



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 11456/11

Origem: Prefeitura Municipal de Sousa

Natureza: Inspeção Especial de Convênios

Convenientes: Fundo de Desenvolvimento do Estado - FDE (primeiro conveniente)

Prefeitura Municipal de Sousa (segunda conveniente)

Responsáveis: Fábio Tyrone Braga de Oliveira

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

CONVÊNIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS.

Inspeção especial de convênios. Prefeitura Municipal de Sousa. Pavimentação asfáltica de diversas ruas. Regularidade com ressalvas da licitação e do contrato dela decorrente. Regularidade com ressalvas do convênio e de sua prestação de contas. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00740/14

RELATÓRIO

Dados do procedimento:

- 1. Convênio 029/10 celebrado entre o Fundo de Desenvolvimento do Estado – FDE e a Prefeitura Municipal de Sousa – PB.*
- 2. Objeto: pavimentação asfáltica de diversas ruas.*
- 3. Valor: R\$1.250.193,06.*
- 4. Prazo: Vigência – início: 14/06/2010 - término: 30/08/2010.*

Em relatório inicial de fls. 734/736, da lavra do Auditor de Contas Públicas ROMUALDO BESERRA RIBEIRO (cópia do relatório sobre as obras executadas no exercício de 2010, constante no Processo TC 08935/2011), a Auditoria, através de sua Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP, constatou as seguintes irregularidades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 11456/11

- 1) Prazo expirado em 30/08/2010 sem atingir o objeto do convênio;
- 2) Falta de extrato comprovando o saldo e/ou devolução do valor de R\$5.168,11;
- 3) Falta do termo de recebimento definitivo da obra;
- 4) Falta de documentos de despesa no montante de R\$249.813,58 relativa a pagamentos à firma CCM Construtora Centro Minas Ltda;
- 5) Pagamentos no montante de R\$397.652,06, por serviços não identificados na implantação de pavimentação asfáltica (Processo TC 08935/11).

Ao final, a DICOP sugeriu o exame pela Divisão de Licitações e Contratos – DILIC da tomada de preços 04/2010 e contrato decorrente, referentes à obra.

A DILIC, em relatório subscrito pelo Auditor de Contas Públicas FRANCISCO VIEIRA DE FIGUEIREDO (fls.737/739), examinou o procedimento de contratação e considerou que a documentação, nos termos em que foi apresentada, apresentou como falha a ausência de pesquisa de preços, não sendo possível aferir se os preços estão compatíveis com os de mercado à época da realização do certame em virtude da habilitação de apenas uma empresa.

Após citações do gestor para contraditar os relatórios da Auditoria e respectivas análises de defesas, a DILIC, em derradeiro relatório (fls. 1456/1457), entendeu que o procedimento licitatório com a participação de apenas uma empresa não observa o princípio da competitividade e, em razão disso, sugeriu a remessa dos autos para a avaliação da obra.

Após cota Ministerial de fls. 1465/1468, o interessado foi novamente notificado, apresentando argumentos e documentos de defesa de fls. 1473/1502.

Ao analisar a documentação, a DICOP, em relatório (fls. 1505/1507), concluiu pelas irregularidades a seguir listadas:

- 1) Prazo expirado em 30/08/2010 sem atingir o objeto do convênio;
- 2) Falta do termo de recebimento definitivo da obra;
- 3) Pagamentos realizados no montante de R\$1.531.652,06 nos exercícios de 2009 e 2010, evidenciam que **foram pagos R\$249.813,53** acima do que consta nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 11456/11

planilhas de fls. 400/419 (R\$1.281.383,53, constante do Processo TC 08935/11 – Inspeção de Obras 2010), que serviram de base para o valor contratado e medições realizadas nas ruas relacionadas, sem apresentação de termo aditivo;

- 4) Objeto do convênio não alcançado, em razão de ter sido constatada na inspeção realizada, a implantação de pavimentação asfáltica da rua Maria Marques de Sousa, que não faz parte objeto do convênio de fls. 57/61, em detrimento das ruas Cônego José Neves, Projetada, José Mariz, Nicodemos Gadelha, Sady Fernandes, Dom Moisés Coelho, Princesa Izabel, João Gualberto, Lafaiete Pires, Tenente Alvino, Maria Abrantes, João Trajano, Ananias Gadelha, Emílio Pires, Vereador Francisco Vieira de Figueiredo, Boa Ventura Rocha e José Dario Formiga.

Nova manifestação da Procuradoria desta Corte, da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, opinando pela irregularidade do convênio com aplicação de multa e imputação do débito de R\$249.813,53 ao Sr. FÁBIO TYRONE BRAGA DE OLIVEIRA.

Após o mencionado parecer, este Relator despachou o processo ao Ministério Público Especial nos seguintes termos:

No último relatório de análise de defesa lançado aos autos pela Auditoria, datado de 08 de outubro de 2013, (fls. 1505/1507) foi indicada como não sanada a irregularidade relativa a pagamentos no montante de R\$249.813,53 acima do que consta nas planilhas de fls. 400/419.

Todavia, compulsando os autos do processo TC 08935/11, que trata de Inspeção Especial de Obras relativas ao exercício de 2010 do Município de Sousa, constata-se referência à mesma irregularidade no relatório de análise de defesa da Auditoria (fls.1438/1440) nos seguintes termos:

“Com os pagamentos realizados no montante de R\$ R\$ 1.531.652,06 à firma CCM Construtora Centro Minas Ltda por obra de Pavimentação Asfáltica em diversas ruas nos exercícios de 2009 e 2010, ficou evidente que foram pagos R\$ 249.813,53 acima do que consta nas planilhas de fls. 400/419 (R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 11456/11

1.281.383,53), que serviram de base para o valor contratado e medições realizadas nas ruas acima relacionadas, sem apresentação de termo aditivo;

Afirma o defendente às fls. 1250:

‘Com as devidas vênias, não há que se falar em qualquer excesso de pagamento na obra em comento, o que na verdade ocorreu é que se tratam de dois convênios distintos sendo um firmado em 2009 que teve todos os pagamentos realizados dentro do planejado, e outro no exercício de 2010, que teve liberado por parte do governo do estado apenas o montante de R\$249.813,53, conforme documentos em anexo (Doc. 02), daí o fato de a Auditoria encontrar o suposto excesso, o que não procede haja vista tratar-se de convênios distintos.’

Foram acostados aos autos diversos documentos relativos ao Anexo - Doc. 2 entre os quais se destacam:

Contratos nº 474/2010, fls. 1328/1332 e nº 0590/2009, fls. 1378/1382, firmados com a firma CCM Construtora Centro Minas Ltda, com objeto de Pavimentação Asfáltica no Município de Sousa.

Os argumentos e documentos apresentados esclarecem a irregularidade apontada.”

Em vista da constatação acima devolvo os autos ao Ministério Público de Contas, tendo em vista essas constatações pela Auditoria, mesmo que em relatório de análise de outro Processo.

Em último Parecer, da lavra do mesmo Procurador, o Ministério Público junto a esta Corte de Contas pugnou pela irregularidade do convênio com aplicação de multa ao responsável.

Cabe informar que na sessão do dia 11 de fevereiro de 2014, esta Câmara julgou regulares as despesas relativas à obra objeto da licitação sob exame, conforme Acórdão AC2 - TC 00376/2014.

O processo foi agendado para esta sessão com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 11456/11

VOTO DO RELATOR

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Eficiência, aliás, na Pública Administração, foi erigida à categoria de princípio constitucional pela Emenda Constitucional 19, promulgada em 1998, mas, por óbvio, já se achava, há muito, incluída dentre os deveres do administrador público. A Constituição Federal, desde 1988, em seu art. 74, ao delinear o sistema de controle interno, a ser mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, já previa e prevê, dentre os seus objetivos, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública. A própria finalidade da atividade financeira do Estado, que está voltada para o atendimento das necessidades coletivas, através de técnicas, recursos e conhecimentos adequados, com regras mais remotas, exige dos gestores públicos responsabilidade, agilidade e criatividade, de modo a evitar transtornos à sociedade. Tais atributos, certamente, sucumbiriam se desprovidos de uma regulamentação favorável à pretendida celeridade da atuação gerencial.

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da Administração Pública discorre o eminente Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Dr. Airton Rocha da Nóbrega (O Princípio Constitucional de Eficiência. In <http://www.geocities.com>). In verbis:

“Pelo que se percebe, pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 11456/11

que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. (...) Resta saber, no entanto, se a excessiva regulamentação e as constantes e reiteradas exigências formais que são impostas às atividades administrativas permitirão uma atuação do agente público voltada especialmente à obtenção dos melhores resultados, o que deve merecer especial atenção porque, como é óbvio, uma boa administração não se instala por norma de direito. Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade". (sem grifos no original).

Nessa esteira, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais isoladamente, num ou noutro. O olhar tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja a satisfação das necessidades coletivas.

Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas (Auditoria Pública – um enfoque conceitual. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59):

“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e principalmente, no aspecto da operacionalidade, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.

Logo, no campo da ação pública, descuidar da estrita legalidade, sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à gestão pública a mácula da irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 11456/11

No ponto, a Auditoria, em seu relatório exalou algumas falhas documentais e indicou a ocorrência de danos ao erário, por excesso de pagamentos, com relação à obra cuja licitação está sob análise.

Quanto à licitação propriamente dita, a falha indicada se relaciona com a ausência de cotação de preços. O defendente alegou que, em relação à execução de obras, a lei não exige a referida cotação. Em que pese o argumento, é importante a estimativa de custos através de pesquisa de preços, para verificar a adequação dos preços propostos com os do mercado, mesmo para realização de obras, principalmente nos casos de habilitação de apenas um concorrente como ocorreu, visando economia de recursos e transparência ao processo licitatório.

Todavia, no processo que tratou da avaliação das obras do exercício de 2010 (Processo TC 08935/11), a Auditoria afastou o excesso de custos anteriormente indicado. Naquela oportunidade, o Órgão Técnico considerou “*que os argumentos e documentos apresentados esclarecem a irregularidade apontada*”. Ou seja, considerou sanada a falha inclusive sobre a implantação de asfalto em ruas diversas àquelas objeto do convênio, pois, não manteve a objeção quanto a este último aspecto. Mais a frente, no mencionado relatório, a Auditoria manteve a eiva sobre a mudança de objeto, mas se referiu textualmente à licitação 01/009 e ao contrato 0590/2009, frutos do convênio 063/2009, apreciados por esta Corte no bojo do Processo TC 11455/11.

Diante do exposto VOTO no sentido de que a 2ª Câmara deste Tribunal decida:

a) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** a licitação tomada de preços 04/10 e o contrato 474/2010, ressalvas em razão da prévia pesquisa de mercado;

b) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** o convênio 029/10 e sua prestação de contas, ressalvas em decorrência da mudança das ruas beneficiadas sem aditivo ao convênio;

c) **RECOMENDAR** aos atuais gestores que evitem a repetição das falhas aqui identificadas; e

d) **DETERMINAR** o arquivamento dos presentes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 11456/11

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 11456/11**, referentes à licitação tomada de preços 004/10 e contrato 474/2010, bem como ao convênio 029/10 celebrado entre o Fundo de Desenvolvimento do Estado da Paraíba - FDE e o Município de **Sousa**, objetivando a pavimentação asfáltica de diversas ruas do Município, **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** a licitação tomada de preços 04/10 e o contrato 474/2010, ressalvas em razão da prévia pesquisa de mercado; **(II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** o convênio 029/2010 e sua prestação de contas, ressalvas em decorrência da mudança das ruas beneficiadas sem aditivo ao convênio; **(III) RECOMENDAR** aos atuais gestores que evitem a repetição das falhas aqui identificadas; e **(IV) DETERMINAR** o arquivamento dos presentes autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 18 de fevereiro de 2014.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Relator

Procurador Marcílio Toscano Franca Filho

Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB