



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-08617/14

Prefeitura Municipal do Esperança. Inspeção de obras, exercício 2013 – Irregularidades das despesas com algumas obras e regularidades de outras. Imputação de débito. Cominação de multa. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO AC1-TC - 2591/2015

RELATÓRIO

A Diretoria de Auditoria de Fiscalização – DIAFI –, por meio de sua Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP – procedeu à formalização do presente processo, correspondente à **Inspeção Especial para análise das obras** realizadas pela **Prefeitura Municipal de Esperança**, no exercício de 2013, de responsabilidade do então Prefeito, senhor Anderson Monteiro Costa.

Realizada diligência in loco no município, a DICOP emitiu relatório técnico DECOP/DICOP nº 254/2014 (fls. 05/17), constatando irregularidades e descrevendo as obras inspecionadas e avaliadas, que somaram R\$ 1.899.554,18, correspondendo a 94,87% das despesas pagas pela urbe em obras públicas no decurso do exercício. São elas:

OBRA	R\$ PAGO
1. Pavimentação em paralelepípedo em diversas ruas	301.685,61
2. Construção de uma creche municipal – tipo B	401.816,33
3. Ampliação da Escola municipal Fabrício Batista de Araújo	92.977,13
4. Construção da Vila Olímpica de Esperança	830.887,99
5. Esgotamento sanitário em diversas ruas do bairro Zé Lopes e Portal	128.394,61
6. Reforma/recuperação/ampliação da usina de compostagem de lixo	143.792,51

No desfecho da peça técnica, assim consignou a Auditoria:

Ante o exposto, em relação às obras avaliadas, relacionadas no item 3 deste relatório, a auditoria conclui ter constatado as seguintes irregularidades:

- Pavimentação em paralelepípedo em diversas ruas: ocorrência de pagamento em excesso de R\$ 60.323,81, sem identificação de realização dos serviços.
- Construção de uma creche municipal: ausência de ART do responsável técnico pela execução dos serviços.
- Ampliação da Escola municipal Fabrício Batista de Araujo no Distrito de São Miguel: ocorrência de pagamento em excesso no total de R\$ 3.274,84 e ausência de ART do responsável técnico pela execução dos serviços.
- Construção da Vila Olímpica de Esperança: obra sem planejamento para conclusão dos serviços, pagamento acumulado de R\$ 1.011.663,42, em 03 anos, sem qualquer etapa concluída, ausência de controle tecnológico do concreto, ausência de ART dos responsáveis técnicos pela execução do serviço e pela fiscalização da obra
- Esgotamento sanitário em diversas ruas do bairro Zé Lopes e Portal: pagamento em excesso de R\$ 23.358,89 por serviços não identificados.
- Georreferenciamento: identificadas pendências em 20 obras.

Em atendimento aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, foi citado o gestor, senhor Anderson Monteiro Costa (fl. 22). Após o regular chamamento, foi apresentada defesa (Documento 45866/14, fls. 2/18).

Em seu relatório de análise de defesa (fls. 27/30), a Equipe de Auditoria procedeu à análise das contrarrazões ofertadas e do material probatória, exarando a seguinte conclusão:

Pelo exposto, após nova inspeção realizada Auditoria conclui remanesce as irregularidades conforme segue:

- Ampliação da Escola municipal Fabrício Batista de Araujo no Distrito de São Miguel: ocorrência de pagamento em excesso no total de R\$ 3.274,84 e ausência de ART do responsável técnico pela execução dos serviços.
- Construção da Vila Olímpica de Esperança: obra sem planejamento para conclusão dos serviços/etapas e pagamento acumulado de R\$ 1.011.663,42 (em 2013), em 03 anos, sem qualquer etapa concluída.
- Georreferenciamento das obras: a Administração não está cumprindo regularmente as determinações da resolução normativa RN TC nº05/2011.

Instado a opinar, o Ministério Público de Contas, pela via do Parecer nº 00822/15 (fls. 33/40), da pena do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, defendeu a adoção das seguintes medidas:

Ante o exposto, esta Procuradoria pugna para que esta Egrégia Corte:

1. Irregularidade das despesas efetuadas na obra de ampliação da Escola municipal Fabrício Batista de Araujo no Distrito de São Miguel.
2. Imputação de débito no valor de R\$ 3.274,84 ao Sr. Anderson Monteiro da Costa, pelo pagamento em excesso referente à Ampliação da Escola Municipal Fabrício Batista de Araujo no Distrito de São Miguel.
3. Aplicação de Multa pessoal ao gestor municipal Sr. Anderson Monteiro da Costa, com fulcro no art. 56 da LOTCE.
4. Regularidade com ressalvas das despesas realizadas com a Construção da Vila Olímpica de Esperança.
5. Aplicação de Multa ao gestor na forma prevista no art. 10 da Resolução Normativa nº 05/2011, por descumprimento das suas determinações.
6. Recomendações ao Gestor Municipal de Esperança no sentido de que cumpra o cronograma de execução da obra da Vila Olímpica desta municipalidade, a fim de que a realização dos serviços possa ser concluída em tempo hábil. Ademais, recomenda-se o cumprimento as determinações da Resolução Normativa TC Nº 05/2011 no que tange ao cadastramento, no sistema eletrônico GeoPB, dos dados referentes às obras de sua responsabilidade.
7. Requer, outrossim, que seja instado o órgão técnico a fazer nova inspeção da execução da Obra da Vila Olímpica, para aferição do estágio de conclusão da obra e do cronograma de execução, até o final do exercício de 2015.

Distribuído a este Relator, o processo foi agendado para a presente sessão, procedendo-se às intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR

A partir das informações consolidadas pela Unidade de Instrução em seu relatório técnico, percebe-se que, entre as seis obras que compuseram a amostragem, foi apurado excesso apenas na ampliação da Escola Municipal Fabrício Batista de Araújo, localizada no Distrito de São Miguel. Como se pode conferir na avaliação realizada pela Unidade Técnica (item 5.3.3, fl. 11), os itens discriminados não foram localizados, devendo o gestor restituir ao erário os valores indevidamente desembolsados.

A obrigação de restituir tem assento robusto. A norma jurídica, reitora da regular execução da despesa pública, delineou as fases pelas quais compulsoriamente devem passar todos os gastos de governo. Na clássica divisão, consolidada em décadas de vigência da Lei Nacional de Orçamentos e Balanços (Lei 4.320/64), o ordenador de despesa deve seguir o rito cogente iniciado pelo empenhamento (art. 58), que promove o destaque na dotação orçamentária correspondente; seguido pela liquidação (art. 63), onde é verificado o direito do credor pela entrega do bem ou prestação do serviço; pela ordenação propriamente dita (art. 64), onde se determina o cumprimento do compromisso financeiro; e, finalmente, pelo pagamento (arts. 62 e 65), onde se dá a transferência dos recursos.

Aos ordenadores de despesa compete especial atenção para a etapa de liquidação. Na seara das obras públicas, é nela que são aferidas as atividades desempenhadas pelo contratado, tendo por suporte a realização das medições. A confirmação da execução vincula o ordenador de despesas à autorização de pagamento. Por conseguinte, se um gestor assevera a conclusão de etapa de obra e procede ao respectivo pagamento, será responsável por eventual apuração de excesso. No caso em tela, pagou-se pela aquisição de materiais de construção, dentre os quais estão os itens listados abaixo. Ante o fato de que não foram localizados durante a inspeção, nada há a fazer que não imputar ao gestor o débito correspondente, concomitantemente com multa pessoal, com fulcro no artigo 56, II, da Lei Orgânica do TCE/PB, igualmente devidas pela transgressão aos mandamentos da resolução normativa RN TC nº 05/2011.

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UNID.	QUANT.	CUSTO UNITÁRIO	TOTAL
6.3	Janela alumínio de correr, 2 folhas para vidro, com bandeira	m ²	4,00	411,04	1.644,16
6.4	Janela alumínio, basculante	m ²	2,00	326,04	652,08
9.21	Luminária de emergência 2x20W fluorescente com chave seletora para funções (desligado/01lâmpada /02 lâmpadas) autonomia de 3 a 6 horas fixada na parede- fornecimento e instalação	und	14,00	69,90	978,60
Total do excesso					R\$ 3.274,84

A obra trata da construção de uma vila olímpica no Município de Esperança. Segundo a Auditoria, o complexo dispõe de ruas pavimentadas, ciclovias, canteiros, ginásio de esportes, centro cultural, mirante, pátio para estacionamento, entre outros itens estruturais. Os recursos para a construção advêm da formalização do Convênio 12662/2009, tendo o Ministério dos Esportes como Órgão Federal concedente. A previsão de repasse é da ordem de R\$ 8.290.000,00, tendo como contrapartida do Governo Municipal o montante de R\$ 260.000,00, o que correspondente a aproximadamente 3,0% do valor integral da avença. O valor do contrato examinado toca o patamar de R\$ 6.049.362,72.

Ainda que o Órgão Especialista não tenha se manifestado conclusivamente sobre malversação de recursos públicos, principalmente porque desborda a competência deste tribunal eventual imputação de débito, visto que não comprovado o aporte da contrapartida do município, o cenário descrito nas peças de instrução é preocupante. A seguir, alguns excertos que merecem destaque:

Conforme documentação apresentada pela Prefeitura, o pagamento efetuado nesse exercício corresponde às medições de 04 a 08. Esta última medição refere-se ao período de 30/04 a 30/07 de 2013, totalizando um montante acumulado pago na execução do contrato de R\$ 1.011.663,42, que representa 16,72% do total contratado de R\$ 6.049.362,72.

[...]

Na inspeção realizada, ficou evidente que **não há um planejamento na execução da obra**, pois não há um cronograma físico a ser seguido de forma eficiente. **Não há setores concluídos**, existem muitas etapas de serviços iniciados e inacabados. Para Auditoria **há descontrole na execução da obra**, sem um planejamento adequado que gerencie de forma eficaz e eficiente os valores aplicados. O montante pago de R\$ 1.011.663,42 (até o exercício em análise) já aplicado na obra, ao longo de 03 (três) anos, **não traz, até o momento, qualquer benefício à sociedade.**

Na construção do ginásio de esporte, conforme a planilha contratada, haverá execução de cerca de 7.000 m³ de concreto armado (ou 17.500 toneladas), para esse porte de obra, **seria conveniente que houvesse um acompanhamento tecnológico da produção** do concreto executado na obra, situação não encontrada durante a inspeção, onde constatou-se serviço de concretagem de pilares sem o devido controle técnico

Para a Auditoria, **a defesa apresentada não representa a situação real encontrada na obra**. Conforme a documentação apresentada pelo Defendente, de acordo com cronograma apresentado e aprovado pela CAIXA, verifica-se que todos os serviços estariam concluídos em um período de 09 (nove) meses. Durante a nova inspeção realizada, em 26 de fevereiro de 2015, **constatou-se que a situação atual da obra não apresenta situação compatível com o cronograma apresentado**, os serviços não estão em um bom ritmo, como alegado pelo Defendente. **Os serviços pouco evoluíram desde a inspeção inicial, em julho de 2014**. O efetivo de pessoal trabalhando na execução dos serviços é mínimo. **Não há razoabilidade em trabalhar com 12 operários para um prazo de execução programado de 09 meses, em uma obra de cerca de 6 milhões de reais**. O prazo de vigência do convênio se encerra em 30 de junho de 2015. O contrato para execução da obra foi assinado em 29 de setembro de 2011, que passados cerca de 40 meses, a obra apresenta um percentual de apenas 26,34% de serviços executados, (grifos ausentes no original).

Não obstante o fato de os recursos empreendidos serem essencialmente provenientes da União, a avaliação feita pela Equipe de Obras Públicas é contundente, descrevendo uma obra pública que não atende aos mais elementares requisitos legais. Frise-se que o relatório de análise de defesa foi subscrito em 10/03/2015. Faltando poucos meses para o término programado da obra, não parece crível a reversibilidade do cenário desenhado. Assim, para além da declaração da irregularidade da obra, pedindo as vênias de estilo ao Órgão Ministerial, urge cientificar os órgãos fiscalizadores titulares do Controle Externo e Interno da União, bem como a instituição financeira responsável pelo acompanhamento da evolução da execução, para que tomem as providências que julgarem cabíveis.

Diante dos fatos expostos, voto nos seguintes termos:

1. **Irregularidade** na aplicação dos recursos destinados às obras públicas identificadas nos itens 3 e 4 do relatório exordial, realizadas pela Prefeitura Municipal de Esperança, referente ao exercício de 2013.
2. **Imputação de débito** ao Prefeito Municipal, senhor Anderson Monteiro Costa, no valor total de R\$ 3.274,84 (três mil, duzentos e setenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos), correspondente a 79,68 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB¹, em razão de excesso de pagamentos.
3. **Aplicação de multa** pessoal ao Gestor, senhor Anderson Monteiro Costa, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), correspondente a 72,99 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB.
4. **Assinação do prazo** de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário dos débitos descritos nos itens 2 e 3 supra, sob pena de cobrança executiva.
5. **Representação** à Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – SECEX/PB, à Controladoria Geral da União e ao Departamento de Fiscalização de Obras da Caixa Econômica Federal, acerca das falhas verificadas na obra do item 4, Construção de vila olímpica no Município de Esperança (Convênio n° 12662/09 – Ministério dos Esportes), acerca das conclusões da Unidade Técnica de Instrução sobre irregularidades constatadas no curso das inspeções, a fim de que possam tomar as providências inerentes às suas competências.

¹ UFR/PB de junho/15 equivalente a 41,10, conforme tabela publicada em www.receita.pb.gov.br.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 008617/14, **ACORDAM** os Membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, em:

1. **Julgar irregular** a aplicação dos recursos destinados às obras públicas identificadas nos itens 3 e 4 do relatório exordial, realizadas pela Prefeitura Municipal de Esperança, referente ao exercício de 2013.
2. **Imputar débito** ao Prefeito Municipal, senhor Anderson Monteiro Costa, no valor total de R\$ 3.274,84 (três mil, duzentos e setenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos), correspondente a 79,68 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, em razão de excesso de pagamentos.
3. **Aplicar multa** pessoal ao Gestor, senhor Anderson Monteiro Costa, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), correspondente a 72,99 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB.
4. **Assinar prazo** de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário dos débitos descritos nos itens 2 e 3 supra, sob pena de cobrança executiva.
5. **Representar** à Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – SECEX/PB, à Controladoria Geral da União e ao Departamento de Fiscalização de Obras da Caixa Econômica Federal, acerca das falhas verificadas na obra do item 4, Construção de vila olímpica no Município de Esperança (Convênio nº 12662/09 – Ministério dos Esportes), acerca das conclusões da Unidade Técnica de Instrução sobre irregularidades constatadas no curso das inspeções, a fim de que possam tomar as providências inerentes às suas competências.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Plenário Min. João Agripino Filho

João Pessoa, 18 de junho de 2015

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator

Renato Sérgio Santiago Melo
Conselheiro em Exercício

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro em Exercício

Fui presente,

Bradson Tibério Luna Camelo
Procurador do Ministério Público junto ao TCE

Em 18 de Junho de 2015



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO