



PROCESSO TC 09628/13

Origem: Prefeitura Municipal de Cabedelo

Natureza: Inspeção Especial de Obras – exercício de 2012

Responsável: José Francisco Régis (ex-Prefeito)

Advogados: Jackeline Alves Cartaxo (OAB/PB 12206) e outras(os)

Interessados: SCORPION Construções e Limpeza Ltda.

CONSBRASIL Construtora Brasil Ltda.

SOTERRA Construções e Projetos Ltda.

INCORP Construções e Planejamento Ltda.

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL DE OBRAS. Exame de despesas com execução de obras durante o exercício financeiro de 2012. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Comunicação. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01782/21

RELATÓRIO

Cuida-se de Inspeção Especial de Obras/Serviços de Engenharia executados pela Prefeitura Municipal de Cabedelo, durante o exercício de 2012, sob a responsabilidade do ex-Prefeito, Senhor JOSÉ FRANCISCO RÉGIS (falecido).

Foram analisadas 06 obras que totalizaram um gasto de R\$5.348.102,54, correspondendo a 72,56% da despesa paga por aquele Município em obras públicas (R\$7.370.717,08), conforme Relatório de Obras obtido através do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES.

Relatório Inicial da Auditoria (fls. 5/26) assinalou máculas.

Foram notificados o ex-Gestor, Senhor JOSÉ MARIA DE LUCENA FILHO e as empresas indicadas pela Auditoria. Após esclarecimentos (fls. 43/47 e 55/59), o ex-Prefeito responsável pela execução das obras em 2012, Senhor JOSÉ FRANCISCO RÉGIS, solicitou e obteve prorrogação de prazo, apresentando defesa às fls. 66/396, quando a Auditoria examinou os argumentos, em relatório de análise de defesa (fls. 400/408), e assim concluiu:



PROCESSO TC 09628/13

CONCLUSÃO

Ante o exposto, e por tudo mais que dos autos constam, cumpre o entendimento de que permanecem as pendências abaixo relacionadas:

1. REFORMA E AMPLIAÇÃO DO MERCADO PÚBLICO DESTE MUNICÍPIO

- a) Excesso no valor de R\$ 3.958,42, conforme quadro discriminado no subitem 5.1.4 do relatório inicial;
- b) Justificar a diferença a maior (R\$ 916.545,77) entre o valor total pago à SG Incorp. Constr. e Planej. Ltda. (R\$ 4.949.362,32) e o valor contratado (R\$ 4.032.816,55), tendo em vista não ter sido apresentado qualquer termo aditivo.

2. PAVIMENTAÇÃO DE DIVERSAS RUAS NO BAIRRO DE INTERMARES: Termo de Recebimento Definitivo (TRD) não subscrito por profissional de Engenharia Civil com registro no CREA.

3. DRENAGEM NA RUA GOLFO DO OMAN PONTA DE CAMPINA E NA AVENIDA MAR VERMELHO, BAIRRO INTERMARES

- a) Ausência dos seguintes documentos: ART de Execução e Fiscalização, Planilha Orçamentária (Preços de Referência);
- b) Comprovação de pagamento / recolhimento do ISS (Imposto Sobre Serviços) dos valores referentes aos serviços prestados pela empresa, junto ao município de Cabedelo.

4. CONSTRUÇÃO DE UMA UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA - LOTEAMENTO OCEANIA VI

- a) Ausência da Planilha Básica de Preços (Referência), ART de Fiscalização, recibo(s) e Termo de Homologação da Licitação;
- b) Ausência de comprovação do recolhimento e/ou retenção do ISS correspondente às despesas dessa obra.
- c) Solução de continuidade entre o 2º e o 3º Termo Aditivo, tendo em vista aquele vigor até 20/11/2012, enquanto que este se encontra datado de 30/01/2013. Apesar de se configurar uma irregularidade formal, entendemos ser de menor relevância; pelo que chamamos a atenção da administração municipal no sentido de se evitar tais ocorrências.

5. TERRAPLENAGEM, PAVIMENTAÇÃO NA RUA MAX ZAGUEL, CAMBOINHA I

- a) Não apresentação dos seguintes documentos: ART (Fiscalização), Planilha Orçamentária (de referência), Termo de Adjudicação e Homologação da Licitação, Nota(s) Fiscal(is) das medições nº 04 e 06 e Recibo(s);
- b) Ausência de comprovação do recolhimento / retenção do ISS relativo à obra em tela;
- c) Entende esta auditoria que as vias públicas aqui indicadas na Ilustração Fotográfica (Fotos nº 03 e 04) deverão permitir o acesso normal ao público, pelo que se faz necessária a retirada dos mencionados obstáculos (tubos em concreto).



PROCESSO TC 09628/13

6. REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA PAULINO SIQUEIRA

- a) Ausência da ART de Fiscalização;
- b) Obra ainda em execução, todavia o termo aditivo de prazo já se encontra expirado;
- c) Importante registrar, no entanto, que posteriormente, aos 15/10/2013, já iniciada nossa fiscalização, fora empenhado o valor de R\$ 198.853,43 no elemento de despesa 51, conforme Nota de Empenho nº 3892, no intuito de tentar corrigir, doravante, o equívoco do lançamento questionado. Uma vez que tais despesas correspondem à Natureza de Despesa 449051, e não a 339039, conforme se constata. Todavia em que pese a irregularidade acima apontada, todavia em virtude – neste caso específico - de se tratar de apenas uma formalidade contábil, alertamos a atual gestão no sentido de evitar a repetição de tais irregularidades.

7. PENDÊNCIAS NO CADASTRAMENTO DAS OBRAS NO SISTEMA GEOPB (ver Anexo I)

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 411/417, da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, assim se manifestou:

“Ab initium, cabe assentar que, em sua defesa, o Sr. José Francisco Régis não apresentou nenhum esclarecimento/alegação, apenas requereu a juntada de documentos e a citação da atual gestão para apresentação das provas solicitadas (fls. 66).

Em que pese concordar com a alegação de que a maioria dos documentos reclamados pela Auditoria está sob a posse da atual gestão, cabe ao ordenador de despesas, in casu o antecessor, tomar providências, junto à Prefeitura, para atender à solicitação emanada pelos Técnicos, o que não há comprovação de ter sido feito.

Deste modo, em razão da ausência de esclarecimentos e/ou justificativas capazes de elidir as falhas, os fatos constatados pelo Corpo Instrutivo merecem subsistir, uma vez que cabe ao gestor a demonstração da lisura de seus atos, consoante preconiza a doutrina, in verbis:

Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas¹.

(...)

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 197).



PROCESSO TC 09628/13

Pois bem, em relação à obra “Reforma e Ampliação do Mercado Público deste Município”, realizada com recursos próprios, os Peritos identificaram excesso no valor de R\$ 3.958,42 e o pagamento além do contratado à Empresa SG Incorp. Constr. e Planej. Ltda., R\$ 916.545,77, sem qualquer apresentação de aditivo contratual e justificativa. Os valores devem ser imputados ao ex-Prefeito.

Nas outras obras fiscalizadas, a Auditoria relatou não ter evidenciado incompatibilidade da obra em comento às despesas pagas, mas destacou a ausência de importante documentação, a exemplo de: ART de Execução e Fiscalização, Planilha Orçamentária (Preços de Referência), comprovação de recolhimento do ISS.

Neste contexto, deve-se ressaltar que a exigência da “Anotação de Responsabilidade Técnica” é uma medida de extrema relevância para a vinculação dos profissionais responsáveis pelos serviços de engenharia. Sem o referido instrumento, cuja obrigatoriedade decorre da Lei nº 6.496/77, pode ser dificultada a atribuição de responsabilidade aos profissionais que planejaram e executaram o objeto contratual.

(...)

Quanto ao não recolhimento do ISS pelas empresas contratadas, este ato se revela em verdadeiro desrespeito às finanças públicas e a uma gestão responsável, vedado pela LRF:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

A conduta se mostra tão grave que pode, inclusive, ensejar a suspensão das transferências voluntárias ao ente negligente na arrecadação.

As eivas supra-mencionadas justificam a aplicação de multa ao Gestor, com base no artigo 56 da LOTCE/PB, além de emissão de recomendação à atual gestão para que promova a completude das documentações legais das obras em análise.

No concernente à Terraplenagem e Pavimentação na Rua Max Zaguél, em Camboinha I, foi indicada obstrução indevida de vias públicas conforme Ilustração Fotográfica do Relatório Inicial (Fotos nº 03 e 04), fato que deve ser comunicado ao atual Prefeito de Cabedelo para tomada das providências administrativas cabíveis e pertinentes.



PROCESSO TC 09628/13

Por fim, em relação às obras com pendências de informações no Sistema de Gestão de Obras Georreferenciadas da Paraíba (GEOPB), cumpre assinar prazo para que a atual Gestão apresente a documentação pertinente sob pena de multa, nos termos da Resolução Normativa RN TC N° 05/2011.”

Despacho da relatoria de origem (fls. 419/420) para esclarecimento, por meio de inspeção *in loco*, sobre a efetiva realização dos serviços, tendo a Auditoria, em relatório de complemento de instrução de fls. 421/425, concluído:

3. CONCLUSÃO

Após exame das Pendências relacionadas no item “Conclusão” do Relatório de Auditoria TCE-PB – Análise de Defesa da Inspeção Especial de Obras realizada em Cabedelo, referente ao Exercício 2012, frente às constatações apresentadas no item “2” desse Relatório, esta Auditoria apresenta as seguintes considerações:

3.1 MANTIDAS AS IRREGULARIDADES DAS OBRAS:

- Pavimentação de Diversas Ruas no Bairro de Intermares;
- Drenagem na Rua Golfo do Oman Ponta de Campina e na Avenida Mar Vermelho, Bairro Intermares;
- Construção de Uma Unidade De Saúde Da Família - Loteamento Oceania VI
- Terraplenagem, Pavimentação na Rua Max Zaqueu, Camboinha I
- Reforma e Ampliação da Escola Paulino Siqueira

3.2 OBRA DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DO MERCADO PÚBLICO:

- **SANADA A IRREGULARIDADE DE FALTA DA APRESENTAÇÃO DO TERMO ADITIVO DE VALOR**, relativa à diferença entre o valor total pago R\$ 4.949.362,32 (até agosto/2013) e o valor total contratado R\$ 4.032.816,55, quando no Processo TC-07413/14 de Inspeção Especial de Obras em Cabedelo - Exercício 2013, encontra-se o Sétimo Termo Aditivo deste Contrato, que em sua “Cláusula Segunda” indica o Valor Contratual de “R\$ 5.871.496,90”;
- **MANTIDA A IRREGULARIDADE DE PAGAMENTO DE SERVIÇO NÃO REALIZADO, gerando um EXCESSO NO VALOR DE R\$ 3.958,42, nesta Obra, Exercício 2012;**
- Em tempo, **esta Auditoria considera incompatível a realização de outra diligência para apurar esta mesma irregularidade, no valor de R\$ 3.958,42, desde 2013**, além disso, no período de 2013 a 2021, já foram executadas intervenções construtivas neste Mercado Público, afora o próprio tempo passado, durante esses 08 anos, esta Edificação vem sofrendo descaracterizações de seus elementos construtivos, devido às obras de manutenção/conservação realizadas e a ocorrência do desgaste natural temporal.

Cota Ministerial (fls. 428/432), elaborada pela mesma Procuradora que, após tecer comentários sobre o complemento de instrução por parte do Órgão Técnico, arrematou:

Diante do expendido, ratifica-se a conclusão da manifestação meritória anterior do corpo do Parecer inserido às fls. 411/417, dela se retirando, porém, a imputação de débito no montante de R\$ 916.545,77 pelo pagamento em montante excedente ao contratado, sem termo aditivo e justificativa, na obra “Reforma e Ampliação do Mercado Público deste Município”.

O julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 433)



PROCESSO TC 09628/13

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

Fincada no rol de competência do TCE/PB, encontra-se, de acordo com o inciso IV do art. 71 da Constituição do Estado da Paraíba, a possibilidade de se realizar, por iniciativa própria do Tribunal, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Partindo, pois, dessa competência constitucionalmente estabelecida, formalizou-se o presente processo, cujo objetivo consistiu na análise de despesas realizadas pelo Município de **Cabedelo**, para o exame das seguintes obras:

3. RELAÇÃO DAS OBRAS INSPECIONADAS E AVALIADAS

Item	Descrição	Valor Pago em (R\$)
1	REFORMA E AMPLIAÇÃO DO MERCADO PÚBLICO (Obra 0150/2007)	3.935.711,68
2	PAVIMENTAÇÃO EM DIVERSAS RUAS (Obra 0296/2011) – ED 51	332.411,92
3	DRENAGEM NA RUA GOLFO DO OMAN PONTA DE CAMPINA E NA AV. MAR VERMELHO, BAIRRO INTERMARES. (Obra 0318/2012) – ED 51	144.429,09
4	CONSTRUÇÃO DE UMA UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA, LOTEAMENTO OCEANIA VI (Obra 0303/2012) – ED 51	190.146,75
5	TERRAPLENAGEM E PAVIMENTAÇÃO DA RUA MAX ZAGUEL, CAMBOINHA I (Obra 0313/2012) – ED 51	385.512,43
6	REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA PAULINO SIQUEIRA (ED 39)	359.890,67
	Subtotal (Amostragem)	5.348.102,54
	Total pago no exercício 2012	7.370.717,08
	Percentual das obras inspecionadas	72,56%



PROCESSO TC 09628/13

Além do exame das mencionadas obras, a Auditoria indicou, no anexo I do relatório inicial (fls. 24/25), pendências em 17 obras executadas pela Prefeitura Municipal de Cabedelo relativas ao período de 01/01/2013 a 31/12/2016.

Quanto ao exame das 06 obras listadas, foram diversas as eivas indicadas pelo Órgão de Instrução, a exemplo de ausência de ART e de planilhas, termo de recebimento definitivo não subscrito por profissional habilitado, ausência de recolhimento de INSS e, em uma delas, falta de adjudicação e homologação da licitação.

A Auditoria também informou que os recursos envolvidos para financiamento das obras avaliadas foram de origem própria.

A única obra, sobre a qual houve sugestão para imputação de débito, se referiu à reforma e ampliação do Mercado Público do Município.

No relatório inicial o Órgão Técnico indicou um excesso de R\$920.504,19, sendo R\$916.545,77 em vista de pagamento superior ao valor contratado e R\$3.958,42 por avaliação em valor inferior ao despendido.

Após os esclarecimentos prestados pelo ex-Prefeito a eiva relacionada ao pagamento superior ao valor contratado foi afastada.

Sobre o valor de R\$3.958,42 o Órgão de Instrução, na derradeira manifestação de fl. 424, acentuou:

Em tempo, esta Auditoria considera incompatível a realização de outra diligência para apurar esta mesma irregularidade, no valor de R\$ 3.958,42, desde 2013, além disso, no período de 2013 a 2021, já foram executadas intervenções construtivas neste Mercado Público, afora o próprio tempo passado, durante esses 08 anos, esta Edificação vem sofrendo descaracterizações de seus elementos construtivos, devido às obras de manutenção/conservação realizadas e a ocorrência do desgaste natural temporal.

Vejamos a avaliação inicial que detectou o excesso:



PROCESSO TC 09628/13

5.1.4. Avaliação

Foi evidenciado por esta auditoria apenas um Excesso de R\$ 3.958,42, de acordo com o quadro a seguir, smj:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UNID.	R\$ (UNIT.)	Q (Paga)	Q (Auditada)	EXCESSO (R\$)
BLOCO I						
7.0	COBERTA					
7.9	Coberta em telha de policarbonato ondulada na cor branca leitosa.	m ²	257,04	37,40	22,00	3.958,42
	TOTAL (R\$)					3.958,42

Como se pode inferir, a pequena diferença pode ter decorrido de eventuais acertos finais não previstos na planilha inicial de custos, mas necessários ao melhor funcionamento da obra.

Por outro lado, é de se considerar o percentual ínfimo que representa o valor considerado como excesso pelo Órgão Técnico, R\$3.958,42, em relação ao total gasto com as obras analisadas, R\$5.348.102,54. Ou seja, apenas 0,07%. Mesmo considerando-se apenas o valor gasto na obra em questão no exercício de 2012 (R\$3.935.711,68 a representação é de apenas 0,1%).

Com efeito, a d. Auditoria, em seus relatórios, identifica também atropelos em algumas das formalidades legais na execução das outras obras analisadas, sem fazer restrição à concretude do objetivo perseguido, não apontando, até mesmo, incoerência entre os preços ofertados individualmente e aqueles vistos no mercado da época. Assim, embora se houvesse pecado quanto a alguns aspectos formais (estrita legalidade), sob os enfoques da legitimidade e economicidade (eficácia, eficiência e efetividade), o procedimento mostrou-se regular.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta egrégia Câmara decidam:

I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as despesas custeadas com recursos municipais, realizadas pelo Município de **Cabedelo** no exercício de **2012**, examinadas pela Auditoria;

II) RECOMENDAR ao atual Gestor no sentido de prevenção dos vícios de formalidade ocorridos nos documentos relativos às construções realizadas no exercício de 2012 e da regularização das pendências no GeoPB, conforme relatórios da Auditoria; e

III) DETERMINAR o arquivamento do presente processo.



PROCESSO TC 09628/13

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 09628/13**, referentes à análise da legalidade das despesas custeadas com recursos municipais e da regularidade da execução das obras públicas realizadas no Município de **Cabedelo**, no exercício de **2012**, sob a responsabilidade do ex-Prefeito, Senhor JOSÉ FRANCISCO RÉGIS, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as despesas custeadas com recursos municipais, realizadas pelo Município de **Cabedelo** no exercício de **2012**, examinadas pela Auditoria;

II) RECOMENDAR ao atual Gestor no sentido de prevenção dos vícios de formalidade ocorridos nos documentos relativos às construções realizadas no exercício de 2012 e da regularização das pendências no GeopB, conforme relatórios da Auditoria; e

III) DETERMINAR o arquivamento do presente processo.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 19 de outubro de 2021.

Assinado 19 de Outubro de 2021 às 17:37



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 25 de Outubro de 2021 às 08:19



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO