



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-11239/09

Administração Direta Municipal. Prefeitura de Olho D'Água. Inspeção Especial em Obras Públicas, conforme dispõe o art. 5º, inciso II, da RN TC-04/09 – Irregularidade dos gastos. Imputação de débito. Aplicação de Multa. Assinação de prazo.

ACÓRDÃO AC1-TC - 133 /2011

RELAÓRIO:

Em atendimento à RN-TC-04/09¹, art. 5º, inciso II, o Relator determinou a formalização do presente processo de Inspeção Especial, oriundo de denúncia anônima, para análise de diversas obras públicas realizadas pela Prefeitura Municipal de Olho D'Água, nos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 2008, de responsabilidade do então Prefeito Sr. Júlio Lopes Cavalcanti.

Realizada diligência em 10 de fevereiro de 2010, a DICOP emitiu Relatório de Avaliação de Obras, às fls. 128/137, compreendendo as obras de:

1. Melhorias habitacionais;
2. Construção de vestiários, banheiros e arquibancadas;
3. Construção de prédio para a Secretaria de Saúde;
4. Pavimentação e drenagem no conjunto Triângulo;
5. Serviços em escolas;
6. Recuperação e implantação de esgotos e galerias;
7. Recuperação de Postos de Saúde;
8. Abertura e recuperação de estradas.

Tendo em vista que o Órgão de Instrução apontou irregularidades em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação do ex-Prefeito, tendo este deixado escoar o prazo regimental sem apresentar documentos e esclarecimentos. Posteriormente, o Sr. Júlio Lopes Cavalcanti solicitou prorrogação do prazo para apresentar defesa e teve seu pedido deferido pelo Relator, todavia, mais uma vez, não veio aos autos para utilizar-se do direito constitucional do contraditório e da ampla defesa. Em mais uma oportunidade, o ex-Alcaide solicitou nova prorrogação de prazo para apresentação de defesa tendo, desta feita, seu pedido indeferido.

Diante da não apresentação de defesa em duas oportunidades por parte do ex-Gestor, permaneceram as irregularidades apresentadas pela Auditoria em seu relatório inicial (fls. 136/137), a saber:

Obras de melhorias habitacionais:

1. não apresentação de justificativas para a realização de pagamentos em três cheques com a mesma data;
2. não retenção dos impostos devidos;
3. não apresentação de cópia do relatório atualizado de inspeção das obras realizado pela equipe técnica da FUNASA.

Obras de construção de vestiários, banheiros e arquibancadas:

4. não foram apresentados documentos referentes à licitação, contrato, projeto básico, planilha orçamentária, boletins de medição e ART's;
5. obras não realizadas ensejando glosa total dos valores pagos no montante de R\$ 52.600,00.

Obras de construção de prédio para a Secretaria de Saúde:

6. não foram apresentados documentos referentes ao projeto básico, planilha orçamentária, boletins de medição e ART's;

¹ II – Determinar a apuração da matéria em processo autônomo de inspeção especial, em face da urgência da matéria tratada.

7. serviços não realizados ensejando glosa total dos valores pagos no exercício de 2006 no montante de R\$ 25.500,00.

Obras de pavimentação e drenagem no conjunto Triângulo:

8. existência de irregularidades já tratadas nos processos TC nº 09356/09 (inspeção de obras do exercício de 2007) e TC nº 09357/09 (inspeção de obras do exercício de 2008).

Obras de reformas e serviços em escolas:

9. não foi apresentada, quando da diligência realizada, a documentação comprobatória da realização das reformas nas escolas questionadas no relatório (fotografias antes e depois da realização dos serviços, declarações de diretores e professores das escolas) e a documentação referente às respectivas notas de empenho, de modo a comprovar a efetiva e regular realização desses serviços.

Obras de recuperação e implantação de esgotos e galerias:

10. não foi apresentada, quando da diligência realizada, a documentação comprobatória da realização das obras (fotografias da execução dos serviços, croquis, quantidade de materiais, cálculo da mão-de-obra, recibos de pagamento, declarações de testemunhas);
11. obras não comprovadas ensejando glosa total dos valores pagos no montante de R\$ 10.365,00.

Obras de recuperação de Postos de Saúde:

12. não foi apresentada, quando da diligência realizada, a documentação comprobatória da realização das reformas nas unidades de saúde (fotografias antes e depois da realização dos serviços, declarações dos médicos que atuaram nestes Postos de Saúde);
13. obras não comprovadas ensejando glosa dos valores pagos no montante de R\$ 2.466,66.

Obras de abertura e recuperação de estradas:

14. não foi apresentada metodologia utilizada no cálculo das horas de máquinas contratadas, projeto básico ou instrumento equivalente, impossibilitando avaliar os critérios técnicos adotados nestas contratações, bem como ausência de provas da efetiva realização destas despesas (fotografias da realização dos serviços, declaração de testemunhas que residam nos trechos beneficiados e que acompanharam a execução destas atividades), de modo a possibilitar a análise das despesas.

Chamado aos autos, o Órgão Ministerial emitiu parecer às fls. 152/153, após suas fundamentações legais, examinou a matéria e concluiu seu entendimento ao afirmar que:

“No ponto, a d. Auditoria, de partida, já verificou várias despesas sem comprovação, atraindo, assim, responsabilidade civil pecuniária contra o gestor responsável. No mais, para a completude da avaliação e quantificação de outros eventuais danos ao erário, vindicou documentos, fustigando a competência do TC de assinar prazo para sua apresentação.”

Ao final, o Parquet pugnou para que esta Egrégia Corte:

1. Conheça da matéria como inspeção.
2. Julgue irregulares as despesas ordenadas pelo gestor Júlio Lopes Cavalcanti, na qualidade de ex-Prefeito de Olho D'Água, com obras em que foram identificados pagamentos irregulares, conforme quadro de fl. 136.
3. Impute débito contra o mesmo gestor, conforme quadro de fl. 136, com valores atualizados e pertinentes aos recursos municipais/estaduais aplicados.
4. Aplique multa contra o mesmo gestor, com fulcro no art. 55, da LCE 18/93.
5. Assine prazo ao gestor para que apresente a documentação comprobatória solicitada pela d. Auditoria relativamente aos itens 'a', 'g', 'i', 'k' e 'l', sob pena de multa e glosa da despesa referenciada.

O Relator determinou a intimação do responsável para a presente sessão.

VOTO DO RELATOR:

A prova do regular emprego das verbas públicas cabe ao responsável pela sua movimentação, e a insuficiência ou a ausência de comprovação da despesa pública, enseja a presunção, juris tantum, da irregularidade necessária à imputação do montante verificado.

Neste diapasão, transcrevo trecho do voto do Ministro Adylson Motta para a Decisão nº 225/2000 - 2ª Câmara do TCU (autos do TC - 929.531/1998-1):

"A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado."

Feitas fundamentações preliminares, resta informar que o presente processo iniciou-se a partir de uma denúncia anônima que, com base na RN-TC-04/09², art. 5º, inciso II, foi formalizado como inspeção especial a fim de verificar as obras e serviços que foram alvos de questionamentos.

O Órgão de Instrução realizou inspeção "in loco" em 10 de fevereiro de 2010, oportunidade em que foram visitadas as obras a serem auditadas, sendo solicitada documentação comprobatória necessária ao exame da matéria, todavia, a mesma não foi entregue em sua totalidade.

Diante da falta de documentação comprobatória e de elementos capazes de proporcionar uma verificação, a Auditoria não concluiu a análise das seguintes obras:

- Melhorias habitacionais;
- Serviços em escolas;
- Abertura e recuperação de estradas.

Com relação às obras de pavimentação e drenagem no conjunto Triângulo, já existem em tramitação neste Tribunal os processos TC nº 09356/09 (inspeção de obras do exercício de 2007) e TC nº 09357/09 (inspeção de obras do exercício de 2008), os quais tratam da matéria.

De forma conclusiva, a Unidade Técnica procedeu à análise das seguintes obras e serviços:

- Construção de vestiários, banheiros e arquibancadas.

A Auditoria solicitou documentação comprobatória das obras realizadas, todavia as mesmas não foram disponibilizadas.

Merece destaque o fato de serem credores destas obras as empresas CONSTRUTORA MAVIL LTDA e a CONSTRUTORA IPANEMA LTDA, as quais estão na lista das "empresas fantasmas" investigadas pela Polícia Federal na operação "I-LICITAÇÃO", nos termos do ofício nº 330/2009/MPF/PRM/CG/PB, de 18/03/2009, encaminhado a esta Corte de Contas pelo Ministério Público Federal, com informações acerca da conclusão do inquérito policial nº 032/2004.

Nas diligências efetuadas "in loco", a Unidade de Instrução não confirmou a realização das obras e declarou que as mesmas não foram executadas, entendendo o Relator pela imputação ao gestor dos valores pagos no total de R\$ 52.600,00.

- Construção de prédio para a Secretaria de Saúde.

² II – Determinar a apuração da matéria em processo autônomo de inspeção especial, em face da urgência da matéria tratada.

Mais uma vez a Auditoria solicitou documentação comprobatória das obras realizadas, todavia as mesmas não foram disponibilizadas.

A mesma edificação já foi inspecionada na ocasião da análise das obras referente ao exercício de 2005, sendo constatada naquela ocasião excesso de pagamento com recursos do município no valor de R\$ 9.604,42, através do Acórdão AC1-TC nº 78/2007.

Comparando a situação atual com a verificada na última inspeção acima identificada, o Órgão de Instrução concluiu que não ocorreram avanços na execução física das obras, todavia foram efetuados pagamentos no exercício de 2006 no montante de R\$ 25.500,00, por serviços que não foram comprovados nesta inspeção, levando este Relator a posicionar-se pela imputação ao responsável do citado valor.

- Recuperação e implantação de esgotos e galerias.

A documentação comprobatória das obras de recuperação e implantação de esgotos e galerias não foi disponibilizada.

Também neste caso, evidenciou-se o fato de ser credor destas obras a empresa AMÉRICA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, a qual está na lista das “empresas fantasmas” investigada pela Polícia Federal na operação “I-LICITAÇÃO”, nos termos do ofício nº 330/2009/MPF/PRM/CG/PB, de 18/03/2009, encaminhado a esta Corte de Contas pelo Ministério Público Federal, com informações acerca da conclusão do inquérito policial nº 032/2004.

Mais uma vez, nas diligências efetuadas “in loco”, a Unidade de Instrução não confirmou a realização das obras e declarou que não foram encontrados elementos comprobatórios da efetiva execução dos serviços, atraindo responsabilidade ao ex-Gestor, no entendimento deste Relator, com a imputação ao mesmo do montante pago no total de R\$ 10.365,00.

Com relação à implantação de esgoto no bairro Umbuzeiro, a Auditoria não concluiu a verificação em face da ausência de elementos suficientes, existindo a necessidade de documentação comprobatória como croquis, memória de cálculo e demais elementos técnicos.

- Recuperação de Postos de Saúde.

Os serviços de recuperação referem-se a três Unidades de Saúde, contudo, as unidades localizadas no Distrito de Socorro e no Sítio Várzea Comprida não foram inspecionadas em decorrência de declaração dada pela Secretária de Infraestrutura do município de que estas edificações foram recentemente reformadas no exercício de 2009 (fl. 29).

Foi realizada inspeção na unidade situada no Sítio Tapera, todavia, mais uma vez não foram encontrados quaisquer sinais da realização de reformas no Posto de Saúde, concluindo a Auditoria pela glosa dos valores pagos com este fim no valor de R\$ 2.466,66.

Diante da não execução dos serviços de recuperação do citado Posto de Saúde, este Relator entende que deve ser imputado débito ao responsável o valor despendido e identificado pelo Órgão de Instrução de R\$ 2.466,66.

Ante o exposto e em consonância com o Órgão Ministerial, voto no sentido de:

- I. julgar irregulares as despesas ordenadas pelo ex-Gestor Júlio Lopes Cavalcanti, na qualidade de ex-Prefeito de Olho D'Água, com obras em que foram identificados pagamentos irregulares: construção de vestiários, banheiros e arquibancadas; construção de prédio para a Secretaria de Saúde; recuperação e implantação de esgotos e galerias (à exceção da implantação de esgoto no bairro Umbuzeiro) e recuperação do Posto de Saúde situado no Sítio Tapera ;
- II. imputar o débito total de R\$ 90.931,66 ao Srº Júlio Lopes Cavalcanti, relativo aos serviços de engenharia não realizados e identificados pela Auditoria na construção de vestiários, banheiros e arquibancadas (R\$ 52.600,00); construção de prédio para a Secretaria de Saúde (R\$ 25.500,00); recuperação e implantação de esgotos e galerias (à exceção da implantação de esgoto no bairro Umbuzeiro) (R\$ 10.365,00) e recuperação do Posto de Saúde situado no Sítio Tapera (R\$ 2.466,66);

- III. aplicar a multa de R\$ 2.805,10 ao Srº Júlio Lopes Cavalcanti, ex-Prefeito, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE-PB, por infração grave a norma legal;
- IV. assinar o prazo de 60 dias ao ex-Prefeito supracitado para o recolhimento voluntário dos débitos imputados nos itens II e III supra, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;
- V. assinar o prazo de 90 dias ao atual Gestor para que apresente a documentação comprobatória solicitada pela Auditoria relativamente aos itens abaixo relacionados, sob pena de multa regimental:
- Obras de melhorias habitacionais: não apresentação de documentos e justificativas para a realização de pagamentos em três cheques com a mesma data; não retenção dos impostos devidos; não apresentação de cópia do relatório atualizado de inspeção das obras realizado pela equipe técnica da FUNASA;
 - Obras de reformas e serviços em escolas: documentação comprobatória da realização das reformas nas escolas questionadas no relatório (fotografias antes e depois da realização dos serviços, declarações de diretores e professores das escolas) e a documentação referente às respectivas notas de empenho, de modo a comprovar a efetiva e regular realização desses serviços;
 - Obras de recuperação e implantação de esgotos e galerias: documentação comprobatória da realização das obras de implantação de esgoto no bairro Umbuzeiro (fotografias da execução dos serviços, croquis, quantidade de materiais, cálculo da mão-de-obra, recibos de pagamento, declarações de testemunhas);
 - Obras de recuperação de Postos de Saúde: documentação comprobatória da realização das reformas nas unidades de saúde localizadas no Distrito de Socorro e no Sítio Várzea Comprida (fotografias antes e depois da realização dos serviços, declarações dos médicos que atuaram nestes Postos de Saúde);
 - Obras de abertura e recuperação de estradas: metodologia utilizada no cálculo das horas de máquinas contratadas, projeto básico ou instrumento equivalente, impossibilitando avaliar os critérios técnicos adotados nestas contratações, bem como provas da efetiva realização destas despesas (fotografias da realização dos serviços, declaração de testemunhas que residam nos trechos beneficiados e que acompanharam a execução destas atividades), de modo a possibilitar a análise das despesas.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-11239/09, os Membros da 1ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ACORDAM, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

- I. **julgar irregulares** as despesas ordenadas pelo ex-Gestor Júlio Lopes Cavalcanti, na qualidade de ex-Prefeito de Olho D'Água, com obras em que foram identificados pagamentos irregulares: construção de vestiários, banheiros e arquibancadas; construção de prédio para a Secretaria de Saúde; recuperação e implantação de esgotos e galerias (à exceção da implantação de esgoto no bairro Umbuzeiro) e recuperação do Posto de Saúde situado no Sítio Tapera;
- II. **imputar o** débito total de **R\$ 90.931,66** (noventa mil, novecentos e trinta e um reais, sessenta e seis centavos) ao Srº **Júlio Lopes Cavalcanti**, relativo aos serviços de engenharia não realizados e identificados pela Auditoria na construção de vestiários, banheiros e arquibancadas (R\$ 52.600,00); construção de prédio para a Secretaria de Saúde (R\$ 25.500,00); recuperação e implantação de esgotos e galerias (à exceção da implantação de esgoto no bairro) (R\$ 10.365,00) e recuperação do Posto de Saúde situado no Sítio Tapera (R\$ 2.466,66);
- III. **aplicar a multa de R\$ 2.805,10** (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos) ao Srº **Júlio Lopes Cavalcanti**, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE-PB, por infração grave a norma legal;

- IV. **assinar o prazo de 60 dias** ao ex-Prefeito supracitado para o **recolhimento voluntário** dos débitos imputados nos itens II e III *supra*³, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;
- V. **assinar o prazo de 90 (noventa) dias** ao atual Gestor para que apresente a documentação comprobatória solicitada pela Auditoria relativamente aos itens abaixo relacionados, sob pena de multa regimental:
- **Obras de melhorias habitacionais:** não apresentação de documentos e justificativas para a realização de pagamentos em três cheques com a mesma data; não retenção dos impostos devidos; não apresentação de cópia do relatório atualizado de inspeção das obras realizado pela equipe técnica da FUNASA;
 - **Obras de reformas e serviços em escolas:** documentação comprobatória da realização das reformas nas escolas questionadas no relatório (fotografias antes e depois da realização dos serviços, declarações de diretores e professores das escolas) e a documentação referente às respectivas notas de empenho, de modo a comprovar a efetiva e regular realização desses serviços;
 - **Obras de recuperação e implantação de esgotos e galerias:** documentação comprobatória da realização das obras de implantação de esgoto no bairro Umbuzeiro (fotografias da execução dos serviços, croquis, quantidade de materiais, cálculo da mão-de-obra, recibos de pagamento, declarações de testemunhas);
 - **Obras de recuperação de Postos de Saúde:** documentação comprobatória da realização das reformas nas unidades de saúde localizadas no Distrito de Socorro e no Sítio Várzea Comprida (fotografias antes e depois da realização dos serviços, declarações dos médicos que atuaram nestes Postos de Saúde);
 - **Obras de abertura e recuperação de estradas:** metodologia utilizada no cálculo das horas de máquinas contratadas, projeto básico ou instrumento equivalente, impossibilitando avaliar os critérios técnicos adotados nestas contratações, bem como provas da efetiva realização destas despesas (fotografias da realização dos serviços, declaração de testemunhas que residam nos trechos beneficiados e que acompanharam a execução destas atividades), de modo a possibilitar a análise das despesas.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 10 de fevereiro de 2011.

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,
Representante do Ministério Público junto ao TCE

³ Débito – item II – devolução ao erário Municipal;

Multa – item III – recolhimento ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado.