



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-3912/09

Administração Direta Municipal. Prefeitura de Juazeirinho. Inspeção Especial em Obras Públicas, exercício de 2007, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da RN TC-06/03 – Regularidade das obras de eletrificação do campo de futebol e das despesas com aquisição de terreno. Regularidade com ressalvas da construção do Centro de Comercialização de Artesanato, concernente à parcela custeada com recursos próprios. Comunicação ao CREA. Renovação de representação ao TCU. Recomendação.

ACÓRDÃO APL-TC - 0805 /2011

RELATÓRIO:

Em atendimento à RN-TC-06/03, art. 2º, § 1º, a DIAFI deste Tribunal determinou a formalização do presente processo, correspondente à Inspeção Especial para análise das obras públicas realizadas pela Prefeitura Municipal de Juazeirinho, no exercício de 2007, de responsabilidade do ex-Prefeito, Sr. Frederico Antônio Raulino de Oliveira.

Realizada diligência no período de 02 a 06/03/09, a Divisão de Obras Públicas - DICOP emitiu o Relatório, às fls. 04/10, descrevendo o conjunto das quatro obras inspecionadas e avaliadas, que somaram R\$ 913.476,19, cf. abaixo especificadas, correspondendo a uma amostragem de 96% das despesas realizadas pelo município em obras públicas no exercício de 2007.

<i>1. Construção de um Centro de Comercialização de Artesanato (Fonte de Recursos: Federais e Próprios)</i>
<i>2. Eletrificação do campo de futebol na sede do município (Fonte de Recursos: Estaduais e Próprios)</i>
<i>3. Pavimentação em paralelepípedos (Convênio Ministério do Turismo – Programa Turismo Brasil) - (Fonte de Recursos: Federais e Próprios)</i>
<i>4. Aquisição de um terreno medindo 3,5 ha, localizado no sítio Tanque de Cima (Fonte de Recursos: Próprios)</i>

Considerando que a Auditoria demonstrou várias irregularidades no relatório exordial e atendendo aos consagrados preceitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório, o gestor responsável, Srº Frederico Antônio Raulino de Oliveira, foi citado nos termos regimentais, e apresentou documentações de defesa.

Analisando as peças defensórias, a Unidade Técnica considerou remanescente quase a totalidade das irregularidades, inclusive um excesso na ordem de R\$ 191.253,26 (sendo R\$ 6.551,46 referentes a recursos próprios e R\$ 184.701,80 a recursos federais) na obra do item 3 supra, cf. relatório de fls. 203/205.

Chamado aos autos, o MPJTCE emitiu o parecer da lavra do ilustre Procurador André Carlo Torres Pontes, às fls. 208/212, pugnando no sentido de:

- 1. julgar irregulares as despesas com obras de pavimentação em paralelepípedos ante o excesso apurado;*
- 2. imputar débito ao gestor no valor atualizado do excesso correspondente aos recursos próprios do Município apontado pela d. Auditoria;*
- 3. aplicar-lhe multa por ato de gestão ilegal e danos ao erário, com base na LCE 18/93, arts. 55 e 56;*
- 4. julgar regulares com ressalvas as despesas com obras de eletrificação do campo de futebol em razão de a sua avaliação não indicar excesso, mas apenas falta de alguns documentos;*
- 5. assinar prazo para que o gestor apresente a documentação solicitada pela d. Auditoria que possibilite o exame da despesa com a obra de construção do Centro de Comercialização de Artesanato, sob pena de glosa da despesa.*
- 6. comunicar formalmente ao CREA sobre a ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica em diversas obras.*

Nessa ocasião, os autos em questão, que são originários do Gabinete do Auditor Renato Sérgio Santiago Melo, foram redistribuídos a este Relator por deliberação da 1ª Câmara desta Corte na sessão do dia 18/11/2010.

Considerando que restou prejudicada a análise das obras de construção do Centro de Comercialização de Artesanato (item 1), este Relator determinou a citação do gestor responsável pelos referidos serviços, bem como do atual Prefeito, Srº Bevilacqua Matias Maracujá, para apresentarem a documentação ausente relativamente à citada obra.

Atendendo ao chamamento, apenas o ex-Prefeito juntou documentação comprobatória, cujo relatório do Órgão Técnico, às fls. 957/958, apesar de consignar ainda, em seu corpo, a carência de uma ínfima quantidade de documentos e o excesso detectado em obra financiada majoritariamente com recursos federais, conclusivamente considerou sanadas as eivas citadas anteriormente.

O quadro a seguir demonstra o resumo das ocorrências nas respectivas obras em exame:

<p>1. Construção de um Centro de Comercialização de Artesanato (Fonte de Recursos: Federais e Próprios)</p> <p>A Auditoria entendeu que, não obstante a ausência das ART e dos Boletins de Medição, os últimos documentos trazidos ao processo permitiram uma nova avaliação dos serviços realizados, e restou constatada a compatibilidade entre os serviços executados e os valores pagos.</p> <p>No entanto, deixou consignado, no relatório anterior, que a empresa executora da referida obra, Status Construções Ltda – CNPJ: 04.861.245/0001-64, consta da relação de empresas investigadas pela Polícia Federal e Ministério Público Federal através da Operação “Cartas Marcadas”, que apurava fraudes em processos licitatórios em diversas Prefeituras do Estado.</p>
<p>2. Eletrificação do campo de futebol na sede do município (Fonte de Recursos: Estaduais e Próprios) – sanadas todas as eivas</p>
<p>3. Pavimentação em paralelepípedos (Convênio Ministério do Turismo – Programa Turismo Brasil) - (Fonte de Recursos: Federais e Próprios)</p> <p>A Unidade Técnica identificou um excesso de R\$ 191.253,26 (sendo R\$ 6.551,46 referentes a recursos próprios e R\$ 184.701,80 a recursos federais), gerado em sua quase totalidade pelo grande volume de escavações na obra, sem que tivessem sido apresentados estudos que arrimassem tal previsão. Os novos documentos agora trazidos aos autos permitiram uma melhor análise dos serviços questionados, sem, contudo, terem conseguido modificar o entendimento da Auditoria quanto à elevada quantidade de escavações realizadas, uma vez que a pavimentação executada aconteceu próximo ao nível do terreno, como indicam os projetos insertos aos autos. Todavia, o defendente acostou aos autos vasta documentação exarada pela Caixa Econômica Federal, que efetuou fiscalizações ao longo de toda a execução da obra, sem destacar qualquer mácula na execução dos serviços.</p> <p>Observou ainda o Órgão de Instrução que, por ocasião da Inspeção de Obras, exercício de 2006 (Proc.TC-6223/07), identificou-se excesso nesta mesma obra e, por ter sido financiada, em sua maioria, com recursos federais (Convênio nº 0183763-77/2005 - Ministério do Turismo/ Caixa Econômica Federal), os membros da 1ª Câmara do TCE não julgaram tais despesas, apenas exarou-se representação ao Eg. TCU a fim de que possa tomar as providências inerentes à sua competência, decisão consubstanciada através do Acórdão ACI-TC-749/11.</p>
<p>4. Aquisição de um terreno medindo 3,5 ha, localizado no sítio Tanque de Cima (Fonte de Recursos: Próprios) – sanadas todas as eivas.</p>

O processo foi agendado para a presente sessão da 1ª Câmara de 25/08/11, com as intimações de praxe, oportunidade em que foi decidido, com lastro no parágrafo 1º, art. 17 do RITCE, o encaminhamento ao Tribunal Pleno para deliberação, tendo em vista a relevância do tema em crivo.

VOTO DO RELATOR:

A Constituição Republicana vigente deu contornos mais elásticos às competências e atribuições desenvolvidas pelas Cortes de Contas. Para muito além do poder/dever de fiscalizar a congruência dos atos administrativos com os aspectos legais, orçamentários e financeiros pertinentes, aos Tribunais de Contas foi franqueada a obrigação de avaliar os resultados obtidos decorrentes da conduta adotada pelo agente político, ou seja, examiná-los, também, sob o ponto de vista da legitimidade e economicidade.

Com muita razão o Constituinte alongou o braço dos TCs nas análises das contas dos responsáveis pela guarda, arrecadação e aplicação dos recursos da sociedade, dado ao universo de ações que integram a gestão pública administrativa. Não basta verificar se atuação esteve pautada na legalidade, é imperioso verificar se as metas e objetivos específicos foram alcançados (eficácia), qual o retorno por unidade de capital investido (eficiência) e, ainda, se a moralidade administrativa foi observada, tudo isso para preservar o interesse público, quer seja primário ou secundário.

Um ato legal não significa que o mesmo é moral, eficiente e eficaz, nem garante a compatibilidade com os anseios sociais, que, em tese, deveriam motivar sua prática.

Em idêntica toada, o Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal, no artigo 'A real interpretação da Instituição Tribunal de Contas' (Revista do TCE/MG. Ano XXI), assim lecionou:

"Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas".

Dito isso, passaremos a examinar os aspectos irregulares apontados pela Unidade de Instrução.

Em relação a não apresentação de ART em obra de construção do Centro de Comercialização (item 1), as seguintes ponderações não de ser registradas.

A Lei Federal nº 6.496/77, em seus arts. 1º e 2º, assim preleciona:

Art 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

Da exegese dos preceptivos acima declinados, extrai-se que a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é o liame documental entre o profissional incumbido da execução e a obra realizada. É a garantia material que dispõe o cliente, no caso a Administração Pública, de assegurar a responsabilização pela qualidade técnica dos serviços prestados. A sua ausência pode comprometer, no futuro, a reparação de prejuízos causados ao erário oriundos de vícios nas edificações.

Assim sendo, deve-se notificar o CREA/PB acerca da ausência da ART referente à obra mencionada.

Por derradeiro, em relação ao exercício sob exame, a Auditoria identificou um excesso de pagamento, no valor de R\$ 191.253,26, dos quais R\$ 184.701,80 advindos da União, em obras de pavimentação em paralelepípedos. A edificação ora questionada foi custeada com recursos do Convênio nº 0183763-77/2005, firmado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Juazeirinho, cujo montante total atingiu R\$ 1.034.255,40, dos quais, apenas, R\$ 34.255,40, foram oriundos da contrapartida da Comuna, ou seja, 3,31% do total. Em relação à obra em comento, registre-se que o Poder Executivo, no exercício de 2007, empenhou a quantia de R\$ 815.570,14.

Com base no exposto, caberia a este Tribunal se manifestar tão somente acerca da parcela de recursos sob sua jurisdição, qual seja a contrapartida municipal.

Reiteradamente, a União consigna em suas Leis de Diretrizes Orçamentárias que na hipótese de celebração de convênios com cidade cuja população seja inferior a 50 mil habitantes a contrapartida local não será inferior a 3% nem superior a 5%. Nestes casos, na maioria das vezes, a participação das Comunas é apenas simbólica.

Não se pode olvidar que referidas pactuações são fiscalizadas pelos Órgãos Concedentes (convênio) ou Contratantes (contratos de repasse) da União (controle interno), os quais aos constatarem indícios de desvios, malversação de recursos ou outras formas de prejuízo ao erário, encaminha-as para julgamento no TCU. Em situações dessa natureza, é preciso verificar se existe razoabilidade em demandar esforços, por parte da Corte de Contas local, na análise de tais ajustes, visto que o custo do controle externo exercido pode suplantar o benefício que se desejaria auferir. Em outras palavras, a relação custo/benefício tem que se mostrar favorável, sob pena de não se estar cumprindo adequadamente a função constitucional de controlar externamente a Pública Administração.

A princípio, poder-se-ia falar em prejuízo à fiscalização das verbas locais, argumento desvestido de razão. Explico: vencidas as formalidades atinentes ao ajuste (convênio ou contrato de repasse), o conveniente/contratante é compelido a abrir conta bancária específica para receber os recursos da União e, por intermédio dela, proceder ao pagamento de fornecedores/prestadores de serviços.

Ao realizar o depósito da contrapartida, em conta específica, a verba lá alocada deixa de pertencer estritamente ao município conveniente para ser parte integrante do convênio ou contrato de repasse. Tal afirmação encontra esteio no parágrafo único, art. 12, do Decreto Federal nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênio e contratos de repasse, verbis:

*Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, **os saldos financeiros remanescentes**, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, **serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos**, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.*

A partir do instante da entrega das disponibilidades municipais à conta do convênio, aqueles recursos ficam inteiramente vinculados à consecução do objeto do ajuste. Caso este não seja alcançado, necessária será a devolução integral do valor depositado ao órgão concedente.

Sem embargos, em tese, ao Concedente/Contratante, jurisdicionado do TCU, incumbe o amplo acompanhamento e exame da aplicação das verbas postas à disposição do Conveniente/Contratado, por intermédio de técnicos próprios e com o auxílio do SINCOV. Porém, tal mister não afasta a possibilidade de fiscalização por parte do Controle Externo regional que, a meu ver, deve cingir-se a apreciação e julgamento daquelas situação em que a vigilância não seja mais onerosa que o proveito dele decorrente.

Tangencia a razoabilidade exarar decisões imputando valores diminutos cujos custos da busca pelo ressarcimento ao erário superam, em muito, o possível retorno. Não digo que se relevem tais falhas, pois, para fins de apreciação e julgamento do emprego de verbas públicas, descabe a aplicação do princípio da insignificância. Mesmo não sendo sensato imputar valores de pequena magnitude, pelos motivos antes expostos, a conduta do agente público há de ser mensurada e devidamente censurada.

Com efeito, a explicações expendidas servem de preâmbulo para alertar que esta Augusta Corte não entendimento pacificado sobre a matéria agitada. Em algumas decisões imputa-se débito aos responsáveis, mesmo de quantia ínfima, e em outras afirma que tal análise compete ao Tribunal de Contas da União.

Para o deslinde da peleja, proponho que esta Casa estude a matéria com detença para, só então, se julgar necessário, editar Resolução Normativa, com escopo no art. 135 do RITCE, acerca da amplitude da competência do TCE/PB para julgar situações como a exposta, propiciando segurança jurídica aos jurisdicionados, que, no momento, ficam a critério da relatoria e da composição do Órgão Fracionário.

Enquanto não delineada tal normatização infralegal, considerando a preponderância de recursos de gênese federal, a diminuta entrega de disponibilidade local, bem como, a posição por mim exarada no Processo TC n° 6223/07 (Inspeção de Obras, Juazeirinho, 2006), entendo, à semelhança da opinião do MPJTCE naqueles autos, que compete ao TCU a análise e emissão de juízo de valor a respeito do caso em comento, devendo-se, para tanto, renovar a comunicação a SECEX – PB, sobre as irregularidades visualizadas nas obras de pavimentação do Município custeadas com verbas originárias do Convênio n° 0183763-77/2005 (Ministério do Turismo/ Caixa Econômica Federal).

Ante o exposto, voto no sentido de:

1. *julgar regulares as despesas com as obras executadas com recursos estaduais e/ou próprios, quais sejam:*
 - a) *Eletrificação do campo de futebol na sede do município (item 2);*
 - b) *Aquisição de um terreno medindo 3,5 há, localizado no sítio Tanque de Cima (item 4);*
2. *julgar regular com ressalvas as despesas com a Construção de um Centro de Comercialização de Artesanato (item 1), no tocante à parcela financiada com recursos próprios, tendo em vista a ausência de Anotação Técnica de Responsabilidade (ART);*
3. *recomendar à administração municipal de Juazeirinho, no sentido de dar fiel cumprimento às disposições normativas atinentes à execução das despesas públicas, bem como de zelar pela estrita observância aos princípios que norteiam a Administração Pública e à Lei de Licitações e Contratos;*
4. *comunicar ao CREA/PB acerca da ausência da ART referente à obra de construção do Centro de Comercialização de Artesanato;*
5. *renovar a representação ao Eg. Tribunal de Contas da União (Secretaria no Estado da Paraíba), acerca do detectado excesso de custo, no valor de R\$ 191.253,26, sendo R\$ 184.701,80 atinentes a recursos de origem federal, na obra de pavimentação em paralelepípedo em diversas ruas da zona urbana de Juazeirinho (item 3), financiada com recursos federais (Convênio n° 0183763-77/2005 - Ministério do Turismo/ Caixa Econômica Federal), a fim de que possa tomar as providências inerentes às suas competências;*
6. *Recomendar a este Tribunal que proceda a devido estudo a respeito do alcance das suas decisões em matéria de convênios firmados entre jurisdicionados e a União para, só então, se entender necessário, edição de Resolução Normativa, com escopo no art. 135 do RITCE, acerca da amplitude da competência do TCE/PB para apreciar e julgar situações como a exposta, propiciando segurança jurídica aos jurisdicionados.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n° 3912/09, os Membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ACORDAM, na sessão realizada nesta data, em:

1. *à unanimidade, julgar regulares as despesas com as obras executadas com recursos estaduais e/ou próprios, quais sejam:*
 - c) *Eletrificação do campo de futebol na sede do município (item 2);*
 - d) *Aquisição de um terreno medindo 3,5 ha localizado no sítio Tanque de Cima (item 4);*
2. *à unanimidade, julgar regular com ressalvas as despesas com a Construção de um Centro de Comercialização de Artesanato (item 1), no tocante à parcela financiada com recursos próprios, tendo em vista a ausência de Anotação Técnica de Responsabilidade (ART);*
3. *à unanimidade, recomendar à administração municipal de Juazeirinho, no sentido de dar fiel cumprimento às disposições normativas atinentes à execução das despesas públicas, bem como de zelar pela estrita observância aos princípios que norteiam a Administração Pública e à Lei de Licitações e Contratos;*

4. **à maioria, recomendar** a este Tribunal que proceda a detido estudo a respeito do alcance das suas decisões em matéria de convênios firmados entre jurisdicionados e a União para, só então, se entender necessário, edição de Resolução Normativa, com escopo no art. 135 do RITCE, acerca da amplitude da competência do TCE/PB para apreciar e julgar situações como a exposta, propiciando segurança jurídica aos jurisdicionados;
5. **à unanimidade, comunicar** ao CREA/PB acerca da ausência da ART referente à obra de construção do Centro de Comercialização de Artesanato;
6. **à unanimidade, renovar a representação ao Eg. Tribunal de Contas da União** (Secretaria no Estado da Paraíba), acerca do detectado excesso de custo, no valor de R\$ 191.253,26, no exercício financeiro de 2007, na obra de pavimentação em paralelepípedo em diversas ruas da zona urbana de Juazeirinho (item 3), financiada com recursos federais (Convênio nº 0183763-77/2005 - Ministério do Turismo/Caixa Econômica Federal), a fim de que possa tomar as providências inerentes às suas competências.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 05 de outubro de 2011

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Relator

Fui presente,

Marcílio Toscano Franca Filho

Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE