 e 0007265;

17) Assim como na situação anterior, o fato acima descrito pode, em tese, configurar dispensa indevida de licitação, com o aproveitamento da existência de contrato com outro objeto para justificar dispêndios com determinado credor;

18) Vê-se, pois, que algumas inconsistências relevantes foram verificadas nos dispêndios da Prefeitura de Mamanguape com a Grevy. Destaque-se que as despesas do FMS foram ainda maiores.

O gestor informa que um equívoco formal de relacionamento de empenhos com licitações, com a não separação dos diversos contratos existentes, levou à conclusão do MPC/PB de que todas as despesas teriam tido como lastro a Adesão de Ata de Preços 001/2016 ou o Pregão Presencial 002/2016. O defendente apresenta quadro resumo com a listagem de todos os processos em que a empresa GREVY foi vencedora no ano de 2016, junto à Prefeitura Municipal de Mamanguape, anexando a documentação (Processos Licitatórios) comprobatória.

A Unidade Técnica entende que assiste razão à defesa em face da documentação apresentada.

3) A Adesão 01/16 pode ser acessada por meio do Processo TC 03348/16 e envolve a adesão à ata 08/15, decorrente do Pregão Presencial 10/15, levado a cabo pelo FMS de Mamanguape e que teve por objeto a aquisição de material de expediente;

4) A Adesão 01/16, por sua vez, originou o contrato nº 05/16, cujo objeto, naturalmente, coincidia com o da Ata 08/15, qual seja, a aquisição de material de expediente, especificamente aqueles listados às fls. 227/235 do Processo TC 03348/16.

O defendente confirma os dados do MPC/PB relativos aos referidos itens e acrescenta que, "da mesma forma que os outros processos", os mencionados nos itens (3) e (4) se encontram anexados à defesa apresentada.

De acordo com a Auditoria, não há irregularidade a ser apontada. Atesta que, novamente, o defendente anexa a documentação pertinente aos processos citados pelo MPC/PB neste item específico (Anexo 01 – Adesão a Ata de Registro de Preços 001/2016, fls. 7780/7970).

5) Ocorre que, apesar de o contrato em questão ter como objeto a aquisição de materiais, todos eles devidamente indicados com suas respectivas marcas – o que indica que a Grevy apenas os fornecia, mas não os confeccionava -, encontramos alguns empenhos que, embora amparados na Adesão 01/16, envolviam a prestação de serviços pela empresa contratada. É o caso dos empenhos:



PROCESSO TC N.º 05783/17

0003504; 0002547; 0005745; 0001394; 0004157; 0003152; 0001392; 0002364; 0003121; 0003136; 0003782 e 0002367;

10) Ainda no Documento TC 51571/17, vemos à fl. 94, também amparada na Adesão 01/16 (é o que se extrai da Nota de Empenho nº 000004172 – fl. 92 – valor R\$ 21.000,00), a aquisição de históricos escolares, boletins escolares, diplomas coloridos e diários escolares sem que tais objetos estejam listados no contrato nº 05/16;

11) Ainda no Documento TC 51571/17, vemos à fl. 126, também amparada na Adesão 01/16 (é o que se extrai da Nota de Empenho nº 000004800 – fl. 125 – valor R\$ 8.540,00), a aquisição de envelopes, envelopes carta e talões. Embora no contrato 05/16 houvesse a previsão de aquisição de envelopes, a especificação era outra. Ademais, embora houvesse previsão de aquisição de envelopes-carta, a quantia máxima prevista no contrato (R\$ 600,00) era bem inferior à aquisição (R\$ 1.800,00). Já os talões não estavam previstos contratualmente. Os fatos também demandam esclarecimentos pelos mesmos motivos já expostos;

12) Ainda no Documento TC 51571/17, vemos à fl. 129, também amparada na Adesão 01/16 (é o que se extrai da Nota de Empenho nº 000004806 – fl. 128 – valor R\$ 15.200,00), a contratação de impressão de material para uso publicitário, sem que esse material esteja listado no contrato nº 05/16 (trata-se muito mais de uma prestação de serviços, o que reforça a ideia do tópico 6, embora o empenho tenha descrito uma aquisição de bens). Os fatos também demandam esclarecimentos pelos mesmos motivos já expostos;

13) Ainda no Documento TC 51571/17, vemos à fl. 140, também amparada na Adesão 01/16 (é o que se extrai da Nota de Empenho nº 000005703 – fl. 139 – valor R\$ 5.100,00), a aquisição de blocos de anotações, capas de processo, carimbos automáticos e talões, sem que esse material esteja listado no contrato nº 05/16. Os fatos também demandam esclarecimentos pelos mesmos motivos já expostos;

14) Conforme mencionado anteriormente, outra parcela das despesas supostamente se amparou no Pregão 02/16, que originou o Contrato 09/16. Referido procedimento pode ser acessado através do Processo TC 5117/16.

O defendente informa que as despesas mencionadas nos citados itens estão amparadas pelo Pregão Presencial 002/2016, que teve como objeto a Confecção de Material Gráfico, contrato nº 09/2016 e valor total R\$ 1.018.360,00. A defesa alega que a controvérsia se deu por relacionamento equivocado nos empenhos. Em resposta específica ao item (11), acrescenta que os envelopes, envelopes carta e talões estão previstos no contrato, nos itens 18, 20 e 43 da planilha vencedora, com quantidades respectivas de 5000, 5000 e 2000 unidades. Em resposta específica ao item (12), acrescenta que a confecção de Apostila encadernada em



PROCESSO TC N.º 05783/17

papel 75g, está prevista no contrato, sendo o item 62 da planilha vencedora, com quantidade de 4000 unidades. Em resposta específica ao item (13), informa que blocos de anotações, capas de processo, carimbos automáticos e talões estão previstos no contrato, sendo os itens 40, 8, 39 e 41 da planilha vencedora, com quantidades respectivas de 4000, 10000, 100 e 600 unidades.

O Órgão de Instrução entende que assiste razão ao defendente que, de acordo com o que informa em sua peça, anexou ao presente processo toda a documentação comprobatória relativa ao procedimento licitatório questionado neste item.

7) Outro ponto que demanda esclarecimentos são as diversas aquisições de Papel Sulfite Ofício A4 (caixa) junto à Grevy supostamente amparadas na Adesão 01/16. Afinal, como dito anteriormente, a referida Adesão está relacionada ao Pregão Presencial 10/15, conduzido pelo FMS de Mamanguape. No referido Pregão, acessado por meio do Processo TC 07339/15, vê-se, à fl. 88, que a empresa que venceu o item 127 foi a GB Comércio e Distribuição de Alimentos LTDA – ME. O item 127, por sua vez, era justamente o Papel Sulfite Ofício A4 (caixa), como se vê à fl. 319 do aludido processo.

8) Destaque-se ainda, em relação ao Contrato nº 05/16 – derivado da Adesão 01/16 -, que na lista de objetos contratados, só há referência a Papel Sulfite COLORIDO A4, e em quantidade prevista (R\$ 2.750,00) bem menor do que o que foi adquirido de PAPEL SULFITE OFÍCIO A4 (caixa).

9) No Documento TC 51571/17 (anexo ao presente processo), encontram-se - fls. 50 (R\$ 165,00); 64 (R\$ 3.300,00); 79 (R\$ 7.095,00); 88 (R\$ 20.625,00); 119 (R\$ 4.950,00); 123 (R\$ 5.775,00); 135 (R\$ 3.300,00); 151 (R\$ 8.250,00); 157 (R\$ 5.775,00) – diversas aquisições de PAPEL SULFITE OFÍCIO A4 (caixa) sem que houvesse, em primeira análise, previsão contratual para tal compra, como demonstrado acima. Assim como explicitado no tópico 6, tais aquisições podem, em tese, caracterizar dispensa indevida para a aquisição de bens em relação aos quais não havia previsão contratual com a aludida empresa, o que demanda esclarecimentos.

O Defendente registra que as despesas questionadas nos referidos itens estão amparadas pelo Pregão Presencial 007/2016, doc. 003, anexo, que teve como objeto a Aquisição de Resmas de Papel A4, contrato nº 24/2016 e valor total R\$ 115.500,00.

No tocante ao item (8), especificamente, o gestor esclarece que a aquisição de PAPEL SULFITE OFÍCIO A4 (caixa), está amparada pelo contrato 024/2016 (Pregão 007/2016), com quantidade prevista para aquisição de 700 caixas

A Auditoria acolhe as alegações, afastando a falha.



PROCESSO TC N.º 05783/17

19) Aliás, em consulta ao Sagres, percebe-se que a referida empresa, criada em 2013, começou a vender para jurisdicionados paraibanos em 2014. Já no primeiro exercício houve empenho de R\$ 1.332.362,30 para diversas Prefeituras, sendo Mamanguape o Município que mais contratou. Ressalte-se a disparidade entre o montante de negócios só com entes públicos e o capital social de R\$ 100.000,00.

20) Em 2015 as vendas ampliaram-se consideravelmente (R\$ 2.496.211,15), com destaque novamente para Mamanguape (R\$ 1.723.307,38).

21) em 2016, os pagamentos de Prefeituras paraibanas à Grevy dispararam (R\$ 5.368.748,34), novamente figurando no topo dos pagamentos o Município de Mamanguape.

22) Em 2017 os pagamentos continuaram elevados, mas não se verificaram pagamentos oriundos da Prefeitura de Mamanguape à Grevy. Em 2018 a quantia de pagamentos destinados à empresa reduziu consideravelmente, não tendo havido despesas de órgãos públicos com a Grevy em 2019.

Quanto a esses aspectos, a Auditoria registrou que o gestor apenas comentou as observações do MPC/PB. A Unidade Técnica destaca que, de fato, não foi formalizada irregularidade ou mesmo indícios, não havendo, portanto, justificativas a analisar.

A Auditoria registra também Representação Fiscal relativa a Ato de Improbidade Administrativa, formalizada na Delegacia da Receita Federal do Brasil/João Pessoa – PB (Receita Federal/Ministério da Economia), relativa ao Processo nº 11274-720.190/2020-3. Atendendo despacho do Diretor de Auditoria e Fiscalização do TCE/PB, no intuito de verificar possível impacto nos presentes autos, a Unidade Técnica informa que o Prefeito Eduardo Carneiro de Brito foi responsabilizado por omissões e incorreções nas declarações e recolhimentos das contribuições previdenciárias, no exercício de 2016. Destaca que, no entanto, no documento anexado ao presente processo não constam os valores relativos à irregularidade apontada.

O Órgão Técnico conclui pelo afastamento das irregularidades apontadas na Cota Ministerial e, quanto à imputação de débito por Ato de Improbidade Administrativa, sugere ao Relator adoção dos encaminhamentos pertinentes, junto à Receita Federal, para levantamento dos valores a serem apontados e posterior notificação do gestor para apresentação de sua defesa.

Os autos retornaram ao Ministério Público, que através de seu representante, emitiu Cota na qual reitera o Parecer Ministerial anterior, com reforço especificamente às irregularidades que envolvem os resultados deficitários, o considerável montante de despesas não lícitas e o insuficiente recolhimento previdenciário ao RGPS, cujo não repasse, envolvendo Prefeitura e FMS, superou o quantitativo estimado em mais de 50%. Registra também que a conclusão do Parecer n.º 1058/2017 de fls. 7701/7741 passa a ser a seguinte:



PROCESSO TC N.º 05783/17

1. Emissão de parecer no sentido da irregularidade das contas de governo e irregularidade das contas de gestão do ex-Prefeito Municipal de Mamanguape, Sr. Eduardo Carneiro de Brito, relativas ao exercício de 2016.
2. Irregularidade das contas do então gestor do Fundo Municipal de Saúde, Sr. Elisandro Bezerra Barbosa.
3. Não Atendimento aos preceitos fiscais.
4. Aplicação de multa aos mencionados gestores com fulcro no art. 56, II e VI, da LOTCE/PB, na forma do art. 201, § 1º, do RITCE/PB;
5. Recomendações à Prefeitura Municipal de Mamanguape no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, em especial para que:
 - a) promova o equilíbrio das contas visando à redução do déficit na execução orçamentária e do déficit financeiro;
 - b) promova o correto registro contábil dos demonstrativos;
 - c) cumpra os ditames da CF e da Lei n.º 8.666/93;
 - d) recolha no momento correto a integralidade do montante devido a título de contribuições previdenciárias;
 - e) as informações inseridas nos empenhos e no SAGRES indiquem corretamente o procedimento licitatório que ampara a despesa.
6. Remessa da documentação pertinente ao Ministério Público Estadual, para que seja analisada a questão envolvendo as despesas com a empresa GREVY, notadamente a compatibilidade entre os bens por ela adquiridos e os bens por ela comercializados com a Prefeitura de Mamanguape.

É o relatório.

VOTO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Após explanação das constatações verificadas pelo Órgão Técnico de Instrução e considerações quando da análise de defesa, passo a comentar as irregularidades remanescentes:

No que tange ao déficit de execução orçamentária, observa-se que não ocorreu o cumprimento das metas entre receitas e despesas, o que vai de encontro ao que preceitua o art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. A alegação da defesa com relação ao empenhamento das folhas de programas federais, relacionados ao FMS, não elide a falha. Se, por um lado, existem despesas empenhadas em dezembro cujos recursos só são creditados em janeiro do exercício seguinte, ocorre também que recursos relativos a dezembro do exercício anterior, só são creditados em janeiro do exercício em análise. A execução orçamentária municipal deve se adequar aos fatos, buscando o equilíbrio entre as receitas e despesas.



PROCESSO TC N.º 05783/17

O déficit financeiro, no valor de R\$ 3.951.742,04, representa 5,70% da receita orçamentária arrecadada. Observou-se, no entanto, uma redução em torno de 3,85% no valor do déficit financeiro em relação ao exercício anterior.

Quanto à incorreção em registros contábeis, a falha enseja recomendações à administração municipal e ao setor contábil no sentido de evitar tais inconformidades.

No tocante à realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação, conforme exposto nos autos, trata-se de contratações de serviços contábeis especializados, para os quais já existe entendimento nesta Corte de Contas no sentido de que tais contratações possam ser amparadas por processo de inexigibilidade de licitação, baseadas no princípio da confiança.

Com relação à despesa sem cobertura contratual, foi então considerado como não licitado o montante de R\$ 1.132.200,00 que, somado às demais despesas realizadas sem o devido procedimento licitatório, totaliza R\$ 3.477.411,43, o que representa apenas 4,92% da despesa orçamentária, cabendo aplicação de multa ao gestor responsável, além das devidas recomendações.

Concernente à emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto, cabe recomendação ao setor contábil para que atente aos princípios contábeis, primando por demonstrativos que reflitam a realidade do ente.

No tocante à insuficiência financeira, no valor de R\$ 91.992,88, que representa 0,13% da receita arrecadada, observa-se que, embora seja o último exercício do mandato, o valor não é representativo, não contribuindo, isoladamente, para macular as contas do gestor.

Quanto à questão previdenciária, o montante não recolhido, considerado pela Auditoria, após a defesa, totaliza R\$ 2.257.725,24. Por outro lado, o valor recolhido corresponde a 64,14% do total estimado. O não recolhimento do INSS na data devida onera os cofres municipais com a incidência de multa/mora. No entanto, compete à Receita Federal do Brasil o acompanhamento do recolhimento das contribuições previdenciárias e a tomada de providências em caso de omissão dos contribuintes, cabendo a esta Corte a comunicação da falha ao referido órgão.

Com relação às despesas realizadas junto à empresa Grevy Serviços Gráficos e Comércio Ltda., verificou-se que, em sua análise, o Órgão Técnico de Instrução demonstrou o afastamento das irregularidades suscitadas.

No que concerne à Representação Fiscal relativa a Ato de Improbidade Administrativa, os dados são referentes aos exercícios de 2016 e 2017, não sendo informados os valores por exercício. Não obstante, tendo em vista tratar-se de irregularidade concernente às contribuições previdenciárias, entendo que a falha foi devidamente apontada nos presentes autos e que cabe à Receita Federal do Brasil a sua apuração e contabilização para efeito de cobranças.



PROCESSO TC N.º 05783/17

As falhas atribuídas ao gestor do Fundo Municipal de Saúde já foram matéria das irregularidades atribuídas ao chefe do poder Executivo, ratificando-se o entendimento já proferido. Destaca-se que, no caso do Fundo Municipal de Saúde, o montante das despesas não licitadas corresponde a 3,21% das despesas empenhadas e que o total de obrigações previdenciárias que deixaram de ser recolhidas corresponde a 76,34% do total estimado pela Auditoria, fato que impacta negativamente no julgamento das contas do gestor.

Diante do exposto, voto no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- a) Emita Parecer favorável à aprovação das contas de governo do Prefeito de Mamanguape, Sr. Eduardo Carneiro de Brito, relativas ao exercício de 2016, encaminhando-o à consideração da Egrégia Câmara de Vereadores;
- b) Julgue regulares com ressalvas contas do Sr. Eduardo Carneiro de Brito, na qualidade de ordenador de despesas;
- c) Julgue irregulares as contas do Sr. Elisandro Bezerra Barbosa, na qualidade de gestor do Fundo Municipal de Saúde de Mamanguape, no tocante ao exercício de 2016;
- d) Aplique multa pessoal aos Srs. Eduardo Carneiro de Brito e Elisandro Bezerra Barbosa, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) cada, correspondentes a 73,49 UFR/PB, em face das irregularidades constatadas, assinando-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial, em caso de omissão;
- e) Comunique à Receita Federal do Brasil sobre as inconsistências constatadas quanto ao recolhimento de contribuições previdenciárias;
- f) Recomende à Administração Municipal e do Fundo Municipal de Saúde no sentido de evitar a repetição das demais falhas verificadas, sob pena de aplicação de multa, em caso de omissão, quando da análise das contas dos próximos exercícios.

É o voto.

João Pessoa, 21 de abril de 2021

Cons. em Exerc. Oscar Mamede Santiago Melo
Relator

Assinado 26 de Abril de 2021 às 08:01



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 25 de Abril de 2021 às 08:05



Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo

RELATOR

Assinado 26 de Abril de 2021 às 13:09



Manoel Antônio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL